

УДК 351.84:364.075:005.1(477)

М. Кравченко

МЕХАНІЗМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз механізмів децентралізації соціальних послуг в Україні. Запропоновано конкретні заходи реалізації нормативно-правового, фінансово-економічного та організаційно-функціонального механізмів децентралізації соціальних послуг. Зазначено, що механізми децентралізації соціальних послуг ґрунтуються на посиленні ролі та участі органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Використано кращий міжнародний досвід у сфері децентралізації соціальних послуг, зокрема таких країн, як: Велика Британія, Німеччина, Франція, Люксембург, Угорщина, Болгарія.

Ключові слова: політика у сфері соціального захисту населення; децентралізація соціальних послуг, механізми державного управління.

Вітчизняна система соціального обслуговування та надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, за багатьма параметрами не відповідає вимогам сьогодення, міжнародним нормам і стандартам у сфері соціального захисту населення та не задовольняє потреби українського суспільства. Загалом існуюча система соціальних послуг залишилася доволі громіздкою та неефективною. Вона характеризується надмірною централізацією і державною монополізацією надання соціальних послуг, базується на непрозорих пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, які надаються забюрократизованою широкою мережею державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб.

Вітчизняна система соціальних послуг традиційно орієнтована здебільшого на догляд соціально вразливих осіб у стаціонарних установах, переважно в будинках-інтернатах. Зокрема, функціонують 322 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, 149 психоневрологічних інтернатів, 5 спеціальних будинків-інтернатів, 24 пансіонати, 9 спеціалізованих житлових будинків для ветеранів війни і праці, 289 реабілітаційних установ, 94 заклади соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених із місць позбавлення волі [1].

Водночас розгалужена мережа соціальних установ та закладів, які підпорядковані різним міністерствам і відомствам, обумовлює відсутність єдиного підходу до фінансування стаціонарних закладів, які надають соціальні послуги. Вони фінансуються з бюджетів різних рівнів, до того ж схеми фінансування значно відрізняються залежно від того, до системи якого розпорядника бюджетних коштів належить той чи інший заклад. Так, видатки на стаціонарні заклади, підпорядковані МОЗ, визначаються структурою населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у той час як видатки для закладів, що перебувають в управлінні Мінсоцполітики та Міносвіти, – кількістю осіб, що перебувають у цих закладах, або кількістю осіб, які отримують від них послуги.

Інституційна неузгодженість стаціонарних установ системи соціального захисту призводить до того, що вони не надають якісних послуг, адже бюджетні кошти спрямовуються на утримання державних соціальних закладів, а не на потреби отримувачів соціальних послуг. Фінансування установ стаціонарного типу

здійснюється в розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживача, тобто практично ніхто серйозно не займається оцінкою того, які саме соціальні послуги потрібні в певному регіоні та в якій кількості, а робити таку оцінку необхідно, до того ж з певною періодичністю, аби вносити необхідні корективи, коли ситуація змінюється.

Такий підхід призводить до розпорошеності та нецільового використання соціальних видатків, до зловживання та корупційних проявів. Якщо в районі є, наприклад, будинок-інтернат, то місцева влада робить усе можливе, щоб передбачити в бюджеті кошти на його утримання. Дуже часто ігноруються альтернативні шляхи, зокрема залучення представників недержавної сфери, які можуть надати соціальні послуги на дому, а не в стаціонарному закладі, що знаходиться далеко від оселі, рідних і близьких отримувача соціальних послуг.

Таким чином, в Україні відсутній комплексний підхід і дієві механізми надання всебічної допомоги конкретній особі, яка потребує сторонньої допомоги, що сприяла б виведенню людини зі стану бідності та соціальної ізольованості, подоланню складних життєвих обставин, запобіганню, зменшенню або усуненню соціальних проблем. На відміну від цивілізаційних країн світу, поки що слабо розвинута співпраця з недержавним сектором, із благодійними та релігійними організаціями.

У вітчизняній науковій та експертній спільноті проблематику реформування системи соціальних послуг розробляють В. Гошовська, К. Дубич, Е. Лібанова, Л. Сідельнік, В. Скуратівський, О. Черниш та інших. Серед іноземних фахівців провідним експертом, який співпрацює з українськими науковцями та практиками в рамках проекту ТАСІС “Посилення регіональних соціальних служб в Україні”, що здійснює Британська Рада за фінансової підтримки Європейського Союзу, доцільно виділити Р. Тофтсіву-Матерон, а також К. Ньюмен, М. Трейсі, І. Фулц. В умовах децентралізації державної влади та модернізації системи місцевого самоврядування питання реформування соціальних послуг набуває особливої актуальності, що потребує додаткових досліджень із урахуванням світового досвіду, аналізу сучасного стану недоліків і проблем реформування вітчизняної системи соціальних послуг, а також обговорення перспектив розвитку.

Мета статті – запропонувати механізми децентралізації соціальних послуг в Україні на основі міжнародного досвіду.

Аналіз сутності децентралізації соціальних послуг в європейських країнах дав змогу узагальнити основні проблеми вітчизняної системи надання соціальних послуг. До основних проблем належать:

- державна монополія у сфері надання соціальних послуг і розподілу замовлень, що призводить до бюрократизму, “ручного” режиму та знижує якість послуг;

- недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій і місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у громаді;

- нечітка схема повноважень і розподілу функцій профільних міністерств, місцевих державних адміністрацій, органів самоврядування та надавачів соціальних послуг, що поглиблює протиріччя в національному законодавстві;

- відсутність єдиного підходу до фінансування стаціонарних закладів, що надають соціальні послуги, підпорядкування їх різним відомствам, а також незначні обсяги бюджетного фінансування, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади;

– недосконалість законодавства щодо прав органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій організувати послуги у громаді, визначати нормативи, стандарти якості цих послуг, що обумовлено чинною системою фінансування та регулювання, яка практично не дозволяє органам місцевого самоврядування залучати міждержавних суб'єктів надання послуг, а також шукати та розвивати власний “баланс послуг” (стаціонарних і альтернативних) відповідно специфічних потреб конкретної громади;

– надмірна залежність місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема в питаннях планування послуг і формування мережі соціальних служб, формування та виконання місцевих бюджетів;

– відсутність ретельного аналізу попиту і пропозицій соціальних послуг;

– відсутність системи контролю після надання послуги конкретній особі та оцінювання клієнтом якості соціальної послуги (наприклад, людина пройшла трудову реабілітацію, отримала диплом, а чи має вона роботу? – тобто йдеться про моніторинг якості послуги);

– недостатня кількість високопрофесійних соціальних працівників.

У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі рівноправного партнера держави та бізнесу у вирішенні соціальних і суспільних проблем. При цьому держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності громадських організацій, забезпечує значну частину фінансування їхньої діяльності і залучає до надання соціальних послуг.

В Україні органи державної влади не сприймають повною мірою громадянське суспільство як рівного партнера в системі організації та надання соціальних послуг і не готові передавати фінансові ресурси й частину повноважень у цій сфері недержавним громадським організаціям. Водночас успіхи окремих організацій, зростання довіри до недержавних організацій з боку влади та громадян свідчать про те, що формується тенденція до розширення впливу громадянського суспільства і в соціальній сфері. Підвищення ролі недержавних громадських організацій у реформуванні системи надання соціальних послуг є об'єктивною передумовою розбудови демократичного, соціально справедливого суспільства.

Проведений аналіз надання соціальних послуг у європейських країнах [2] свідчить про розвиток соціального партнерства в трикутнику “держава – бізнес – громада” шляхом здійснення процесу децентралізації соціальних послуг, розукрупнення великих закладів і центрів, що сприяє зменшенню нерівності громадян у доступі до соціальних, медичних, освітніх та інших служб, їх територіальне наближення до місця проживання людини. Характерною рисою є диверсифікація постачальників послуг усіх форм власності, залучення громадських, приватних і благодійних організацій на конкурсних засадах, а також відкрита інформація для потенційних клієнтів і зацікавлених осіб щодо переліку соціальних послуг та державних і недержавних установ, які їх надають у конкретній місцевості. Діючі індикатори якості соціальних послуг дають можливість оцінити вплив соціальних послуг на покращення життя отримувача конкретної послуги, а також здійснюється моніторинг ефективності діяльності соціальних служб і працівників тощо. Заслужують на увагу механізми державного та незалежного моніторингу якості послуг та оперативна система санкцій за порушення якості.

На нашу думку, зазначені підходи до надання соціальних послуг можна легко запровадити в Україні, адже багато недержавних організацій мають досвід залучення додаткової фінансової та технічної допомоги з боку міжнародних донорів та

організацій, приватного бізнесу, мають адаптовані новітні технології соціальної роботи і підготовлені людські ресурси. Нині більшість центрів соціальних служб не співпрацюють або неефективно залучають ресурси недержавного сектора на місцях. Іншою причиною недостатнього залучення недержавних організацій є відсутність механізму ліцензування щодо надання соціальних послуг з боку державних органів виконавчої влади.

Підвищення рівня співпраці з недержавним сектором удосконалив підхід до модернізації соціальних служб та сприятиме повному соціальному охопленню послугами найуразливіших категорій населення, ранньому виявленню проблемних сімей та своєчасному наданню їм адресної та якісної підтримки працівниками як соціальної сфери, так і працівниками інших галузей.

Заслугує на увагу застосування кращого закордонного досвіду в частині альтернативних джерел фінансування соціальних послуг, а саме – переведення на самоокупність або фінансування за рахунок благодійних коштів.

Додаткового вивчення потребує існуюча в багатьох розвинених країнах соціальна інтеграція в суспільство “нетипових” осіб через розвиток системи нестационарних закладів, де соціальне обслуговування осіб відбувається за місцем їхнього проживання. До них належать: центри (денних послуг, тимчасового догляду, підтримки родин та опікунів, кризові, раннього втручання тощо); притулки (відкритого типу); моделі самостійного проживання у громаді (будинки групового проживання, міні-гуртожитки, соціальний супровід проживання у власній квартирі тощо); профілактичні програми (попередження насильства в сім’ї, дитячої бездоглядності, соціального сирітства, інституалізації); програми фостерінгу (перебування, догляду, виховання в прийомних сім’ях); програми розвитку волонтерського руху у наданні соціальних послуг; інноваційні послуги на базі інтернатних установ тощо. Такий підхід позитивно позначається на самопочутті та саморозвитку конкретної людини, на зміцненні родинних стосунків тощо. Проживання в стаціонарному закладі вважається за доцільне лише в тому випадку, коли неможливо створити умови для його догляду на рівні громади – у біологічній або фостерній (прийомній) сім’ї чи незалежного проживання (індивідуального або групового) з підтримкою та соціальним супроводом.

На нашу думку, доцільно дослідити переваги та недоліки такої форми для кожної соціально вразливої категорії. Хоча очевидно, що в Україні стаціонарні установи соціального обслуговування необхідно модернізувати, тобто перетворити їх на допоміжні служби, які дають змогу неповносправним жити без відриву від соціуму та отримувати реабілітаційні послуги за місцем проживання або у центрах денного перебування. Надання консультативних послуг, наприклад, не потребує значних витрат, але користь від них важлива для вибору людиною відповідної соціальної поведінки.

Отже, актуальність підвищення ефективності організації та надання соціальних послуг особі, сім’ї, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, зумовлює невідкладність дій з роздержавлення соціальної сфери, децентралізації соціальних послуг.

Насамперед необхідно подолати безсистемність і непослідовність у законодавчій сфері – доцільно створити дієві нормативно-правові та організаційні передумови для передачі адміністрування соціальних послуг на місцевий рівень підприємницьким структурам, приватним фізичним особам, недержавним

організаціям, а роль держави залишити як замовника і контролера за дотриманням стандартів якості надавачами соціальних послуг, виконання функцій із стандартизації та ліцензування соціальних послуг і регламентування інспекційно-наглядової діяльності щодо їх надання. Держава має контролювати та регулювати діяльність соціально спрямованих установ, організацій, закладів та підприємств незалежно від форм власності та їх підпорядкування шляхом соціального замовлення та ліцензування, що обумовить конкуренцію і стимулюватиме до підвищення якості послуг. Це виявляється у контролі за умовами надання соціальних послуг, висуванні вимог до рівня кваліфікації працівників та якості надання соціальних послуг тощо. Система ліцензування успішно діє у Великій Британії, Франції, Люксембурзі, Угорщині, Болгарії.

При цьому необхідно визначити перелік безоплатних послуг, гарантованих державою, для категорій осіб, які мають право на їх отримання. Решту видів послуг надавати на платній основі приватною структурою, яка виграла тендер і має право укласти соціальний контракт із державою щодо надання певних соціальних послуг. Така система відносин між державою та недержавними організаціями діє у багатьох європейських країнах. Наприклад, у Німеччині недержавні організації є найбільшими постачальниками соціальних послуг. Аналогічна система функціонує в Угорщині та Великій Британії. Отримання контракту від місцевих органів влади є престижним для недержавних організацій, а тому організації конкурують між собою за отримання таких контрактів. Створення такої системи стане додатковим стимулом і для державних структур працювати ефективніше, оскільки реальною буде загроза втратити бюджетне фінансування.

Потребує правового врегулювання і механізм соціального замовлення органами місцевого самоврядування на соціальні послуги, які надаватимуться провайдером на договірних умовах за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також визначення правових меж щодо повноважень і відповідальності надання соціальних послуг суб'єктами підприємництва та недержавними організаціями.

Отже, вдосконалення нормативно-правового механізму створення сучасної системи соціальних послуг включає:

- розробку рекомендацій щодо підвищення якості та ефективності надання соціальних послуг шляхом внесення змін до бюджетного законодавства, до Законів України “Про місцеве самоврядування”, “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, “Про об'єднання громадян”, “Про соціальні послуги”;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо укладання контрактів, стимулювання та регулювання діяльності комерційних організацій, що працюють у цій сфері, з метою реалізації на практиці принципу добровільності вибору закладу та місця отримання соціальних послуг;

- прийняття законопроекту щодо контролю державою якості надання соціальних послуг;

- законодавче визначення переліку гарантованих державою безоплатних послуг і категорій населення, які мають право на їх отримання, а також визначення видів допомоги, яка надаватиметься на платній основі.

Сучасна система соціальних послуг потребує дієвого фінансово-економічного механізму, зокрема необхідно:

- розробити стандарти забезпечення громадян соціальними послугами у громаді, які мають стати основою для визначення зобов'язань органів місцевого

самоврядування та фінансового нормативу бюджетної забезпеченості видатків місцевих бюджетів на соціальні послуги;

- розробити механізми закупівлі соціальних послуг у недержавних суб'єктах за рахунок бюджетних коштів;

- проаналізувати фактичні витрати установ соціального захисту з метою визначення доцільності існування мережі таких установ на місцевому рівні, виходячи зі співвідношення попиту та пропозиції на соціальні послуги, а також для формування консолідованого бюджету соціального захисту населення і розподілу його між виконавчою владою, місцевим самоврядуванням і безпосередніми отримувачами соціальних послуг.

Організаційно-функціональний механізм функціонування сучасної системи соціальних послуг потребує:

- організувати ефективну систему обліку потенційних одержувачів різних видів соціальних послуг, тобто створити єдиний реєстр осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- впровадити державні стандарти соціальних послуг і їх якості та розробити і запровадити індикатори якості соціальних послуг;

- розробити критерії визначення потреби у послугах та оцінювання спроможності суб'єктів надавати якісні соціальні послуги шляхом впровадження ліцензування та соціального замовлення, державної стандартизації, а також через регламентацію інспекційно-наглядової діяльності надання соціальних послуг;

- створити модель ліцензування державних установ, громадських організацій та приватних структур, що надають послуги населенню;

- здійснити заходи щодо забезпечення прозорого залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг громадянам за рахунок державного та місцевих бюджетів;

- удосконалити управління державними видатками на соціальні послуги з метою їх раціонального використання;

- децентралізувати управління та підсилити роль місцевого самоврядування щодо визначення потреби, планування, фінансування та організації надання соціальних послуг;

- визначити пріоритетні завдання у системі соціальних послуг, спрямованих на децентралізацію згідно з принципами Європейської соціальної хартії;

- внести кардинальні зміни в інфраструктуру державних закладів, які надають соціальні послуги, тобто змінити баланс стаціонарних та альтернативних послуг;

- вдосконалювати існуючі та створювати нові види соціальних послуг;

- продовжити активну роботу з розробки стандартів різних соціальних послуг, залучаючи фахівців не тільки Мінсоцполітики та інших профільних міністерств і відомств, але й недержавні громадські організації, зацікавлених осіб та іноземних спеціалістів;

- створити для надавачів соціальних послуг усіх форм власності рівні умови;

- розробити сучасну систему моніторингу й оцінки якості наданих соціальних послуг та ефективності роботи соціальних служб.

На нашу думку, децентралізація соціальних послуг посилить відповідальність недержавного сектору та органів місцевої влади за якість, фінансове забезпечення, вибір надавача соціальних послуг, адже вони перебувають найближче до потреб людей, тому краще можуть визначити ті категорії населення, які в конкретному регіоні потребують пріоритетної уваги і допомоги, оперативно виявити та надати

об'єктивну інформацію щодо потреб малозахисених громадян, кількості бенефіціарів і ступеня серйозності проблеми, а також раціональніше можуть розподілити державні кошти залежно від пріоритетів і потреб своїх територіальних громад.

Процес децентралізації сприятиме покращенню планування майбутнього попиту на послугу, дасть змогу розширити доступ осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги та соціальних послуг, а також враховувати потреби в соціальних послугах і місцеві особливості їх надання тощо.

Тісна співпраця з недержавними громадськими організаціями на державному, регіональному, місцевому рівнях, соціальне партнерство та соціальне замовлення в усіх сферах соціальної роботи, конкурентне середовище між державою і приватними структурами сприятиме створенню та розвитку ринку соціальних послуг, покращенню якості соціального обслуговування громадян шляхом впровадження багатьох сучасних та ефективних методик, які використовують неприбуткові організації, і скорочуватиме витрати на виробництво соціальних послуг, що дають змогу здешевити соціальні послуги, створити можливість людям самостійно вибирати заклад і форми отримання соціальних послуг. Підвищиться також ефективність розподілу централізованих і нецентралізованих фінансових ресурсів між установами соціального захисту населення внаслідок визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їх видах та обсягах.

Висновки

Міжнародний досвід і проблеми, які накопичилися у вітчизняній системі державного управління, засвідчують про необхідність надати більше повноважень органам місцевого самоврядування у сфері визначення пріоритетів місцевого соціального розвитку, спрямування роботи місцевої інфраструктури соціального обслуговування громадян, планування та розпорядження бюджетними ресурсами на соціальний захист і соціальне забезпечення. Таким чином, децентралізація управління та посилення ролі місцевого самоврядування щодо визначення потреби, планування, фінансування та організації надання соціальних послуг створять сучасну систему соціального обслуговування осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги.

Базовим постулатом децентралізації соціальних послуг, на нашу думку, має стати передача більшої частки бюджетного фінансування на надання соціальних послуг у громадах на дому, а не утримання громіздкої системи бюджетних установ стаціонарного типу. Формування та розвиток сучасної системи соціальних послуг із домінуванням їх на рівні місцевої громади розширить спектр цільових соціальних груп і одночасно підвищить адресність та якість надання соціальних послуг; забезпечить доступність, ефективність розподілу та використання фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів завдяки кращому реагуванню на потреби людей; забезпечить чіткий взаємозв'язок між коштами, які сплачують платники податків, і рівнем послуг, які надаються у громаді за рахунок цих коштів; створить сприятливі умови для надання соціальних послуг недержавними суб'єктами.

Основою державної політики у цій сфері має стати підхід, згідно з яким люди з різними формами соціального неблагополуччя повинні мати необхідну індивідуальну підтримку в тому середовищі, в якому вони живуть, працюють і де легко побачити їх реальні потреби та перевірити якість надання послуги. Соціальні послуги, які надаються на рівні громади, максимально наближені до місця

проживання клієнта і дійсно спрямовані на те, щоб їх користувачі не опинились в ізоляції, а почувалися членами громади, були інтегрованими в суспільство.

Від децентралізації сфери соціальних послуг виграють усі суб'єкти цього процесу: самі одержувачі послуг, оскільки вони одержать доступ до соціальних послуг, які краще задовольняють їх потреби; громади, оскільки вони краще дбатимуть про своїх членів і, що не менш важливо, самі шукатимуть оптимальні шляхи вирішення своїх проблем; держава, оскільки її обмежені бюджетні ресурси використовуватимуться ефективніше, а громадяни будуть краще забезпечені соціальними послугами, яких вони потребують.

Реформа системи надання соціальних послуг і соціального обслуговування має спонукати до перенесення центру уваги з фінансування закладів на задоволення потреб одержувачів соціальних послуг, розширення діапазону цих послуг та підвищення ефективності їх надання. Звичайно, будь-яка реформа потребує ґрунтовно продуманого плану заходів і має здійснюватися комплексно. Необхідно докладно вивчити ситуацію і на місцевому, і на регіональному, і на центральному рівнях, важливо ретельно прорахувати наперед наслідки змін у такій важливій сфері, як соціальні послуги. Додаткового науково-практичного дослідження потребує впровадження зарубіжного досвіду соціальної роботи з кризовими категоріями сімей, дітьми-сиротами, дітьми позбавленими батьківського піклування, дітьми з функціональними обмеженнями тощо.

Література

1. Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>.
2. Тофтїсова-Матерон Р. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах [Текст] / Р. Тофтїсова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. — К. : Проект ТАСІС “Посилення регіональних соціальних служб в Україні”, 2006. — 225 с.

М. Kravchenko

MECHANISMS OF DECENTRALIZATION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE

The analysis of mechanisms of decentralization of social services in Ukraine is made. The specific actions for implementation of legal, financial and economic, organizational and functional mechanisms of decentralization of social services are suggested. It is noted that mechanisms of decentralization of social services are based on strengthening the role and participation of local authorities and NGOs. The international best practices in the sphere of decentralization of social services, particularly in such countries as Great Britain, Germany, France, Luxemburg, Hungary and Bulgaria, are used.

Key words: policy on social protection of population; decentralization of social services, mechanisms of public administration.