

К.Г. Чагин

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Целевые потребительские субсидии (социальные ваучеры) и заказ на социальное обслуживание



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

Социальное обслуживание населения в Российской Федерации: текущая ситуация

С началом социально-экономических реформ в конце 1980-х годов система социального обслуживания населения в нашей стране претерпела значительные изменения.

В советское время социальные услуги, как правило, оказывали стационарные государственные учреждения — дома престарелых, детские дома, специализированные интернаты и т.д. Они были призваны помочь тем категориям населения, которые не могли жить самостоятельно скорее не по социальным, а по "естественно-биологическим" причинам (одинокие люди, неспособные обслуживать себя в связи с преклонным возрастом, дети-сироты, не достигшие уровня зрелости, необходимого для самостоятельной жизни в обществе, одинокие люди с тяжелой степенью инвалидности и т.п.).

Начало реформ и социально-экономический кризис привели к переосмыслению роли и изменению всей системы социального обслуживания. Государству и появившемуся в ходе реформ институту местного самоуправления пришлось столкнуться как с резким увеличением количества людей, нуждающихся в социальной помощи, так и с массовым появлением или, скорее, проявлением их новых категорий: малообеспеченных семей, социальных сирот, жертв домашнего насилия, лиц без определенного места жительства и т.д.

Ответной реакцией на это было создание обширной сети государственных и муниципальных учреждений, призванных оказывать специализированную социальную помощь. Особую роль сыграли муниципалитеты, которым пришлось создавать муниципальные социальные учреждения практически с нуля. Вместе с тем именно на эти учреждения и, соответственно, местные бюджеты легло основное бремя оказания социальных услуг, поскольку приближенные к населению органы местного самоуправления в наибольшей степени испытывают давление со стороны социально уязвленных категорий населения своих территорий. Создание муниципальных учреждений социального обслуживания граждан было инициировано федеральными законами и нормативными актами Министерства труда и социального развития Российской Федерации.

С 2004 года в системе социального обслуживания начались новые организационные изменения. Реформа по разграничению полномочий централизовала функции по социальному обслуживанию населения на региональном уровне государственной власти, что на практике означает перевод большинства муниципальных учреждений социального обслуживания в статус государственных учреждений.

Классификация видов социального обслуживания, получателей услуг, а также общие принципы организации предоставления социально-го обслуживания определены Федеральным законом "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" № 195-ФЗ в редакции от 22 августа 2004 года¹. При этом управление социальным обслуживанием и установление государственных стандартов этого обслуживания полностью отнесены к ведению исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в последние десять лет наряду с государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания социальные услуги населению начали все более активно оказывать общественные некоммерческие (негосударственные) организации (НКО или НГО), активизация которых связана с демократическими преобразованиями российского общества, появлением федеральной, региональной и муниципальной нормативной базы для их деятельности. Организации, оказывающие социальные услуги, формировались зачастую на основе групп самопомощи и взаимной поддержки. Типичными примерами таких организаций являются клубы инвалидов, ассоциации выпускников детских домов, ассоциации родителей детей-инвалидов и т.п.

Финансирование деятельности общественных организаций по оказанию социальных услуг осуществляется из разных источников: личные средства членов организации, гранты зарубежных и российских благотворительных фондов, частные пожертвования, благотворительные взносы коммерческих структур, целевые средства региональных и местных бюджетов, доходы от продажи услуг и товаров.

Объем социальных услуг, оказываемых общественными организациями, если сравнивать их с муниципальными и государственными учреждениями, пока невелик в силу недостатка финансирования и отсутствия необходимой инфраструктуры (помещений, оборудования, доста-

¹ Это последняя редакция закона на момент подготовки данного материала (февраль 2006 года).

точного количества квалифицированных кадров и т.д.). По преимуществу такие организации оказывают услуги своим членам или небольшому числу клиентов, которых они могут обслужить.

Однако потенциал и роль общественных организаций в социальном обслуживании довольно значительны. Причиной обращения негосударственного сектора к той или иной социальной проблеме чаще всего является соответствующий "пробел" в государственной или муниципальной социальной политике — неэффективное решение проблемы государственными и муниципальными социальными службами либо вообще отсутствие внимания к проблеме (например, насилия в семье). Во многих случаях именно общественные организации выступили инициаторами работы с той или иной группой, нуждающейся в социальном обслуживании. Например, в Томске общественная организация создала первый приют для бездомных, который в 1999 году получил муниципальный статус, существенно расширил свою материальную базу и открылся уже в новом качестве как муниципальный центр "Приют для лиц без определенного места жительства".

Оказанием социальных услуг занимаются и коммерческие организации в лице субъектов малого бизнеса, однако их деятельность ограничена предоставлением услуг платежеспособным гражданам. С одной стороны, социально уязвимые категории населения не в состоянии оплачивать услуги по тем расценкам, которые могли бы принести поставщику услуг прибыль. С другой — не развит механизм привлечения региональными и местными администрациями частного бизнеса к оказанию социальных услуг на контрактной основе за счет средств региональных или местных бюджетов.

Существуют вполне объективные причины того, что на сегодняшний день социальное обслуживание населения в Российской Федерации почти монопольно осуществляется государственными или муниципальными учреждениями. В начале 1990-х годов, когда возникла острая потребность в создании системы социального обслуживания, никто, кроме государства и муниципалитетов, не мог взять на себя эту работу даже при соответствующем финансовом обеспечении. Но сейчас уже появились реальные возможности для демонополизации социального обслуживания и повышения его эффективности.

Бюджетный сектор социальных услуг: традиции и инновации

Под бюджетным сектором социальных услуг мы понимаем совокупность взаимоотношений между заказчиками социальных услуг, являющимися распорядителями бюджетных средств, в частности региональными или местными органами социальной защиты населения, поставщиками социальных услуг (как правило, государственными учреждениями социального обслуживания) и получателями услуг (клиентами).

На сегодняшний день самым распространенным управленческим подходом к организации предоставления социальных услуг в этом секторе является сметное содержание заказчиком поставщика услуг.

Двумя основными характеристиками этого подхода являются заложенный в самой его сути монополизм поставщиков и то, что заказчик, как правило, ничего не покупает у поставщика (как бы удивительно это ни звучало), а просто его содержит. Поясним последнюю характеристику на примере взаимоотношений некоего территориального управления социальной защиты и подведомственного ему центра социального обслуживания, которое занимается, например, социальной реабилитацией детей-инвалидов.

Во-первых, заказчик не имеет полного представления о конкретных услугах, которые оказывает поставщик, и их удельной стоимости. Как правило, это представление ограничено такими понятиями, как "работа с семьей", "работа с детьми-инвалидами" и т.д. А на основе существующего посттейного сметно-бюджетного финансирования чрезвычайно сложно понять, сколько стоит та или иная услуга. Имеет место так называемый эффект "чая с лимоном", когда продавец (например, проводница в поезде) выставляет нам цену за чай с лимоном, но если мы просим чай без лимона, не может продать нам его дешевле, поскольку неизвестно, сколько отдельно стоит лимон.

Во-вторых, существующая система взаимоотношений заказчика и поставщика ориентирует последнего не на достижение результата социального обслуживания, то есть положительных изменений в состоянии или способностях клиентов (например, приобретение детьми-инвалидами способности самостоятельно надевать одежду и обувь), а на обеспечение процесса социального обслуживания, в худшем случае — на демонстрацию этого процесса.

Например, муниципальный центр социального обслуживания должен представлять в

управление социальной защиты отчет по определенной форме о деятельности своего отделения социальной реабилитации детей-инвалидов. Из формы отчета явствует: единственное, что хочет знать заказчик о соответствующей деятельности поставщика, это количество детей-инвалидов, прошедших через отделение за отчетный период. Кто эти дети, откуда они, произошли ли у них какие-либо положительные изменения — все эти вопросы находятся вне внимания заказчика, вне управляемого фокуса. От поставщика, по сути, не требуется ничего, кроме того, чтобы обеспечить пребывание в отделении расчетного числа детей. Финансовые средства передаются, а собственно заказ на работу отсутствует. Поставщик, в принципе, может обслуживать любых детей, абсолютно не заботясь при этом о результате своей работы.

Безусловно, мы ни в коем случае не хотим бросить упрек всем сотрудникам учреждений социального обслуживания, многие из которых профессионально и даже с энтузиазмом (учитывая низкий уровень заработной платы и не всегда достаточный уровень материально-технической базы) оказывают клиентам услуги, не забывая результативности последних. Однако проблема в том, что стремление достичь результата является в существующей системе правом поставщика, а не его обязанностью, что ставит результативность социальной услуги в абсолютную зависимость от субъективного фактора, который можно назвать фактором "поставщика-энтузиаста". При этом у поставщика, который "энтузиастом" не является, существует возможность в лучшем случае обеспечивать процесс обслуживания, а в худшем — просто его демонстрировать.

В-третьих, заказчик очень часто не имеет представления о минимальных стандартах, при которых возможно качественное и результативное оказание услуги. Это ярко проявляется в тех случаях, когда, стремясь расширить сеть социальных служб, территориальные администрации открывают новые учреждения или их специализированные отделения, не обеспечивая их необходимыми материально-техническими ресурсами. В качестве примера можно привести историю создания отделения по реабилитации детей-инвалидов при одном муниципальном центре социального обслуживания.

Несмотря на то, что решение об открытии отделения принималось городским комитетом, директору центра было дано неформальное указание "выкрутиться" и самостоятельно най-

ти помещение для работы. В итоге удалось договориться о безвозмездном использовании временно пустующего полуподвального помещения, принадлежащего другому учреждению, отделение открылось, на его деятельность стали тратиться средства (оплата труда специалистов, закупка инвентаря и т.д.), но эффективность этих затрат оказалась под вопросом. Самые сотрудники отделения отмечают, что его материально-техническое обеспечение не позволяет надеяться на качественное оказание реабилитационных услуг — помещение слишком мало, его коммунальное состояние близко к антисанитарному, отсутствует телефон, да и существует отделение на чужой территории, фактически на птичьих правах. Может быть, для обеспечения процесса социального обслуживания этого и достаточно (отделение работает, оказывает услуги и пишет отчеты о количестве посещающих его клиентов), а вот для качественного оказания услуг, обеспечивающих достижение результата, вряд ли.

Устранить недостатки, которые существуют в бюджетном секторе социального обслуживания, можно с помощью внедрения и распространения инновационных управляемых подходов — технологии целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) и технологии заказа на социальное обслуживание, которые ведут к появлению настоящего рынка социальных услуг. Кроме того, эти технологии являются практическими инструментами перехода к управлению и бюджетированию по результату (ключевое направление реформы бюджетного сектора экономики в целом¹).

Целевые потребительские субсидии (социальные ваучеры)

Данная технология представляет собой механизм организации предоставления услуг населению за счет бюджетных средств. При этом конкретного поставщика среди поставщиков, отвечающих определенным требованиям, выбирает сам потребитель, а оплата поставщику осуществляется после оказания услуги потребителю.

Процедура оказания услуги на основании социального ваучера подразумевает последовательное выполнение следующих действий.

1. Определение заказчиком технического задания по оказанию услуги на основании соци-

¹ См. Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.), утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.

ального ваучера, включая определение денежного номинала ваучера. Определяются характеристики потребителя услуги (клиента), качественно-количественные параметры услуги, условия предоставления и стоимость услуги (денежный номинал социального ваучера).

2. Проведение заказчиком квалификационно-отбора поставщиков и заключение с ними договоров на предоставление услуги и ее оплату в соответствии с денежным номиналом ваучера. Заказчик предоставляет право оказывать услугу и гарантированно получать за это плату любым поставщикам, которые изъявляют желание и подтверждают способность оказывать услугу на условиях технического задания.

3. Выдача заказчиком ваучеров потребителям услуг и сообщение им контактной информации об отобранных поставщиках. Заказчик выдает ваучеры гражданам, которые соответствуют установленным характеристикам клиентской группы и желают получать услугу на условиях технического задания. При этом он сообщает потребителям, у каких поставщиков можно "обменять" ваучер на услугу.

4. Выбор потребителем услуги того или иного поставщика по своему усмотрению и получение у него услуги "в обмен" на ваучер. Из списка ранее отобранных заказчиком поставщиков потребитель самостоятельно выбирает того поставщика, который больше его устраивает (по территориальному расположению, стоимости дополнительных услуг, другим факторам), предоставляет ему свой ваучер и получает услугу. Если потребитель получил несколько ваучеров (на многократное получение услуги) или получает ваучер периодически (например, раз в месяц), то он может свободно менять поставщиков.

5. Предъявление поставщиком услуги заказчику полученного у потребителя ваучера и получение платы за оказание услуги. Заказчик оплачивает работу поставщика услуги только по факту ее оказания и в объеме, соответствующем количеству предъявленных ваучеров.

Технология целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) обладает рядом уникальных преимуществ.

Во-первых, максимально расширяет потребительский выбор, одновременно сохраняя и стимулируя целевой спрос на услугу, а также обеспечивая необходимое заказчику качество услуги. Технология носит целевой характер,

поскольку "заставляет" потребителя получать услугу гарантированного качества, но при этом дает ему свободу в выборе того поставщика, у которого получать услугу удобнее и выгоднее (исходя из индивидуальных предпочтений и возможностей клиента).

Во-вторых, создает экономические условия для того, чтобы поставщики повышали качество и доступность своих услуг, — ведь им приходится конкурировать между собой за потребителей, стремясь привлечь их как можно больше.

В-третьих, минимизирует коррупционные риски, поскольку решение о том, какому поставщику достанутся бюджетные деньги, принимает не чиновник, а сам потребитель. Бюджетные средства сначала в виде ваучера направляются потребителю, а уже через него — выбранному им поставщику услуг.

Необходимо также иметь в виду следующее. Хотя квалификационный отбор поставщиков в какой-то степени ограничивает свободу потребительского выбора, в технологии целевых потребительских субсидий он занимает особое (и важное!) место, позволяя заказчику:

- контролировать качество услуги;
- избегать ситуаций, когда поставщик может отказаться предоставлять услугу (например, модный стоматолог может не захотеть видеть среди своих клиентов малоимущих пенсионеров);
- предоставлять договорные гарантии поставщикам в том, что оказанные ими по ваучерам услуги будут реально оплачены.

Важно понимать, что чем больше поставщиков, в соответствии с требованиями квалификационного отбора, будут иметь право предоставлять услуги, тем это удобнее для клиентов, тем выше конкуренция среди поставщиков, а следовательно выше и качество услуги.

Технология целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) достаточно широко применяется в системе предоставления социальной помощи и социального обслуживания в зарубежных странах. Например, в США уже много лет действует так называемая Программа продовольственных талонов (Food Stamps). По этой программе малоимущим гражданам предоставляются специальные талоны, по которым они могут на определенную сумму приобретать продукты питания из установленного списка в определенных магазинах (на дверях магазинов, участвующих в программе, наклеивается специальный знак). В муниципалитетах

Дании по технологии социальных ваучеров одиноким пожилым гражданам предоставляются бытовые услуги (уборка, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.), а в Финляндии — образовательные услуги детям дошкольного возраста. Целевые потребительские субсидии используются также в Великобритании, Германии, Австралии, Новой Зеландии, Чили и других странах.

Что касается России, то пока можно говорить лишь об отдельных случаях применения социальных ваучеров, а не о повсеместной практике.

В 2005 году при содействии Института экономики города эта технология стала использоваться во Владимире, где городская администрация решила таким образом организовать горячее питание для одиноких и малоимущих пожилых граждан. В прежние годы такие пенсионеры получали талоны на питание и обедали на них в одном из муниципальных кафе. Но тем, кто жил далеко от этого кафе, было неудобно до него добираться, а само оно было лишено экономических стимулов к повышению качества своих услуг.

Приняв решение использовать технологию целевой потребительской субсидии, городская администрация разработала положение о муниципальной программе организации горячего питания для остро нуждающихся пенсионеров. На основании этого положения был проведен квалификационный отбор поставщиков питания, в котором приняли участие 4 столовых. В результате право предоставлять питание и получать за это оплату из городского бюджета получили 2 столовые. Пенсионерам, имеющим право получать питание, стали выдавать ваучеры, номинал которых равнялся 40 рублям, — от 30 до 45 ваучеров на квартал в зависимости от дохода человека. Пенсионеры самостоятельно выбирали столовую и обменивали в ней полученные ваучеры на горячие обеды, а поставщики ежемесячно получали от городской администрации оплату в соответствии с количеством реализованных у них ваучеров. Всего клиентами данной программы стали более 150 человек, а сумма бюджетных средств, направленных на выполнение программы, составила 500 тыс. руб.

К сожалению, в данном случае администрации города не удалось обеспечить для клиентов максимально широкий потребительский выбор. Двум из четырех участников квалификационного отбора было отказано в праве оказы-

вать услуги по программе необоснованно, с нарушениями установленных администрацией же правил¹.

Вместе с тем оценка программы показала, что даже в этих условиях клиенты активно пользовались предоставленным им правом выбора. Предпочтения распределились между двумя отобранными столовыми примерно поровну, причем половина клиентов питались как у одного, так и у другого поставщика. Совершая свой индивидуальный выбор, они руководствовались главным образом такими критериями, как удобство расположения столовой, качество и разнообразие питания, а также доброжелательность и внимание персонала.

Остается добавить, что реализация этой программы позволила в значительной степени улучшить характеристики питания клиентов, а также содействовала развитию их социальных связей.

В 2006 году, опять же при содействии Института экономики города, технология целевых потребительских субсидий должна начать работать в Арзамасе. С ее помощью городская администрация намерена организовать представление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста (эти услуги традиционно оказывались и продолжают оказываться муниципальными учреждениями дошкольного образования).

Заказ на социальное обслуживание

Несмотря на все преимущества технологии целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров), ее применение не всегда целесообразно и даже не всегда возможно. Например, тяжелобольные и одинокие престарелые люди вряд смогут компетентно и самостоятельно выбрать поставщика надомного обслуживания или на территории может не быть даже двух поставщиков услуг, так что выбирать просто не из кого (подробнее о таких аспектах будет сказано ниже). В этих случаях необходимо применять технологию заказа на социальное обслуживание.

Данная технология является формой прямого финансирования поставщика услуги, но серьезно отличается от традиционного содержания поставщика по смете. В зависимости от ситуации заказ может быть конкурсным или бесконкурсным (в последнем случае говорят о применении государственного или муниципального задания), а в целом, процедура применения этой технологии выглядят следующим образом.

¹ В 2006 году этой ошибки удалось избежать — городская администрация предоставило право оказывать услуги по горячему питанию всем поставщикам, изъявившим желание участвовать в программе и прошедшим процедуру квалификационного отбора. При этом два из этих трех поставщиков являлись муниципальными, а один — частным.

1. Заказчик определяет техническое задание по оказанию услуг, включая его максимальную стоимость.

Далее при конкурсном заказе

2. Заказчик размещает заказ на выполнение технического задания **путем проведения открытого конкурса**.
3. Заказчик заключает договор на реализацию заказа с победителем конкурса.
4. Исполнитель заказа реализует заказ, а заказчик проводит мониторинг реализации.

Далее при бесконкурсном заказе

2. Заказчик размещает заказ на выполнение технического задания **путем заключения договора с единственным поставщиком**.
3. Исполнитель заказа реализует заказ, а заказчик проводит мониторинг реализации.

В отличие от традиционной системы сметного содержания поставщиков услуг (подведомственных учреждений социального обслуживания) технология заказа осуществляется по принципу *покупки услуг*.

В качестве предмета заказа выступает формируемое заказчиком техническое задание на социальное обслуживание, которое включает в себя конкретные параметры, ожидаемые результаты (положительные изменения у целевой группы получателей услуг) и рассчитанную заказчиком максимальную стоимость оказания услуг.

Ответственность поставщика за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается договорной основой отношений заказчика и поставщика.

Так же как и в случае с целевыми потребительскими субсидиями (социальными ваучерами), технология заказа создает возможность демонополизации рынка социальных услуг — заказ на выполнение технического задания может быть размещен на конкурсной основе и выдан наилучшему поставщику услуг, включая общественные некоммерческие организации или частных подрядчиков, что повышает качество услуг и оптимизирует бюджетные затраты. Даже если бесконкурсный заказ используется в условиях объективно монопольного рынка (например, в сельской местности, где может существовать лишь единственный поставщик — как правило, государственное учреждение социального обслуживания), следование принципу "лучше покупать услуги у монополиста, чем просто его содержать" работает на перспективу демонополизации рынка. Наличие конкретных и регулярных заказов со стороны заказчика может стимулировать возникновение новых, альтернативных поставщиков, которые будут заинтересованы в получении этих

заказов и, следовательно, в конкуренции с существующим поставщиком.

Четкое техническое задание позволяет заказчику проводить полноценный мониторинг поставки услуг, а также последующую оценку их результативности и эффективности. Особенностью мониторинга выполнения заказа является то, что внимание должно обращаться на содержательные моменты оказания услуг (соблюдение качественно-количественных параметров технического задания) и достижение результатов предоставления услуг, а не на процессные характеристики деятельности исполнителя, в частности постатейное расходование исполнителем финансовых средств, общий объем которых определен договором. Другими словами, вопрос *не в том, как исполнитель тратит деньги, а в том, делает ли он то, что на эти деньги было ему заказано*.

В России накоплен уже достаточный опыт применения технологии конкурсного заказа на социальное обслуживание. Во многом это стало возможным благодаря целенаправленной деятельности Института экономики города, который при поддержке Агентства США по международному развитию оказывал консультационно-методическое содействие во внедрении этой технологии заинтересованным муниципальным и региональным администрациям.

В 2002 году в Перми впервые на конкурсной основе был размещен муниципальный заказ на социальное обслуживание с соблюдением всех принципов технологии.

- С 2003 году конкурсный заказ стал работать в Биробиджане, Кирове, Магадане.
- В 2004 году состоялся конкурс государственного заказа на социальное обслуживание в Алтайском крае.
- С 2005 года началась работа по комплексному внедрению конкурсного заказа на соци-

альные услуги в Новосибирской области. В этом же году технология конкурсного заказа стала полноценно применяться во Владимире.

В конкурсах на получение заказов участвовали 11 НКО, 37 муниципальных и государственных учреждений, одна коммерческая организация. Победителями конкурсов стали 8 НКО и 22 муниципальных и государственных учреждения. Суммы финансирования отдельных за-

казов составляли от 50 до 200 тысяч рублей.

Технология бесконкурсного заказа (задания) на социальные услуги была апробирована и внедрена в 2003—2004 годах в Городецком и Балахнинском районах Нижегородской области, а в 2005 году — в Новосибирской области.

Информация о конкретных услугах, представление которых было организовано через технологию заказа, приведена в таблице.

**Опыт внедрения технологии муниципального и государственного регионального заказа на социальные услуги в России
(при консультационно-методическом содействии Института экономики города)**

Территория	Период	Услуги
Муниципальные заказы		
Пермь	2002 г.	Социальная реабилитация детей-инвалидов с ДЦП
Магадан	2003 г.	Социально-трудовая реабилитация подростков трудоспособного возраста из группы риска
Биробиджан		Социально-психологическая реабилитация детей из группы риска
Киров	2003 г.	Надомное обслуживание пожилых людей и инвалидов, социально-психологическая реабилитация детей из группы риска (бесконкурсный заказ)
Городецкий район Нижегородской области	2003 г.	Детский летний отдых (бесконкурсный заказ)
Балахнинский район Нижегородской области	2004 г.	Горячая телефонная линия для граждан пожилого возраста
Владимир	2005 г.	
Региональные государственные заказы		
Алтайский край	2004 г.	Социально-психологическая поддержка женщин, переживающих домашнее насилие
Новосибирская область	2005–2006 гг.	Подготовка детей из малоимущих семей к начальной школе

Оценка размещения и реализации заказов на социальное обслуживание позволила определить фактические выгоды от применения этой технологии. Особенно тщательно оценка проводилась в Перми, где через систему конкурсного заказа была организована социальная реабилитация детей-инвалидов. Оценка подразумевала сравнительный анализ качества социального обслуживания, предоставляемого по заказу, с одной стороны, муниципальными учреждениями, а с другой — НКО, сравнивалась также работа поставщиков, предоставлявших одни и те же услуги по заказу и в режиме традиционного сметного финансирования.

Оценка показала, что *применение технологии заказа повышает качество предоставления социальных услуг*. Степень удовлетворенности клиентов, которые получали услуги от исполнителей заказа, в среднем была на 10% выше, чем клиентов, получавших аналогичные услуги в режиме текущего финансирования поставщика по смете.

Важным выводом оценки является то, что НКО вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими клиенту общественной организации и муниципального учреждения, выполнивших один и тот же заказ, выяснилось, что доля клиентов общественной организации, очень довольных предоставленными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. Кроме того, у общественной организации вообще отсутствовали клиенты, недовольные услугами, у муниципального учреждения таких клиентов оказалось порядка 6%.

По мнению сотрудников администраций, занимающихся размещением заказов и их мониторингом, *технология заказа на социальные услуги в ряде случаев гораздо удобнее существующих*.

вующего — управленческого — подхода, при котором сотрудникам администрации приходится самим организовывать предоставление тех или иных услуг (например, организация работы детского летнего лагеря подразумевает подбор персонала, заключение договоров, ведение переговоров о предоставлении базы для оказания услуг, непосредственное управление оказанием услуг и т.д.). При применении технологии заказа все оперативные вопросы организации предоставления услуг ложатся на плечи привлекаемого на конкурсной и договорной основе внешнего поставщика услуг, а функции сотрудников администрации ограничиваются формированием технического задания, проведением конкурса и мониторингом работы поставщика.

Технология заказа проявила себя как важнейший инструмент успешной реализации местной или региональной социальной политики. При формировании заказа на основе конкретных приоритетов территориальной социальной политики у местной или региональной администрации появляется возможность четко определять требуемые группы получателей услуг, требуемую номенклатуру услуг с их качественно-количественными характеристиками, ожидаемые результаты и через договор ориентировать на эти показатели поставщиков услуг.

Вместе с тем оценка выявила ряд важных проблем, без решения которых дальнейшее применение технологии заказа на социальное обслуживание будет затруднительным.

Во-первых, недостаточное умение заказчика (управлений социальной защиты) формировать грамотные, реальные с точки зрения исполнения и востребованные клиентской группой технические задания. В частности, может занижаться реальная стоимость заказа, когда в расчет включается неполная номенклатура всех расходов (например, игнорируются административные расходы), — в результате выполнение технического задания может быть сорвано. Происходят также ошибки исключения — например, в техническое задание не включается такая важная работа, как набор клиентов. Могут допускаться и ошибки профессионально-методического характера: неправильный выбор клиентской группы, самих услуг, порядка их предоставления, например ориентация психологических занятий исключительно на детей-инвалидов, тогда как в подобных услугах нуждаются и их родители. Иногда игнорируется тот факт, что к клиентам

требуется индивидуальный подход. Например, если речь идет о реабилитации инвалидов, то в отношении обслуживания этой клиентской группы следует помнить об индивидуальном характере потребностей тех, кто в нее входит. Сформировать универсальное техническое задание для такой клиентской группы достаточно сложно, и заказчик должен обладать высоким уровнем компетентности именно в этой сфере социального обслуживания.

Во-вторых, недостаточная управленческая и контрактная культура исполнителей заказа: некоторые из них не смогли в полной мере выполнить административные условия, предусмотренные договором (своевременность предоставления отчетов и т.д.). Причем интересно, что на последнем месте по контрактной дисциплине иногда оказывались не НКО, как можно было бы предположить, а муниципальные и государственные учреждения. Отмечались даже такие ситуации, когда сотрудник учреждения, непосредственно организующий предоставление услуг, вообще не был знаком с техническим заданием по договору. Это говорит о том, что НКО могут выполнять заказы на социальное обслуживание достаточно ответственно, зачастую превосходя в этом отношении муниципальные и государственные учреждения.

В-третьих, широкому применению технологии заказа и демонополизации рынка социальных услуг препятствуют законодательные и институциональные барьеры.

Действующее налоговое законодательство не обеспечивает условий для равноправной ценовой конкуренции между муниципальными или государственными учреждениями социального обслуживания и поставщиками иных организационно-правовых форм (в том числе НКО), значительно увеличивая для последних риск оказаться в заведомо проигрышном положении. В частности, в соответствии со статьей 149 Налогового кодекса Российской Федерации налогом на добавленную стоимость не облагается реализация услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемых только государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты.

Сдерживающим фактором пока является годовой цикл бюджетного планирования, а также нестабильность и плохая предсказуемость процесса утверждения бюджетов. В условиях, когда региональный или местный бюджет утверждается на один год и часто случаются задержки принятия бюджетов, заказчики неохотно вступают в договорные отношения для организации через заказ предоставления тех услуг, которые

должны оказываться долгосрочно и непрерывно (например, надомное обслуживание пожилых и инвалидов). Поэтому через систему заказа, как правило, реализуются краткосрочные программы, которые начинаются не раньше второго квартала и заканчиваются к концу финансового года.

В качестве другой институциональной преграды выступает сама существующая система организации предоставления социальных

услуг через содержание сети подведомственных учреждений. Будучи вынуждены финансировать "свои" подведомственные учреждения по смете хотя бы для поддержания их материальной инфраструктуры, заказчики значительно ограничиваются в финансовых ресурсах для покупки услуг через конкурентные процедуры даже в том случае, если на территории присутствует более выгодный и эффективный альтернативный поставщик.

Выбор и применение инновационных подходов к организации предоставления социальных услуг

Практика использования технологий целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) и заказа на социальное обслуживание показала, что неправильный выбор технологии для организации предоставления социальных услуг может сделать ее применение недостаточно эффективным или даже полностью нецелесообразным.

При выборе той или иной технологии должны учитываться следующие факторы:

- 1) наличие фактической или потенциальной конкуренции между поставщиками услуги;
- 2) характеристики клиентской группы — степень личной заинтересованности клиента в получении услуги, уровень дееспособности и компетентности для самостоятельного выбора поставщика услуги;
- 3) возможность предварительно определить поименный состав индивидуальных потребителей услуги.

С учетом этих факторов технологию целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) рекомендуется применять в следующих случаях:

- 1) на рынке услуг имеется фактическая или потенциальная конкуренция поставщиков;
- 2) потребитель услуг достаточно заинтересован, дееспособен и компетентен для того, чтобы самостоятельно выбирать поставщика данной услуги;
- 3) существует возможность предварительно определить поименный состав индивидуальных потребителей услуг.

По данной технологии в крупных или средних городах организованы, например, такие услуги, как зубопротезирование для малоимущих пожилых граждан, предоставление многодетным семьям школьных товаров и одежды, услуги такси для инвалидов и т.п.

В свою очередь, технология конкурсного заказа рекомендуется к применению тогда, когда на рынке услуг существует фактическая или, может быть, потенциальная конкуренция, но другие факторы выбора имеют следующие

характеристики:

- 1) потребитель услуги недостаточно заинтересован, дееспособен и компетентен для того, чтобы самостоятельно выбирать поставщика данной услуги;
- 2) невозможно предварительно определить поименный состав индивидуальных потребителей услуги.

В качестве примеров можно привести такие услуги, как реабилитация подростков-правонарушителей, надомное обслуживание одиноких пожилых граждан с утраченными способностями к самообслуживанию, комплексная реабилитация инвалидов, психологическая и консультационная помощь по телефону доверия для жертв домашнего насилия и т.п. Работа телефона доверия очень наглядно демонстрирует ситуацию, когда нельзя предварительно определить поименный состав индивидуальных потребителей услуги. А поскольку абсолютно невозможно заранее сказать, какие конкретно граждане будут звонить, применить в данном случае технологию социальных ваучеров при всем желании невозможно — их просто некому выдавать.

И наконец, технология бесконкурсного заказа (задания) может обоснованно применяться в том случае, если на рынке услуг нет и потенциально не может быть конкуренции поставщиков (например, в сельской местности).

Следует отметить, что во всех описанных ситуациях выбора между целевыми потребительскими субсидиями (социальными ваучерами) и заказом изначально предполагается, что заказчик услуги заинтересован в сохранении и стимулировании целевого получения услуги потребителем, иначе более правильным решением было бы предоставление простых денежных пособий. Иными словами, речь идет о целенаправленной организации предоставления и получения конкретных социальных услуг для удовлетворения жизненных потребностей их потребителей.

Такая заинтересованность заказчика может иметь место в следующих случаях:

- 1) получение услуги непосредственным потребителем (например, ребенком) зависит от посредника (например, родителей ребенка или замещающих их лиц);
- 2) услуга является жизнеобеспечивающей (например, питание);
- 3) существует большая вероятность того, что неполучение услуги потребителем может вызвать дополнительные бюджетные расходы (например, если нуждающийся в зубо-

протезировании пожилой граждан не получит данную услугу, то впоследствии, возможно, его придется лечить от наступивших или обострившихся заболеваний желудочно-кишечного тракта и т.п.).

Безусловно, на выбор той или иной технологии может оказывать влияние множество и

других разнообразных факторов, не упомянутых выше. Тем не менее при осуществлении выбора в целях максимального учета интересов потребителей и обеспечения наилучшего качества и результативности услуги за счет создания конкуренции среди поставщиков целесообразно последовательно "примерять" на ту или

целевая потребительская субсидия (социальный ваучер)

конкурсный заказ

бесконкурсный заказ (задание)

Практика применения технологий целевых потребительских субсидий (социальных ваучеров) и заказа на социальное обслуживание показывает, что чрезвычайно важным моментом является *последовательность в применении выбранной технологии и недопущение смешивания технологий*.

Так, если предоставлять услуги решено с использованием технологии целевой потребительской субсидии (социального ваучера), то при проведении квалификационного отбора поставщиков недопустимо пользоваться процедурой конкурса, применяемой при заказе. Отбор поставщиков при технологии социального ваучера и конкурс при технологии заказа выполняют совершенно разные задачи: в первом случае, определение как можно большего числа поставщиков, отвечающих требованиям отбора (чем больше поставщиков, тем лучше потребителю), а во втором — определение одного, наилучшего поставщика.

Кроме того, технологии различаются и требованиями к поставщикам услуг. В частности, требование к поставщику не иметь задолженности по налоговым платежам и доказать это предоставлением соответствующей справки из налоговых органов оправданно при заказе, где может предусматриваться предоплата услуг, но совершенно неоправданно при использовании механизма социальных ваучеров, поскольку он предусматривает оплату услуг только по факту их оказания. Следует помнить, что из-

лишние административные барьеры, неоправданная сложность процедур могут привести к тому, что поставщики не захотят участвовать в квалификационном отборе.

В то же время если при использовании технологии социального ваучера применяется конкурсная процедура, этоискажает представления об этой технологии как заказчика, так и самих поставщиков, что в конечном счете приводит к необоснованному в данном случае ограничению числа поставщиков и, следовательно, вредит интересам потребителя.

Кроме того, важно отличать технологию конкурсного заказа от такой управленческой технологии, как *грантовый конкурс на выполнение социального проекта*. В последнее время муниципальные и региональные грантовые конкурсы социальных и культурных проектов стали достаточно популярны. Они направлены на поддержку и апробацию новых социальных технологий решения тех или иных социальных проблем, которые определяются организатором грантового конкурса в рамках конкурсных номинаций.

Следует отметить, что организатор конкурса (заказчик) изначально не формирует техническое задание, как при заказе, поскольку он либо ищет новые способы решения проблемы (например, заявляя конкурсную номинацию "Нет алкоголизму и наркомании!"), либо предоставляет свободу действий участникам конкурса в

определенном абсолютно новой, пока неизвестной ему самому проблеме (номинация "Видим проблему — можем решить!"). Техническое задание формируется в данном случае участником грантового конкурса в виде конкурсного проекта под тему той или иной номинации, а организатор конкурса, проводя отбор проектов, решает, желает ли он видеть данный проект в роли технического задания к грантовому договору, то есть уже в некотором роде своего заказа.

Остается добавить, что грант не может обеспечить устойчивость предоставления услуг, но является хорошим средством для поиска новых способов решения той или иной социальной проблемы.

Практика применения рассматриваемых технологий, в частности заказа на социальное обслуживание, показала, что существуют серьезные ограничения их использования на региональном уровне. Например, региональный заказ может успешно использоваться в случае предоставления таких услуг, как обучающие программы, социальная реклама, а также прямые стационарные или мобильные краткосрочные услуги для населения нескольких или всех

муниципалитетов региона¹. Заказы же на прямые социальные услуги для конкретных целевых групп на территории (например, надомная реабилитация детей-инвалидов) могут успешно размещаться лишь с муниципального уровня, поскольку только в этом случае можно в полной мере учесть специфику территорий и потребности местных сообществ.

Это лишний раз доказывает, что в условиях перевода полномочий по социальному обслуживанию населения на региональный уровень необходимы механизмы, позволяющие применять данные технологии и на местном уровне с учетом не только государственной и региональной социальной политики, но также специфики и потребностей местных сообществ. Примечательно, что с передачей на региональный уровень муниципальных сетей учреждений социального обслуживания технологии социального ваучера или заказа могут стать для органов местного самоуправления единственными инструментами социального обслуживания населения в рамках собственных социальных программ, разумеется, при наличии соответствующих финансовых ресурсов. Поэтому так важно для муниципалитетов овладеть этими технологиями.

¹ Под прямыми услугами понимаются услуги, которые оказываются непосредственно нуждающимся в них категориям и группам населения (в отличие от услуг, влияющих на клиентские группы опосредованно: социальная реклама, обучение новым социальным технологиям и т.п.). Примером прямой стационарной услуги является предоставление места для временного или постоянного проживания пожилым и инвалидам, а прямой мобильной и краткосрочной услуги — организация выездных консультаций по социально-правовым вопросам в отдаленных территориях.

Издание подготовлено и напечатано при поддержке
Агентства США по международному развитию
развитию (USAID)
© Фонд "Институт экономики города", 2006



Фонд "Институт экономики города"
125009, Москва, ул. Тверская 20/1
Тел./факс: (495) 363-50-47, 787-45-20
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
www.urbaneconomics.ru