

ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Резюме

У записці проаналізовано сучасний стан системи надання соціальних послуг на місцевому рівні. Визначено проблеми, з якими стикаються органи місцевої влади при організації та наданні цих послуг в громаді, та які прямо впливають на якість соціальних послуг, що надаються особі, сім'ї, що опинилися в складних життєвих обставинах. Надано пропозиції щодо можливих шляхів покращення системи надання соціальних послуг органами місцевої влади.

ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Децентралізація на основі принципу субсидіарності формує на місцевому рівні перед системою надання соціальних послуг значні виклики. Органи місцевого самоврядування отримують більші можливості та повноваження, що вимагає від них активнішої участі у наданні соціальних послуг відповідно до потреб громадян. Теоретично об'єднані територіальні громади (ОТГ) здатні краще за центральні структури забезпечити адресність та обґрунтованість надання соціальних послуг, визначити фактичну потребу у них серед членів громади. Це має спростити їх планування і фінансування, здійснення контролю за виконанням, а також підвищити якість цих послуг. Проте на практиці формування ефективної системи надання соціальних послуг на місцевому рівні залишається у початковому стані.

Наразі надання соціальних послуг не є пріоритетним напрямом діяльності для місцевої влади. Їм приділяється значною менше уваги, ніж освітнім та медичним послугам. У результаті на місцях зберігається низка суттєвих проблем:

- відсутність регулярного механізму визначення потреб мешканців у соціальних послугах;

- незабезпеченість ОТГ соціальними працівниками;

- застарілість та неефективність наявного механізму фінансування соціальних послуг;

- слабка співпраця між органами місцевого самоврядування сусідніх громад.

Проблема забезпеченості фахівцями, які безпосередньо надають соціальні послуги, є актуальною для всій території країни. Так, у 2012 р.

в Україні працювали 12 тис. фахівців з соціальної роботи, проте вже через два роки з метою економії коштів більшість соціальних працівників було скорочено¹.

У січні 2018 р. лише в 216 ОТГ (із загальної кількості 665 ОТГ) у штатний розпис було введено фахівців із соціальної роботи. У середньому в кожній з таких ОТГ працює 2 фахівця з соціальної роботи. За півроку кількість фахівців із соціальної роботи збільшилась з 428 до 741 осіб. Так, у Волинській області на 41 ОТГ в штаті виконкомів ОТГ та в штаті комунальних закладів, що надають соціальні послуги, працює 36 фахівців з соціальної роботи, в Івано-Франківській області на 25 ОТГ працює 23 спеціалісти із соціальної роботи, у Львівській – на 35 ОТГ 30 фахівців, у Черкаській – на 26 ОТГ 19 спеціалістів із надання соціальних послуг. Проте, ситуація в деяких ОТГ виглядає критичною. Наприклад, у Закарпатській області на 6 ОТГ немає жодного такого фахівця².

Роль соціального працівника є важливою не тільки з точки зору надання соціальних послуг, а й з погляду на їх максимальну наближеність до осіб, які їх потребують. Саме соціальний працівник, який постійно працює з громадою, найкраще обізнаний, які саме соціальні послуги необхідні мешканцям, на що має звернути увагу місцева влада при плануванні бюджету, розробленні стратегії розвитку громади.

Низька пріоритетність системи надання соціальних послуг призводить до виділення фінансових ресурсів за залишковим принципом, коштів вистачає лише на її підтримку, що не передбачає розвитку. Функції соціального захисту на місцевому рівні фінансуються здебільшого за рахунок цільової субвенції з державного бюджету. Субвенції на допомогу сім'ям із дітьми, забезпечення пільг та житлові субсидії, на соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надходять на районний рівень. З бюджету громад фінансуються заробітні плати соціальних

¹ В кожній громаді повинен бути свій соціальний працівник – експерти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iser.org.ua/news/v-kozhnii-gromadi-povinen-butii-svii-sotsialnii-pratsivnik-eksperti>

² Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за січень та липень 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

працівників, які здійснюють допомогу самотнім і хворим громадянам³. Проте більшість бюджетних коштів витрачається не на надання цих послуг, а на утримання установ та оплату працівників. Місцева влада не в змозі забезпечити ефективне фінансування системи надання соціальних послуг у громаді, більше того, не має розуміння, яким саме чином потрібно оновлювати цю систему, а також не вміє чітко планувати необхідні видатки на соціальні послуги.

За таких умов важливим завданням є створення стимулів для місцевої влади у розвитку системи надання соціальних послуг у громаді для підвищення пріоритетності цієї сфери. Йдеться передусім про стратегічне планування надання та фінансування соціальних послуг, для чого має бути визначено соціальний стандарт фінансування сфери надання соціальних послуг – законодавчо встановлена частка місцевого бюджету, яка має бути спрямована на розвиток системи соціальних послуг. Таким чином, держава зможе забезпечити виконання функції надання соціальних послуг для громадян в кожній ОТГ. Доцільним також є впровадження фінансового заохочення (в якості бюджетної підтримки спеціалізованих програм, розроблених для реалізації на рівні ОТГ) для громад, які успішно реалізують політику держави в сфері надання соціальних послуг.

Бюджетні кошти наразі є основним джерелом фінансування соціальних послуг. Так, 85,5 % наданої територіальними центрами соціального обслуговування грошової та натуральної допомоги були профінансовані за рахунок місцевих бюджетів, і лише 15,4 % – з позабюджетних коштів⁴. Використання інструментів фандрейзингу для залучення позабюджетних коштів здебільшого залишається поза увагою місцевої влади. Між тим, застосовуючи такі інструменти, місцева влада може значно розширити можливості для реалізації необхідних проектів у

³ Гончаренко М. В. Особливості фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/3/01.pdf>

⁴ Соціальний захист населення. Статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики, 2017. – с. 101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_szn_zb.htm

соціальної сфері. У деяких областях проводились одноденні семінари-тренінги з фандрейзингу для представників різних громад. Проте цього замало для належного поширення успішного досвіду залучення додаткових позабюджетних коштів.

Гальмують розвиток системи надання соціальних послуг на місцевому рівні також низький рівень співпраці між сусідніми ОТГ, недостатнє усвідомлення ефективності об'єднаних зусиль для розв'язання спільних проблем, що постають перед двома та більше громадами.

Прийнятий в 2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» забезпечив правові рамки для взаємодії громад з метою організаційного та інституційного забезпечення територіального розвитку. Зазначена співпраця може мати п'ять форм⁵:

- делегування виконання окремих завдань;
- реалізація спільних проектів;
- спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- утворення спільного органу управління.

Станом на 10.12.2018 р. загальна кількість договорів про співпрацю між громадами сягнула 287 од. Безумовним лідером є Полтавська область, де зареєстровано 88 договорів про співпрацю, а в середньому на регіон припадає по 11,5 договорів.

Перспективним напрямом розвитку сфери соціальних послуг на територіальному рівні є застосування такого механізму організаційно-фінансової взаємодії між органами місцевого самоврядування, членами громадами і суб'єктами господарювання як державно-приватне партнерство (ДПП). За даними Мінекономрозвитку, на 1 липня 2018 р. на засадах державно-приватного партнерства в Україні було укладено 192 договори,

⁵ Ст. 4 Закону України Про співробітництво територіальних громад 1508 від 17.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

з яких реалізуються 66⁶. Ця кількість досить незначна з огляду на те, що в країні вже сформовано 874 об'єднані територіальні громади. Водночас ДПП має потужний потенціал та ресурсну базу для розвитку системи надання соціальних послуг на основі рівноправного та взаємовигідного співробітництва бізнесу та місцевих органів влади.

Недорозвиненою на місцевому рівні виглядає практика взаємодії між органами місцевого самоврядування та недержавними організаціями (НДО). Світовий досвід свідчить, що саме НДО сприяють підвищенню якості та підтримують розвиток соціальних послуг, оскільки вони зацікавлені в отриманні коштів за надані послуги, і в разі відмови від їхнього сервісу несуть збитки. Крім того, НДО частіше використовують нові методи та способи надання соціальних послуг та забезпечують задоволення потреб одержувачів соціальних послуг на вищому рівні. Розширення залученості недержавних надавачів соціальних послуг допоможе підвищити доступність соціальних послуг в ОТГ.

У разі забезпечення диверсифікації постачальників соціальних послуг ринкові «умови гри» для надавачів слугуватимуть стимулом для підвищення якості соціальних послуг, що надаються. Для одержувача це означає розширення можливостей вибору установи, де, з його точки зору, він зможе отримати всі необхідні послуги, а в разі незадоволення їх якістю – змінити надавача послуги.

Висновок

Реформування системи надання соціальних послуг на місцевому рівні тісно пов'язане із забезпеченням послідовної децентралізації. Для реалізації нових можливостей для органів місцевого самоврядування в покращенні різних сфер життя членів громад необхідне формування сучасних механізмів надання соціальних послуг.

⁶ Довідка щодо результатів здійснення ДПП (1 півріччя 2018 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

Для підвищення пріоритетності сфери надання соціальних послуг та забезпечення ефективного функціонування системи надання соціальних послуг на місцевому рівні необхідно:

1. **Міністерству соціальної політики** розробити та впровадити єдину державну концепцію створення конкурентного середовища на ринку надання соціальних послуг.

2. **Кабінету міністрів** розробити та затвердити стандарти фінансування громадами надання соціальних послуг у співвідношенні до загальних витрат з бюджету, а також стандарти повноти та якості соціальних послуг.

3. **Міністерству соціальної політики у співробітництві з міжнародними партнерами** розробити (із подальшим впровадженням) навчальний план для представників ОТГ, відповідальних за реформування системи соціальних послуг на місцевому рівні. Забезпечити надання кваліфікованої консультативної допомоги органам місцевого самоврядування в питаннях щодо:

- організації ефективної системи надання соціальних послуг;
- стратегічного прогнозування визначення пріоритетних потреб у соціальних послугах, бюджетного планування та фінансування;
- використання нових механізмів залучення грошових ресурсів, таких як фандрейзінг, краудфандинг, грантові проекти, іноземні інвестиції;
- актуалізації різних методів співпраці, у тому числі співпраці між громадами та застосування державно-приватного партнерства для реалізації конкретних соціальних проектів на місцевому рівні.

К. Ковязіна
відділ соціальної безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень
грудень 2018 р.