

УДК 323

Соціальні послуги у системі соціального захисту: проблеми та перспективи удосконалення в Україні

Юлія Кривобок,

кандидат філологічних наук,

завідувач відділу моніторингу соціальних процесів,

Центр перспективних соціальних досліджень

Міністерства соціальної політики України та НАН України

У статті проаналізовано ряд проблем у системі соціальних послуг в Україні, зокрема її віддаленість від потреб громадян, питання забезпечення необхідної якості послуг та проблема фінансування соціальних послуг, розглядаються шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: соціальні послуги, якість соціальних послуг, фінансування соціальних послуг.

In the article the author considers some problems in the system of social services in Ukraine, in particular its remoteness from the necessities of citizens, question of providing of necessary quality of services and problem of financing of social services, the ways of decision of the indicated problems are examined.

Keywords: social services, quality of social services, financing of social services.

Актуальність дослідження. Світова економічна криза спричинила зниження рівня життя населення, тому в Україні зростає кількість осіб, що потребують соціального захисту. Так, у 2011 році соціальними закладами було надано послуг понад трьом мільйонам громадян. Насамперед, це особи похилого віку, хворі та інваліди, які не здатні до самообслуговування і не мають рідних, хто б забезпечив їм догляд. Для таких категорій населення соціальні послуги надаються безоплатно закладами соціального обслуговування, діяльність яких координується відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, передбачених чинним законодавством. У зв'язку з цим, серед ключових завдань державної політики України особливої актуальності набуває питання реформування

Юлія Кривобок

соціальної сфери, зокрема в аспекті удосконалення системи надання соціальних послуг.

Метою дослідження є аналіз ключових проблем у сфері соціальних послуг в Україні, а також визначення перспективних напрямків реформування системи соціального забезпечення.

Виклад основного змісту. Основні засади функціонування системи соціальних послуг щодо осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначаються законами України «Про соціальні послуги», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та ін. У свою чергу діяльність соціальних закладів регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 1417 «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)». Незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових документів у соціальній сфері, вітчизняна система соціального обслуговування людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, перебуває на стадії розвитку. Невирішеними залишається ряд питань.

Мережа соціальних закладів в Україні створювалася за умов старої системи, в основі якої були закладені ідеї колективного виховання та колективного захисту. У зв'язку із тим, що формування мережі соціальних служб, закладів та установ відбуваються централізовано, якість та обсяг соціальних послуг орієнтовані переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення. Отримувачі послуг та їх представники не залучаються до планування, оцінювання та контролю за якістю наданих послуг. Наразі не застосовуються методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу, недостатньою мірою здійснюється робота щодо соціального інспектування, виявлення реальних потреб і надання допомоги соціально вразливим родинам. Крім того, недоліком сучасної системи соціальних послуг є те, що у ній відсутній комплексний підхід до надання всебічної допомоги конкретній людині з урахуванням інтеграції всіх необхідних видів соціальної допомоги та послуг, які б сприяли виведенню людини зі стану бідності, подоланню складних життєвих обставин, запобіганню, зменшенню та усуненню соціальних проблем. Таким чином, існуюча система надання соціальних послуг залишається віддаленою від реальних потреб конкретної особи, якій необхідний соціальний захист, тому її не можна вважати ефективною.

Однією з прогалин вітчизняного законодавства є відсутність затверджених стандартів якості соціальних послуг, що унеможливає впровадження ефективної системи моніторингу, контролю та оцінювання якості соціальних послуг. Незважаючи на те, що ст.3 Закону України «Про соціальні послуги» містить гарантії щодо дотримання стандартів якості суб'єктами, які надають соціальні послуги [1], система управління якістю

соціальних послуг потребує розробки та удосконалення на державному, місцевому рівні та на рівні соціальних служб. Отже, фактично за нинішніх умов ці гарантії не можуть бути реалізовані на практиці.

Крім того, слід відзначити недосконалість системи контролю та оцінки якості соціальних послуг. Так, законодавством визначено, що функцію контролю за діяльністю суб'єктів, які надають соціальні послуги, а також контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг, покладено на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [1]. Однак у Законі не прописані механізми моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників, отримувачів соціальних послуг, а також механізми контролю за якістю соціальних послуг та дієві санкції за порушення їх якості.

Вирішення цієї проблеми передбачає реалізацію таких заходів як:

- 1) впровадження стандартів соціальних послуг, що мають встановлювати рамкові вимоги до якості та умов надання послуг, граничні тарифи на окремі види послуг, а також обов'язковий обсяг і зміст, що має бути забезпечений в рамках цих тарифів;
- 2) розробка чітких вимог щодо здійснення моніторингу, контролю та оцінки діяльності надавачів соціальних послуг;
- 3) розподіл повноважень між центральною та місцевою владою щодо відповідальності за організацію соціальних послуг: держава має виконувати функції замовника та контролера якості послуг, а функції з постачання послуг необхідно передати недержавному та комунальному сектору; для цього необхідно опрацювати організаційно-правові та економічні основи участі недержавного сектору, включаючи відповідне податкове та бюджетне законодавство;
- 4) створення єдиної структури при Міністерстві соціальної політики, яка координуватиме діяльність усіх надавачів послуг; до функцій такої структури мають входити: планування та координація державних соціальних програм для вразливих категорій населення, стандартизація та акредитація надавачів, видача ліцензій, ведення реєстру надавачів соціальних послуг, моніторинг та контроль якості послуг, формування державних соціальних замовлень на надання соціальних послуг тощо;
- 5) забезпечення на законодавчому рівні прозорості та підзвітності системи соціальних послуг: процеси планування, організації надання соціальних послуг, моніторингу їх якості мають відбуватися за участю всіх відповідальних структур, включаючи самих отримувачів та їх представників, із залученням громадського контролю та незалежних інспекцій, оприлюдненням результатів перевірок, інформуванням громадян про діяльність у сфері соціальних послуг.

Особливої уваги заслуговує питання фінансування соціальних послуг. Наразі соціальні заклади утримуються за рахунок коштів, які відповідно до Бюджетного кодексу виділяються з місцевих бюджетів на соціальних захист населення та враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими

Юлія Кривобок

бюджетами, а також інших надходжень, у тому числі від діяльності їх структурних підрозділів, від надання платних соціальних послуг, а також благодійних коштів громадян, підприємств, установ та організацій. Враховуючи, що соціальні заклади підпорядковуються цілій низці різних міністерств, вони фінансуються з бюджетів різних рівнів, причому схеми фінансування значно відрізняються залежно від того, до системи якого розпорядника бюджетних коштів належить той чи інший заклад.

Крім того, однією з вад системи соціальних послуг є те, що головна увага традиційно приділяється фінансуванню наявних стаціонарних закладів, а не фінансовому забезпеченню конкретної соціальної послуги [2, с.263]. Так, якщо в районі є будинок-інтернат, то місцева влада передбачає в бюджеті кошти на його утримання. Часто при цьому ігноруються альтернативні шляхи надання даної послуги, наприклад, залучення більш широкого кола представників сфери сервісу. Їх послуги, можливо, виявилися б набагато ефективнішими, а ті, кому вони надаються, дістали б можливість одержувати все необхідне на дому, а не в стаціонарі, тобто далеко від своєї оселі, рідних і знайомих.

У рамках проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб» було проведене дослідження фінансової системи закладів соціального обслуговування у Волинській та Рівненській областях. Проаналізувавши структуру надходжень та видатків інтернатних установ двох областей, було з'ясовано, що інтернати фінансуються здебільшого бюджетними коштами та перерахуванням 75% пенсії підопічних, тоді як інші джерела надходжень (господарська та виробнича діяльність, благодійні внески) не відіграють помітної ролі [3, с.74]. Більшість інтернатів виявляють незначний інтерес до залучення альтернативних джерел фінансування, в основному покладаючись на кошти обласного бюджету. В цілому відзначається дуже слабка роль недержавного фінансування, хоч в деяких закладах є підсобне господарство та благодійні внески. Незважаючи на те, що переважна більшість установ сфери отримує кошти відповідно до потреб, відчувається нестача самостійності та зацікавленості установ у ефективному використанні коштів. Результати дослідження надають підстави вважати, що кошти розподіляються органами влади між стаціонарними установами без належного аналізу чинників, що визначають потреби цих установ у коштах; при цьому жодним чином не заохочується підвищення ефективності використання наявних коштів. Інтернати не мають стимулів до ефективного використання державних коштів, через що відзначається значна різниця в обсязі послуг, які отримують на одиницю державних коштів клієнти окремих закладів. Отже, за нинішніх умов спостерігається недостатня ефективність використання державного фінансування, а також недостатня зацікавленість керівників соціальних установ залучати позабюджетні кошти.

Така ситуація вимагає перегляду існуючих механізмів фінансування. Головним напрямком цього вдосконалення має бути не стільки збільшення

обсягів державного фінансування, скільки запровадження для закладів стимулів ефективного використання бюджетних та власних коштів. Елементом такого механізму може стати підхід до розподілу коштів з обласного бюджету на основі відповідної формули, яку слід розробити та затвердити. Фінансування клієнтів закладів має здійснюватися на рівні, не нижчому за відповідні державні нормативи бюджетного забезпечення. Тобто необхідно здійснити перехід від фінансування окремих установ чи мережі до фінансування встановленого державою (відповідно до певних стандартів) переліку послуг, який надається клієнтам цих установ.

Одним із напрямів збільшення ефективності системи надання послуг може стати налагодження співпраці між закладами соціального обслуговування, зокрема стосовно використання людських ресурсів (медичного персоналу, психологів тощо), а також окремих видів устаткування та обладнання, що дозволить суттєво зекономити бюджетні кошти без втрати якості соціальних послуг.

Висновки. Сьогодні система соціальних послуг в Україні перебуває на стадії розвитку та удосконалення. Досвід країн Європи переконливо свідчить, що існують шляхи, які дозволяють докорінним чином реформувати її за кілька років. Для ефективності реформування необхідно діяти у наступних напрямках:

- належить забезпечити законодавство, яке б захищало інтереси та добробут людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, а також сприяло б урізноманітненню надаваних послуг. Зокрема, необхідно нормативно затвердити перелік базових соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян;

- доречно запровадити систему соціального планування на місцевому рівні, що передбачає залучення всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів розв'язання конкретних соціальних проблем, що існують на місцевому рівні. На основі такої системи можна було б визначати місцеві пріоритети, залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти. Місцеві органи влади мають розробляти соціальні плани відповідно до вимог, висунутих центральним урядом країни. Ці плани слід розробляти щорічно і брати за основу при визначенні обсягу фінансової підтримки місцевих громад;

- слід удосконалити систему фінансування державою безоплатних послуг та контролю за використанням виділених коштів; цілі, пріоритети й напрями фінансування слід визначати на основі здійснення аналізу потреб громадян у соціальних послугах;

- в рамках державної стратегії переходу від утримання закладів соціального обслуговування до фінансування соціальних послуг та з метою забезпечення якості соціальних послуг потрібно створити механізми залучення до надання соціальних послуг широкого кола зацікавлених осіб. Зокрема, необхідно створити можливості для надання безкоштовних

Юлія Кривобок

послуг за рахунок фінансування з бюджету навіть для приватних установ. Бюджетне фінансування має виділятися на конкурсній основі, а з переможцем слід укладати контракт на надання послуг за рахунок бюджету;

- вирішення проблеми фінансового забезпечення соціальних закладів можна досягти шляхом залучення альтернативних (недержавних) джерел фінансування, а також запровадження для закладів стимулів ефективного використання бюджетних та власних коштів. Одним із таких стимулів може стати формульний підхід до розподілу коштів з обласного бюджету, для чого необхідно розробити методику розрахунку вартості соціальних послуг.

Застосування в Україні описаних вище принципів допоможе радикально змінити ситуацію на краще. Від реформування сфери соціальних послуг користь отримають усі: одержувачі послуг, тому що вони одержать доступ до послуг, які краще задовольняють їх потреби; громади, тому що вони краще дбатимуть про своїх членів і, що не менш важливо, самі шукатимуть та знаходитимуть найбільш правильні шляхи розв'язання своїх проблем; держава, адже її обмежені бюджетні ресурси використовуватимуться більш продумано й ефективно, а громадяни будуть краще забезпечені соціальними послугами, яких вони потребують.

Література:

1. Закон України “Про соціальні послуги” №966-IV від 19.06.2003 р.
2. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: Монографія / за заг. ред. к. політ. н., Ільчука Л. І., к. соц. н. Давидюк О. О., к. філол. н. Кривобок Ю. В. – Херсон: Вид-во «ПП Вишемирський В. С.», 2010. – 376 с.
3. **Слухай С.В.** Фінанси стаціонарних установ: потреба в реформуванні // Соціальна політика і соціальна робота. – 2007. – №1 (36). – С. 64-77.