

**Сприяння реформі соціальних послуг в Україні  
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine**

---

**Міністерство у справах міжнародного розвитку Великобританії**

**ПРОЕКТ "СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ  
В УКРАЇНІ"**

**Контракт № CNTR 200708006**

**ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ПОСЛІДОВНОСТІ ЗАХОДІВ  
З РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

**ПРОПОНОВАНИЙ ПІДХІД ДО РОЗРОБКИ ПОСЛІДОВНОСТІ ЗАХОДІВ**

**20 січня 2008 р.**



**FISCO**

informed decisions in public finance  
поінформовані рішення в публічних фінансах

Документ створено в межах проекту, фінансованого Міністерством у справах міжнародного розвитку Великої Британії [DFID]. Викладене тут може не відображати позицію DFID.

**Подяки:**

Автором цього документу є Юрій Джигир. Цей документ спирається на результати колективної роботи над задачами проекту, що здійснювались його командою на центральному та регіональному рівні. Він також значною мірою завдячує технічним рекомендаціям та загальній підтримці, наданій міжнародними експертами проекту на його початковому етапі.

На вдячність заслуговують працівники профільних міністерств, персонал недержавних організацій, а також багато осіб, що займають виборні посади, та технічний персонал обласного, районного та міського рівнів, чий цінний внесок в обговорення технічних питань допоміг підготувати цей документ.

Відповідальність за зміст цього документа покладається на директора проекту та авторів.

# ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ПОСЛІДОВНОСТІ ЗАХОДІВ З РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

## ПРОПОНОВАНИЙ ПІДХІД ДО РОЗРОБКИ ПОСЛІДОВНОСТІ ЗАХОДІВ

- Визначення кроків і завдань для реформи системи соціальних послуг повинно базуватись на ретельному діагностичному аналізі і широких консультаціях стосовно того, які саме проблеми покликана розв'язати ця реформа, і якими є пріоритети серед цих проблем.
- Протягом останніх років, за підтримки проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», спільними зусиллями Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства фінансів, представників влади пілотних областей, та інших ключових партнерів, було проведено низку досліджень проблемних аспектів у вітчизняній системі надання соціальних послуг. Зокрема, було досліджено законодавчі, адміністративні, фінансові, політичні та історичні аспекти існуючої політики і практики соціальних послуг. Для визначення основних питань також використовувався практичний досвід запровадження нових моделей надання послуг в пілотних регіонах проекту, а також консультації з фахівцями різних рівнів влади та недержавних організацій.
- Проведені дослідження та пілотна діяльність в регіонах виявили, що перешкоди для змін і для більш ефективного надання соціальних послуг в Україні є надзвичайно комплексними і взаємопов'язаними явищами. У більшості випадків, окремі перешкоди чи законодавчі ускладнення походять від глибших і більш масштабних проблем у процесі здійснення соціальної та економічної політики в країні. Це означає, що для повномасштабного, повноцінного і тривалого реформування соціальних послуг, його завдання повинні бути націлені не стільки на відокремлені короткотермінові перешкоди, але передусім на явища, що лежать в корені сьогodнішніх симптомів неефективності в системі.
- Зручною аналітичною платформою для демонстрації зв'язків між проблемами в сфері соціальних послуг і виявлення корінних, комплексних проблем у їх наданні, є **аналіз соціальних послуг як програм державних витрат**. Адже представлення соціальних послуг як державних видатків дозволяє побачити, наскільки ефективно суспільство вирішує три основних завдання у цій сфері:
  1. **Зберігає реалістичність** – шляхом дотримання фіскальної дисципліни (витрачаючи стільки, скільки суспільство може собі дозволити, враховуючи обране податкове навантаження і тверезо оцінюючи сьогodнішню і майбутню вартість соціальних послуг).
  2. **Реалізує стратегічні пріоритети уряду** (витрачаючи державний бюджет на досягнення першочергових завдань, тобто на ті сфери, від яких найбільше залежить досягнення урядом поставлених перед собою стратегічних цілей);
  3. **Створює соціально значущий результат**, тобто максимізує чисту користь, яку отримують громадяни від наявності системи соціальних послуг (відшукуючи найефективніші способи витратити кошти, які дають найбільший результат за найменшу ціну).
- Крім того, оцінка соціальних послуг як програм державних витрат дозволяє побачити, **наскільки ефективно суспільство організовує розподіл функцій і відповідальності серед учасників системи надання соціальних послуг**. Україна є великою країною із складною та багаторівневою системою державного управління, і тому множина учасників, задіяних у цій системі, є великою і комплексною. Поділ керівних та фінансових функцій серед учасників процесу державних витрат суттєво

впливає на здатність країни в цілому успішно управляти процесом. Зокрема, виконання кожного з трьох згаданих вище завдань залежить від того, наскільки ефективною є структура відносин і співпраці між:

- законодавчою, виконавчою та судовою владою;
- головними відомствами уряду, зокрема, профільними міністерствами та Міністерством фінансів;
- рівнями влади;
- державою, приватним сектором та громадянським суспільством.

**Схема 1. Взаємопов'язаність завдань в управлінні соціальними послугами як програмами державних витрат**



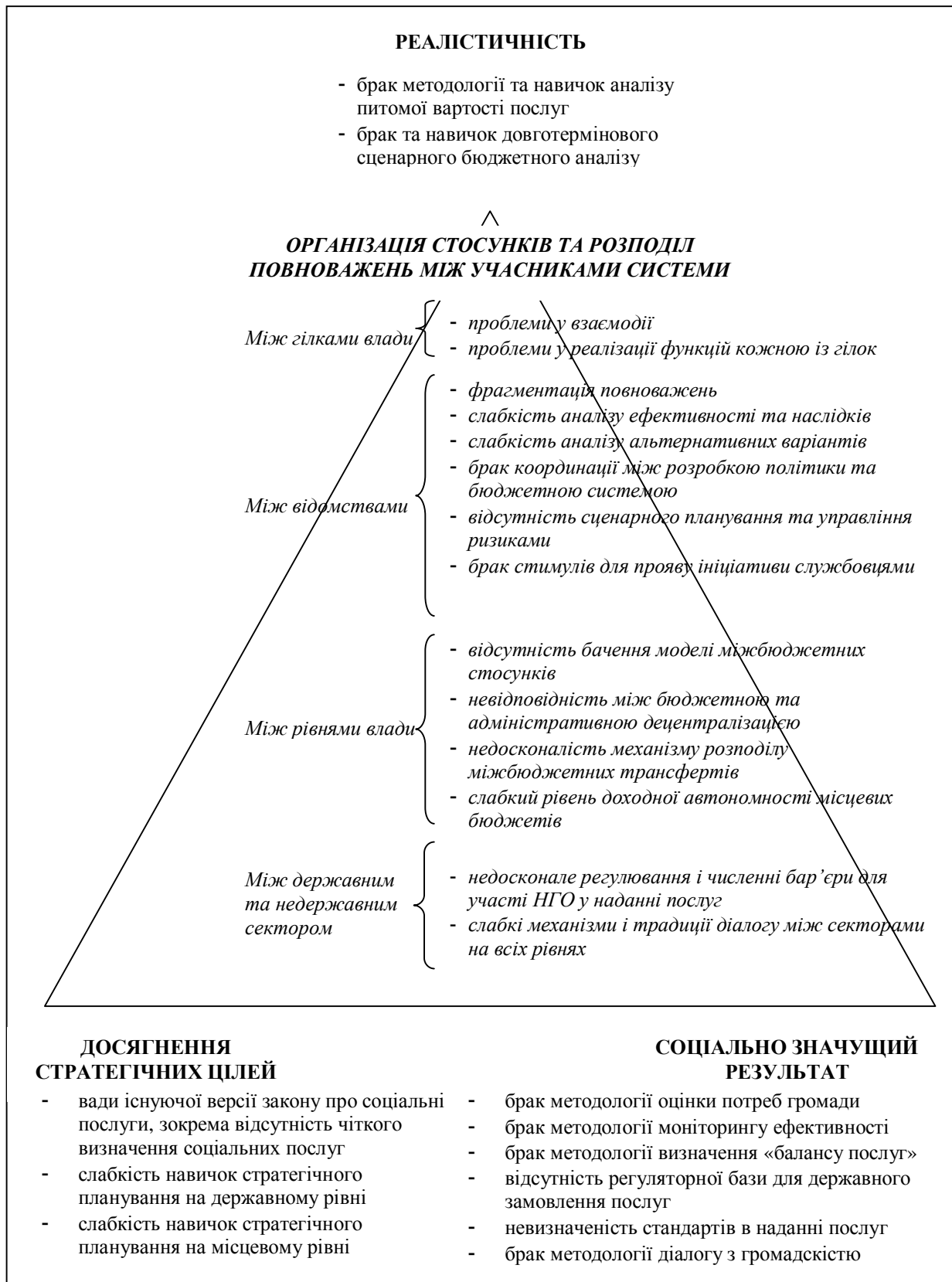
- Напрацювання проекту свідчать про те, що в існуючій системі соціальних послуг в Україні існує низка проблем як у виконанні кожного з трьох перелічених вище завдань (реалістичності, стратегічності та соціально значущого результату), так і у організації базових структур розподілу повноважень і відповідальності між учасниками цієї системи. Однак проблеми в стосунках і розподілі повноважень між учасниками є принципово відмінними від недоліків, що стосуються виконання окремих задач.
  - Оскільки ці фундаментальні, структурні проблеми стосуються інституційних стосунків та розподілу відповідальності, їх вирішення можливе лише шляхом досягнення відповідного консенсусу між учасниками процесу. Часто цей консенсус має припускати певне законодавче оформлення, однак законодавчі рішення повинні лише завершувати відповідні консультаційні процеси і символізувати відповідну політичну згоду. Наприклад, відчутна оптимізація розподілу видаткових повноважень між бюджетами різного рівня можлива лише після того, як в країні буде прийняте цілісне бачення моделі фінансової децентралізації і ролі кожного із рівнів влади.
  - З іншого боку, проблеми, що стосуються виконання лише окремих із трьох перелічених функцій, як правило є більш технічними і пов'язані із відсутністю потрібних методологій, навичок чи процедур. Відповідно, їх вирішення можливе у

коротший термін шляхом розробки та запровадження необхідних технічних рекомендацій. Наприклад, однією з проблем для реалістичного фінансування соціальних послуг на сьогодні є слабкість в підходах до оцінки їх питомої вартості соціальних послуг. Подолання цієї проблеми є передусім технічним завданням, яке полягає в розробці та запровадженні відповідної методології збору, обрахунку та використання інформації про питому вартість послуг, а також посилення навичок у фахівців різного рівня щодо використання такої методології.

### **ПРОПОНОВАНИЙ ПЕРЕЛІК ВИЯВЛЕНИХ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ**

На Схемі 2 наведено короткий опис основних проблем у сфері реформування соціальних послуг, що були виявлені в ході діяльності проекту спільно з його партнерами. Далі наведено детальніший опис в розрізі окремих проблемних питань – для структурних проблем, пов'язаних з організацією стосунків та розподілом повноважень між учасниками системи соціальних послуг, а також для більш технічних проблем, пов'язаних із браком певних методологій та навичок.

**Схема 2. Проблемні питання за основними категоріями**



## Інституційні проблеми: стосунки і розподіл повноважень між учасниками системи соціальних послуг

### Стосунки між законодавчою, виконавчою та судовою владою

- Ця фундаментальна тема розглядалась у рамках проекту лише дуже дотично, і потребує додаткового аналізу, особливо враховуючи швидку динаміку змін у політичній системі країни. В той же час, частота і гострота конфліктних ситуацій у цій сфері та їх невизначеність є факторами, що відчутно впливають на хід соціальних та економічних реформ, в тому числі реформ соціальних послуг.

### Стосунки між головними відомствами уряду, зокрема, профільними міністерствами та Міністерством фінансів

- **Невизначеність на центральному рівні.** Оскільки політична система та функції головних владних структур в Україні оформилися неповністю, для процесу стратегічного планування в цілому також є характерною невизначеність та нездатність виробити чіткий вектор, згідно з яким розробляти конкретні заходи. Існує добре сформований процес стратегічного планування державної економіки та соціального розвитку з провідною роллю Міністерства економіки та внесками багатьох центральних структур: Верховної Ради, Кабінету міністрів, адміністрації Президента, органів державної виконавчої влади, різноманітних робочих груп. Однак цей процес є недостатньо стратегічно орієнтованим, надто деталізованим і забюрократизованим, недостатньо консультативним, йому бракує механізмів оцінки наслідків державної політики, державні акти є зазвичай надто деталізованими, через що їх важко використовувати як стратегію реформи, і водночас недостатньо надійними.
- **Значна фрагментація підпорядкування соціальних послуг серед різних владних структур.** Міністерство праці та соціальної політики - лише одне з профільних міністерств і відомств, серед яких поділено владно-нормотворчу компетенцію у соціальних послугах, однак є й ціла низка інших: Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та науки, обласні, міські, районні адміністрації. Через це одні міністерства нерідко дублюють роботу інших, синхронно працюючи над тими самими нормативними питаннями й державними рішеннями. Сфери спільного інтересу рідко є чітко координованими. Нормативна база, що створюється, є заплутаною, непослідовною, навіть суперечливою і, в цілому, неякісною.
- **Брак глибокого аналізу й оцінки наслідків державної політики та нормативних актів.** Контроль за виконанням програм державних витрат відбувається на кожному етапі бюджетного циклу і проводиться не тільки кожним окремим міністерством, але й КРУ та Рахункової палатою як зовнішніми контролерами. Однак повноваження й технічні можливості Рахункової палати закінчуються державним рівнем і не поширюються на фінансові функції, делеговані нижчим щаблям влади. Крім того, методи контролю усіх контрольних органів, як зовнішніх, так і внутрішніх, не передбачають ґрунтовного аналізу ефективності витрат та оцінки їх результату. Через це нерідко маємо непередбачені наслідки та неочікувані витрати коштів (докладніше див. проведений Проектом детальний аналіз ролі Рахункової палати у реформі соціальних послуг).
- **Практика уникнення розгляду різних варіантів, поспішний перехід одразу до складання законодавчих та нормативних актів без аналізу альтернатив** (через те обраний спосіб вирішення проблеми не обов'язково є оптимальним). (Докладніше див. аналітичну статтю Проекту "Європеїзація практики та процесів

реформування в Україні".) Останнім часом на вимогу Кабінету міністрів підготовлено новий проект Закону "Про соціальні послуги". Однак ані Кабмін, ані Мінфін не ухвалили розроблену Мінпраці політику (Концепцію) реформи соціальних послуг. В цьому сенсі дії Кабміну сприяють не вирішенню проблеми, а, за наявної ситуації нестабільності і перехідних процесів, її поглибленню.

- **Загальний брак координації між розробкою політики та бюджетною системою.** У багатьох випадках (а у сфері соціальних послуг можна сказати, що майже в усіх) державні та законодавчі рішення ухвалюються без належної оцінки вартості їх реалізації. Механізм проведення такої фінансової оцінки є недорозвиненим. Наприклад, в роботі над стандартами соціальних послуг не враховуються фінансові та бюджетні реалії. Без дотримання цих стандартів розвиток не буде стабільним, а провести заплановані заходи в життя повною мірою буде неможливо. Слаборозвиненим є й середньострокове фінансове планування, необхідне для багаторічних проектів розвитку. Тому реалізація ініціатив та новацій є уривчастою і, не закладена у середньостроковий бюджет, опиняється без тривалого фінансового забезпечення
- **Слабкі механізми сценарного планування та управління ризиками в головних міністерствах.** Перспективне планування соціальних послуг, зокрема, їх фінансове планування, не включає в себе аналіз багаторічних демографічних та соціальних тенденцій. Між тим, ці тенденції здатні істотно впливати на майбутній попит на послуги і пов'язані з цим бюджетні видатки (див. довідкову статтю Проекту про демографічний контекст реформи соціальних послуг). Складання нормативних актів без стратегічного аналізу наслідків: замість появи нових можливостей для розвитку поява додаткових перешкод реформі та "вузьких місць".
- **Загальний брак стимулів для прояву ініціативи працівниками державного апарату** і пропозиції власних рекомендацій щодо цілей своєї роботи та способів їх досягти.

### Стосунки між рівнями влади

- **Відсутність на державному рівні бачення моделі міжбюджетних стосунків.** Поняття децентралізації закладено у багато програмних, таких як Бюджетний кодекс та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", однак процес визначення засад стосунків між різними щаблями влади в Україні триває. Через те чинне законодавство, що регулює міжбюджетні стосунки, містить численні прогалини й суперечності. Крім того, відсутність єдиного виробленого бачення створює ситуацію невизначеності і невпевненості, що ускладнює планування на всіх рівнях, і розтягує перехідний період з усіма наслідками, що випливають. Нереалістичні пропозиції переадресувати функції владним одиницям, набагато дрібнішим за районні, відвернули увагу від реалій управління послугами (у разі, якби ці пропозиції було реалізовано, суми збираних доходів були б мізерними, а владна та нормотворча компетенція малою).
- **Невідповідність між фінансовою та адміністративною децентралізацією.** Концепція стосунків між рівнями влади має багато вимірів. Передача коштів від одного рівня іншому є лише одним з них. Іншим, не менш важливим, є те, що різні рівні влади по-різному поділяють делеговані ним владні повноваження, а саме: компетенцію та повноваження у розробці різноманітних заходів; свободу у виборі методів реалізації тих заходів; а також конкретний спосіб розподілу владних повноважень залежить не тільки від політичних міркувань, але й готовності і спроможності кожного рівня влади брати на себе такі владні функції.

Більшість витрат на соціальні послуги належить до так званих "делегованих видатків". Як впливає з цього неофіційного визначення, а також із фінансової моделі,



закладеної у Бюджетному кодексі, до цієї категорії видатків належать програми, над якими уряд воліє зберегти певний нормативний контроль (а відтак, мати можливість надавати необхідні кошти), однак реалізацію яких з міркувань ефективності доцільніше передати місцевій владі. У зв'язку з цим відповідні витратні зобов'язання делеговано владним щаблям нижчих рівнів разом з фінансуванням в обсязі, достатньому для покриття потреб на надання послуг, визначених центральною владою. Однак щоби закладена в цю схему ідея ефективності (завдяки кращому знанню місцевою владою місцевої ситуації) набула втілення, одних лише делегованих фінансів недостатньо. Місцева влада повинна мати ще й певну свободу в організації послуг.

В Україні ця вимога не виконується. Центральна влада зберігає усю повноту нормативних повноважень, не залишаючи нижчим щаблям практично ніякої свободи приймати власні рішення (наприклад, самостійно визначати оптимальний пакет послуг, зокрема, співвідношення інтернатів та послуг у громаді).

Необхідною задачею є відновлення цього балансу, у перспективі - з підвищенням ролі регіональної влади. Для відновлення балансу між фінансовими функціями та нормативною свободою розпоряджатися делегованими видатками важливо визначити оптимальний рівень влади з точки зору спроможності здійснювати місцеве стратегічне планування сфери соціальних послуг. Ця спроможність передбачає здатність розробляти пакет послуг за принципом балансу між різними видами та постачальниками послуг в межах відповідної територіальної одиниці, вести відповідні системи збору й обробки даних, оцінювати місцеву соціальну політику і т. д. Як свідчить початкове вивчення питання, цей потенціал зосереджено на регіональному (обласному) рівні, якому й слід надати необхідні делеговані функції у повному обсязі.

- **Недосконалість механізму розподілу трансфертів міжбюджетного вирівнювання.** Формула вирівнювання є інструментом реалізації моделі децентралізації, адаптованої до конкретних умов певної країни. Тому саму по собі формулу не можна звинувачувати в допущених у моделі недоліках та прорахунках. В Україні чинну формулу побудовано відповідно до моделі децентралізації, декларованої Бюджетним кодексом. Однак вона не позбавлена цілої низки недоліків, які можна усунути і яких слід уникати в майбутньому, якщо модель децентралізації (а відтак, і формула) змінюватиметься. Зокрема, у поточному вигляді формула вирівнювання призвела до появи та посилення перекосів на користь соціальних установ інтернатного типу, суттєво гальмуючи розвиток альтернативних видів послуг (послуг у громаді), здатних краще реагувати на попит. Справа в тому, що чинна формула виходить з кількості мешканців (клієнтів) діючих установ, а не з показників відносного попиту на послуги. Інший недолік формули – її надмірна складність та велика кількість часткових варіантів, що віддзеркалює фрагментацію соціальних функцій серед багатьох профільних міністерств. Усунення цих недоліків створить позитивний ефект масштабу, покращить ефективність управління послугами, дозволить державі реагувати на попит більш раціонально.
- **Слабкий рівень доходної автономності місцевих бюджетів.** Надання регіональним та місцевим бюджетам можливості необхідною мірою користуватися джерелами отримання доходів так, щоби ці доходи не просто залишалися у місцевому бюджеті, але й місцева влада мала змогу самостійно встановлювати ставку податків і зборів. Це важливий елемент делегування повноважень від вищого щабля влади нижчим. Автономія у користуванні бюджетними доходами дає місцевій владі автономію у користуванні залишком бюджетних коштів, тобто можливість забезпечувати свої рішення фінансово, встановлюючи відповідну ставку податків і зборів для місцевих платників.

Однак як рішення про ступінь децентралізації як такої, так і рішення про ступінь децентралізації доходів мають прийматися лише в руслі послідовно виробленої концепції стосунків між різними владними щаблями. І, зважаючи такі рішення, слід брати до уваги такі чинники, як політичні та макроекономічні міркування, а також технічну спроможність місцевої влади втілювати їх у життя. Разом з тим, якщо рішення підвищити автономію у користуванні бюджетними доходами місцевою владою буде прийнято, оптимальним засобом реалізації такої автономії є та чи інша форма оподаткування нерухомості або надбавки до податку з фізичних осіб. Навпаки, поділ доходів від державних податків з місцевою владою є кроком назад у реформі соціальних послуг.

### **Стосунки між державним та недержавним сектором**

- Участь як прибуткових, так і неприбуткових постачальників у наданні державних послуг є в цілому новою концепцією для пострадянських країн. Тому нерідко така участь є обмеженою, з організаційної точки зору її важко реалізувати. У сфері соціальних послуг приватна участь досі мікроскопічна. Однак фінансування НДО складає значну частку видатків, не пов'язаних з виплатою грошової допомоги (переважно послуги інвалідам та ветеранам). І хоча на відбір таких недержавних постачальників сильно впливає алгоритм відбору та наявна пропозиція, йому бракує прозорості і він рідко пов'язаний з міркуваннями стратегічного характеру, інтерес до збільшення спектру недержавних послуг зростає. Проект підготував детальні рекомендації стосовно підвищення ролі НДО у постачанні соціальних послуг.

### **Технічні та методологічні проблеми, пов'язані з окремими завданнями в наданні послуг**

#### **Дотримання реалістичності та фіскальної дисципліни**

- **Брак методології та навичок аналізу питомої вартості послуг.** З точки зору підготовки до запровадження в Україні механізму державного замовлення послуг, серйозною проблемою є відсутність методів надійного, глибокого, повного економічного аналізу показника собівартості наявних та альтернативних послуг. Він має враховувати не лише зарплати, комунальні та капітальні витрати, але й включати в себе повні накладні витрати та ціну шансу методи зведення показників собівартості для подальшого прийняття владних рішень (разом з цією статтею серед учасників дискусії поширюються матеріали з ведення баз даних).
- **Брак навичок довготермінового сценарного аналізу.** Демографічні зміни в Україні, як і в Європі, матимуть відчутний вплив на надання соціальних послуг в майбутньому. Уряду потрібні нові аналітичні технології для врахування фінансового впливу цих змін: детальніші демографічні рахунки, потужніші методи прогнозування трендів, та перехід від роботи з «жорсткими даними» до сценарного аналізу.

#### **Досягнення стратегічних цілей**

- **Потреба в доопрацюванні основних програмних документів.** Хоча Уряд України усвідомлює необхідність продовження розвитку та вдосконалення сфери надання соціальних послуг, що відображається у низці законодавчих ініціатив, з моменту прийняття Закону України «Про соціальні послуги» та затвердження «Концепції реформування соціальних послуг в Україні» практика продемонструвала недостатню

ефективність та динаміку реформування соціальних послуг. Основні програмні документи вимагають доопрацювання. Зокрема, в Україні досі не існує чіткого визначення соціальних послуг і того, що можуть очікувати громадяни від соціальних служб.

- **Слабкість навичок стратегічного планування в сфері соціальних послуг на місцевому рівні.** В більшості регіонах і громадах майже відсутні навички та практика складання стратегічних планів з розвитку соціальних послуг, які б базувались на об'єктивному та реалістичному аналізі місцевих потреб, встановлювали чіткі цілі та орієнтири їх досягнення, а також методи фінансування та моніторингу ефективності. Досить часто, стратегічні плани, що складаються в громадах, залишаються відірваними від процесу бюджетного планування. Досить часто процес стратегічного планування у сфері соціальних послуг відбувається без залучення громади – як на етапі розробки, так і на етапі запровадження і контролю.

### Досягнення соціально значущого результату

- **Брак методології оцінки потреб громади.** Практично немає й механізмів з'ясування справжніх потреб населення, без чого отримати високий соціально значущий результат неможливо. В результаті маємо перекіс (як за міжнародними стандартами, так і з точки зору економічної ефективності для України) у бік соціальних установ інтернатного типу, слабку представленість альтернативних інтернатним послуг у громаді й загальне незадоволення населення якістю послуг.
- **Брак методології моніторингу ефективності.** Чинні програмні документи (зокрема, Закон "Про соціальні послуги" та "Програма діяльності Кабінету міністрів") встановлюють принципи надання послуг, за яких високий пріоритет має отримання від послуги максимального ефекту для її кінцевого споживача. Крім того, Бюджетний кодекс України відкрито визначає ефективність державних витрат як головний принцип управління бюджетною системою. Однак чітких фінансових та владних механізмів забезпечення та контролю ефективності витрат практично немає.
- **Брак методології визначення «балансу послуг».** Для максимізації чистої користі для отримувачів соціальних послуг, система їх надання повинна мати конкретні методи та повноваження для розподілу коштів між альтернативними видами допомоги. У європейських країнах це, як правило, досягається за допомогою застосування так званої "моделі балансу послуг. Така модель повинна забезпечити гнучкість, реалістичність фінансового розподілу, а також швидке реагування на динаміку потреб.
- **Відсутність регуляторної платформи для державного замовлення соціальних послуг.** Стосунки з постачальниками послуг на засадах державного замовлення послуг припускають таке регуляторне середовище, за якого фінансування, держзамовлення соціальних послуг та загальне владне керівництво цією сферою чітко відокремлено від власне надання. Таке відокремлення дасть можливість владним органам зосередитись на розробці стратегічних напрямів державної політики та об'єктивному контролю якості послуг, а постачальникам – на наданні послуг.
- **Відсутність чітких стандартів в наданні послуг.** Іншим симптомом неготовності до запровадження повноцінного державного замовлення послуг є відсутність чітко визначених і узгоджених стандартів їх надання.
- **Брак методології діалогу з громадськістю.** Залучення недержавних партнерів до процесу розробки та запровадження політики соціальних послуг залишається новою

практикою як на центральному, так і на місцевому рівні. Слабкість навичок для такої співпраці спостерігається як у фахівців органів влади, так і у представників громадських організацій.

## ПРОПОНОВАНІ ПОДАЛЬШІ КРОКИ

З метою розробки конкретних дій для продовження реформи, і для забезпечення її комплексного і тривалого розвитку, в цьому документі пропонується такий план подальших кроків.

- **Консультації щодо складу та пріоритетності проблемних питань.** На основі попередніх пропозицій, викладених у цьому документі, учасникам консультацій пропонується обговорити запропонований підхід до встановлення пріоритетів реформи, а також внести зміни та доповнення в запропонований перелік питань. Під час таких консультацій потрібно також визначити, які із проблем є найбільш пріоритетними для розв'язання.
- **Консультації з розробки «логічної рамки» заходів за найпріоритетнішими завданнями.** Для найважливіших задач рекомендується підготувати плану дій на перехідний період, який можна умовно назвати «логічною рамкою» їх здійснення. Концепція «логічної рамки» є дуже зручною для реалізація комплексних заходів у чітко спланований, керований та системний спосіб. Логічна рамка – або план дій – повинна бути конкретним, матеріальним інструментом, побудованим на стандартних принципах реалізації проектного циклу. Основна задача плану дій – стати простим інструментом, що допомагає організувати колективне мислення та послідовно досягати консенсусу з окремих заходів пакету. Це повинна бути ранжована за пріоритетністю, організована в часі послідовність дій, що дозволяє співставляти заплановане з досягнутим, визначати показники виконання, розподіляти функції та інформувати інших про результати у чіткій, зрозумілій формі.
- **Формулювання та поширення відповідних рекомендацій.** На кожному із етапів розробки послідовності заходів реформи, важливо приділяти увагу і час для широкого і продуманого інформування про прийняті рішення і плани всіх учасників процесу, а також широку громадськість. Такий підхід допоможе забезпечити ширшу підтримку процесам реформи, а також підвищити їх якість та відповідність громадським очікуванням.

## Додаток 1

### Узагальнені результати обговорення в групах по визначенню переліку та пріоритетності проблемних питань соціальної сфери в Україні

#### **Спільна робота над проектом переліку проблемних питань для розробки послідовності заходів реформи, а також над визначенням їх відносної пріоритетності**

Для роботи в групах використовувався запропонований перелік виявлених проблем. Основним завданням було перегляд та обговорення згаданих питань, внесення доповнень та змін до переліку, а також визначення пріоритетності кожної із них відповідно до терміновості та важливості впровадження.

#### **Спільна робота над проектом логічної рамки (орієнтовного плану дій) для подолання проблем, що будуть визначені як найбільш пріоритетні**

На основі вище обговорених питань, пропонувалось представити декілька найвагоміших. Крім того, обговорювались шляхи їх вирішення, визначались хто, на думку учасників, має нести відповідальність за прийняття рішень щодо подолання цих недоліків, послідовність дій на шляху вдосконалення наявного стану та показники вимірювання ефективності проведеної діяльності.

#### **Підбиття підсумків і формування рекомендацій**

Робота в групах показала, що майже всі перераховані проблеми були визнані як такі, що мають високу пріоритетність. Далі подається узагальнена таблиця з результатами обговорення (курсором виділені коментарі та доповнення учасників роботи).

Ця зустріч створила базу для продовження робочих консультацій щодо характеру та пріоритетності основних проблем соціальної сфери та розробки плану дій («логічної рамки»). Отримана інформація буде використана при формуванні та поширенні відповідних рекомендацій.

Проблемне питання	Рівень пріоритетності		
	Високий	Середній	Низький
<b>Проблеми в стосунках і розподілі повноважень між учасниками системи соціальних послуг</b>			
<b>Стосунки між гілками влади</b>	+ +	+	
<b>Стосунки між урядовими відомствами</b>	+ + +		
▪ Невизначеність на центральному рівні	+ +	+	
▪ Фрагментація повноважень між відомствами (комплексний, але індивідуальний підхід проти дублювання функцій системи)	+ +	+	
▪ Слабкий аналіз наслідків державної політики та нормативних актів	+ + +		
▪ Практика уникнення розгляду різних варіантів, поспішний перехід одразу до складання законодавчих та нормативних актів без аналізу альтернатив	+ +	+	
▪ Загальний брак координації між розробкою політики та бюджетною системою	+ + +		
▪ Слабкі механізми сценарного планування та управління ризиками в головних міністерствах	+ +		+
▪ Недостатня ефективність роботи міжгалузевої групи	+		
<b>Стосунки між рівнями влади</b>			
▪ Відсутність на державному рівні бачення моделі	+ + +		

міжбюджетних стосунків			
▪ Невідповідність між фінансовою та адміністративною децентралізацією	+ + +		
▪ Недосконалість механізму розподілу трансфертів вирівнювання	+ + +		
▪ Слабкий рівень доходної автономності місцевих бюджетів	+	+ +	
<b>Стосунки між державним та недержавним сектором (мають бути партнерськими, на конкурсних засадах)</b>			
▪ Слабка законодавча регламентація залучення НДО до надання соціальних послуг		+	
▪ Певний рівень недовіри державних органів до НДО, та навпаки		+	
▪ Недосконала фінансова система взаємодії	+		
▪ Недосконале залучення до надання соціальних послуг, заохочення (соціальне замовлення)	+		
<b>Технічні та методологічні проблеми, пов'язані з окремими завданнями в наданні послуг</b>			
<b>Реалістичність та фіскальна дисципліна</b>			
▪ Брак методології та навичок аналізу питомої вартості послуг	+ +	+	
▪ Брак навичок довготермінового сценарного аналізу	+ +	+	
<b>Досягнення стратегічних цілей</b>			
▪ Потреба в доопрацюванні основних програмних документів	+ + +		
▪ Слабкість навичок стратегічного планування в сфері соціальних послуг на місцевому рівні	+ + +		
<b>Соціально значущий результат</b>			
▪ Брак методології оцінки потреб громади	+ +	+	
▪ Брак методології моніторингу ефективності	+ + +		
▪ Брак методології визначення «балансу послуг»	+ + +		
▪ Відсутність регуляторної платформи для державного замовлення соціальних послуг	+ + +		
▪ Відсутність чітких стандартів в наданні послуг	+ + +		
▪ Брак методології діалогу з громадськістю	+	+ +	

## Додаток 2

### Список учасників

№	ПІП	Посада
<b>Хмельницька Область</b>		
1.	Білик Роман Олексійович	<i>Начальник Головного управління праці та соціального захисту населення ОДА</i>
2.	Голуб Микола Петрович	<i>Помічник голови Хмельницької обласної ради</i>
3.	Деркач Тетяна Георгіївна	<i>Консультант-координатор з соціальних послуг та розвитку потенціалу Хмельницького представництва Українського фонду соціальних інвестицій</i>
4.	Кравчук Наталія Григорівна	<i>Заступник голови Красилівської райдержадміністрації</i>
5.	Квятковський Сергій Францович	<i>Директор територіального центру соціального обслуговування одиноких пенсіонерів та інвалідів, Красилівський район</i>
6.	Магмет Тамара Володимирівна	<i>Директор Красилівського районного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді</i>
7.	Маланчак Леся Іванівна	<i>Директор Державного професійно-технічного навчального закладу "Красилівський професійний ліцей"</i>
8.	Тимофієва Любов Ларіонівна	<i>Начальник відділу у справах сім'ї, молоді та спорту Красилівської райдержадміністрації</i>
9.	Підскоцька Надія Костянтинівна	<i>Начальник управління праці та соціального захисту населення, м. Кам'янець-Подільський</i>
10.	Чеховська Віра Семенівна	<i>Перший заступник начальника управління праці та соціального захисту населення, м. Кам'янець-Подільський</i>
11.	Підскоцька Тетяна Іванівна	<i>Соціальний працівник територіального центру медико-соціальної реабілітації та тимчасового перебування людей похилого віку „Довголіття” м. Кам'янець-Подільського</i>
12.	Демчук Олег Віленович	<i>Заступник міського голови м. Кам'янця-Подільського, заступник голови групи</i>
13.	Мартинюк Наталія Миколаївна	<i>Заступник начальника управління праці та соціального захисту населення, м. Кам'янець-Подільський</i>
14.	Буданцева Алла Іванівна	<i>Директор навчально-виховного комплексу з центром реабілітації слабкозорих дітей, м. Кам'янець-Подільський</i>
15.	Шевчук Олександра Володимирівна	<i>Заступник начальника фінансового управління, м. Кам'янець-Подільський</i>
16.	Пливанюк Юрій Васильович	<i>Начальник управління охорони здоров'я, м. Кам'янець-Подільський</i>
17.	Гордійчук Катерина Олександрівна	<i>Заступник директора соціального центру "Надія", м. Кам'янець-Подільський</i>
18.	Грубеляс Катерина Трохимівна	<i>Директор соціального центру "Надія", м. Кам'янець-Подільський</i>
19.	Пижова Валентина Павлівна	<i>Заступник директора соціального центру "Надія", м. Кам'янець-Подільський</i>
20.	Грубляк Валентин Тимофійович	<i>Директор територіального центру медико-соціальної реабілітації та тимчасового</i>

		<i>перебування людей похилого віку “Довголіття”, м. Кам’янець-Подільський</i>
21.	Грубляк В’ячеслав Валентинович	<i>Заступник директора територіального центру медико-соціальної реабілітації та тимчасового перебування людей похилого віку “Довголіття”, м. Кам’янець-Подільський</i>
22.	Доложевський Олександр Петрович	<i>Директор багато профільного навчально-реабілітаційного центру, м. Кам’янець-Подільський</i>
23.	Побережна Юлія Вілоріївна	<i>Директор міського Центру соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді, м. Кам’янець-Подільський</i>
24.	Ковтун Еліна Вікторівна	<i>Начальник відділу соціальної роботи Кам’янець-Подільського міського центру соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді</i>
25.	Шульгін Анатолій Юхимович	<i>Голова громадської організації інвалідів війни та Збройних Сил “Захисники Вітчизни”, м. Кам’янець-Подільський</i>
26.	Шевченко Надія Іванівна	<i>Директор Городоцького районного територіального центру соціального обслуговування одиноких пенсіонерів та інвалідів</i>
27.	Казмірчук Любов Созонтівна	<i>Зав. відділом соціальної реабілітації дітей-інвалідів, Городок</i>
<b>Харківська Область</b>		
28.	Баєв Борис Єгорович	<i>Заступник начальника головного управління праці та соціального захисту населення Харківської обласної державної адміністрації - начальник обласного центру по нарахуванню і виплати допомоги Харківської облдержадміністрації</i>
29.	Шевирьов Володимир Костянтинович	<i>Заступник голови постійної комісії з питань соціальної політики та захисту населення Харківської Обласної Ради</i>
30.	Бабенко Тетяна Борисівна	<i>Начальник відділу стаціонарних установ та організацій соціального обслуговування Харківської облдержадміністрації</i>
31.	Левкіна Ганна Станіславівна	<i>Начальник відділу реабілітації та обслуговування інвалідів, ветеранів війни та праці</i>
32.	Безвесільна Марія Олександрівна	<i>Заступник начальника головного управління праці та соціального захисту населення Харківської облдержадміністрації, начальник планово-фінансового відділу</i>
33.	Адрійченко Наталія Вікторівна	<i>Начальник управління праці та соціального захисту населення, Коломацький район</i>
34.	Тюльпа Олексій Стефанович	<i>Начальник управління праці та соціального захисту населення, Ізюмський район</i>
35.	Кучір Сергій Іванович	<i>Заступник начальника обласного центру по нарахуванню і виплати допомоги Харківської облдержадміністрації</i>
36.	Гуленко Тетяна Василівна	<i>Директор Вовчанського Територіального Центра</i>
37.	Загоруйко Володимир Петрович	<i>Директор Куп’янського Територіального Центра</i>
38.	Голодников Павло Вікторович	<i>Заступник начальника управління праці та соціального захисту населення, Зміївський район, директор Зміївського Територіального Центру</i>
39.	Сильченко	<i>Головний спеціаліст відділу охорони праці та</i>



	Валерій Васильович	<i>державної експертизи умов праці головного управління праці та соціального захисту населення Харківської облдержадміністрації</i>
<b>Команда Проекту FRSSU</b>		
40.	Джигир Юрій	<i>Директор Проекту FRSSU</i>
41.	Синьоокий Олександр	<i>Заступник директора</i>
42.	Шейко Роман	<i>Консультант з соціальної політики</i>
43.	Чернишова Ірина	<i>Координатор Проекту у Харківській області</i>
44.	Буряковська Інна	<i>Координатор Проекту у Хмельницькій області</i>
45.	Павленко Олена	<i>Адміністратор Проекту у Хмельницькій області</i>