

УДК 64.044.2:364.442

Коваль Ганна Володимирівна

завідувач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки
Чорноморського державного університету
імені Петра Могили (м. Миколаїв),
доктор наук з державного управління, професор

СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Анотація: Розкрито сутність поняття «соціальне замовлення», виокремлено та схарактеризовано основні переваги та недоліки впровадження цієї технології. Проаналізовано сучасний стан запровадження механізму соціального замовлення в діяльності недержавних організацій України у сфері надання соціальних послуг. Визначено проблеми, які ускладнюють застосування соціального замовлення на практиці, та запропоновано шляхи ефективного впровадження цього механізму.

Ключові слова: соціальне замовлення, недержавна організація, соціальні послуги, соціальні проблеми, вітчизняний досвід.

Коваль А. В. Социальный заказ как эффективный механизм финансирования негосударственных организаций в Украине

Аннотация: Раскрыта сущность понятия «социальный заказ», выделены и охарактеризованы основные преимущества и недостатки внедрения такой технологии. Проанализировано современное состояние внедрения механизма социального заказа в деятельности негосударственных организаций Украины в сфере предоставления социальных услуг. Определены проблемы, которые затрудняют применение социального заказа на практике, и предложены пути по эффективному внедрению этого механизма.

Ключевые слова: социальный заказ, негосударственная организация, социальные услуги, социальные проблемы, отечественный опыт.

Koval A. V. Social order as an effective mechanism for funding non-governmental organizations in Ukraine

Annotation. Revealed the essence of the concept of «social order», grouped and characterized the main advantages and disadvantages of the introduction of such technology. Analyzed the current state of implementation of the mechanism of social order in the activities of non-governmental organizations of Ukraine in the sphere of social services. The problems that complicate the social order application in practice were identified, and the ways for effective implementation of this mechanism were proposed.

Key words: social order, non-governmental organization, social services, social problems, domestic experience.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система надання соціальних послуг в Україні, частиною якої є недержавні організації (далі – НДО), перебуває на етапі свого розвитку й потребує вдосконалення та дальшої адаптації до потреб населення. Соціальне замовлення як механізм

фінансування НДО в нашій країні перебуває на початковій стадії впровадження. Основною проблемою функціонування НДО є недосконалий механізм державних замовлень і контролю за витрачанням коштів. Справді, в умовах жорсткої обмеженості державних коштів, узятих на себе державою надмірних соціальних зобов'язань, її намагання підвищити соціальні стандарти та гарантії, об'єктивною вимогою часу є запровадження ефективних механізмів соціального замовлення. Практика свідчить, що соціальне замовлення, яке базується на поступовому делегуванні від органів державної влади повноважень і ресурсів до інститутів недержавного сектору, є ефективним інструментом регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг [5].

Сьогодні потреби в соціальних послугах постійно збільшуються, а потенціал недержавного сектору щодо їх надання використовується в Україні недостатньо та потребує стимулювання. Тому актуальним на сьогодні залишається вивчення вітчизняного досвіду щодо соціального замовлення, а також вироблення шляхів щодо його вдосконалення як ефективного механізму фінансування НДО в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти системи соціального захисту, функціонування НДО, соціальних інновацій розглядалися такими авторами, як К. Батигіна, С.Бандура, Н. Болотіна, Н. Власенко, О. Власюк, О. Кікоть, О. Новікова, Л. Паливода, О. Савченко, Ю. Саєнко, Т. Семигіна, Л. Сідельнік, Н. Ярош, І. Ярошенко. Осмисленню соціальних проблем, різних питань у площині надання соціальних послуг і державної соціальної політики сприяли роботи вітчизняних науковців Я. Белєвцова, М. Кравченко, Е. Лібанової, О.Палій, В. Скуратівського, П. Ситніка, В. Трощинського та інших [1, с. 3]. Так Я. Белєвцова розглядала механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади. Вона акцентувала увагу на поліпшенні взаємодії

між отримувачами та постачальниками соціальних послуг і підвищенні їх якості.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте на сьогодні в Україні загальнодержавної системи соціального замовлення ще не створено. Лише деякі міста розробили й упровадили механізм соціального замовлення на місцевому рівні як найефективніший спосіб вирішення соціальних проблем у регіоні. Така ситуація значно гальмує демократичну розбудову нашої держави, негативно позначається на шляху до європейської інтеграції [7, с. 33].

У багатьох наукових працях, дослідженнях розкриваються різні аспекти надання соціальної допомоги населенню. Утім механізми надання соціальних послуг НДО, зокрема соціальне замовлення, аналізуються в них побіжно, у контексті інших питань.

Формулювання цілей статті. Метою нашої статті є визначення соціального замовлення як ефективного механізму фінансування НДО в Україні. Для досягнення мети статті нами поставлено такі завдання: розкрити сутність поняття «соціальне замовлення» та визначити проблеми, які ускладнюють застосування соціального замовлення на практиці.

Виклад основного матеріалу. Найбільш ефективним для підтримки НДО соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнано соціальне замовлення [2, с. 101]. Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних і місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [9, с. 36].

Серед усіх інновацій у соціальній сфері на окрему увагу заслуговує соціальне замовлення. Використання механізму є початком нового рівня співпраці держави та НДО, однією з багатьох ознак розвиненого громадянського суспільства. В Україні розвиток механізму соціального

замовлення було розпочато в місті Одеса, де у жовтні 1996 року відбулася міжнародна конференція з проблем соціальної допомоги, організована міським Центром соціальної допомоги [8, с. 10]. Щоб усунути негаразди в соціальній сфері, деякі міста України розробили механізм соціального замовлення щодо надання соціальних послуг населенню та адаптували його, урахувавши соціально-економічні особливості міста. На сьогодні соціальне замовлення в тій чи іншій формі було адаптоване й застосоване на міському чи обласному рівнях у Києві, Харкові, Одесі, Боярці, Луцьку, Сімферополі, Вознесенську, Донецьку, Чернівцях. Готуються подібні рішення в деяких інших містах України [6].

По суті соціальне замовлення є механізмом виявлення й добору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її дальшої підтримки на основі контракту. Кошти виділяються державою після конкурсного розгляду пропозицій щодо надання послуг і спроможності НДО щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає в цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій.

В Україні лише 20% недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади (у середньому 17% у загальному бюджеті цих організацій). З них 10% мають доходи від комерційної діяльності – наприклад, соціального підприємництва. Частка доходів від такої діяльності в середньому становить 4% бюджету організації [3].

Прикро констатувати той факт, що на сьогодні в Україні немає єдиного нормативно-правового акта, який би законодавчо регулював процедуру соціального замовлення. Тому органи державної влади та органи місцевого самоврядування при залученні до співробітництва в соціальній сфері НДО послуговуються лише Законом України «Про

соціальні послуги». А це значною мірою ускладнює, гальмує механізм розвитку соціального замовлення, негативно позначається на якості, кількості і своєчасності надання соціальних послуг населенню [6].

Соціальне замовлення виконують на підставі договору (соціального контракту), укладеного між замовником, яким постає орган влади, і виконавцем – переважно некомерційною організацією. Контракт укладається на кілька років і закріплює зобов'язання щодо надання послуг відповідного змісту, обсягу та якості, показники результативності надання послуг. Це дає змогу контролювати якість і оцінити ефективність виконання замовлення. Такий механізм можна вважати поєднанням державних субсидій та закупівлі послуг [5].

Життєвий цикл соціального замовлення складається з кількох стадій, у ході яких виявляються соціальні проблеми, готується, формується, розміщується та реалізується соціальне замовлення, а також оцінюються його результати.

Стадії соціального замовлення [4]:

- 1) виявлення та формулювання соціальної проблеми;
- 2) проведення конкурсу серед структурних підрозділів органів влади і некомерційних організацій на розробку найкращих варіантів соціальної програми й на право стати виконавцем розробленої та затвердженої соціальної програми;
- 3) укладання соціального контракту між замовником і виконавцем;
- 4) здійснення виконавцем за відповідного контролю з боку замовника всіх необхідних процедур для виконання завдань, передбачених умовами соціального контракту;
- 5) здійснення замовником і виконавцем соціального замовлення моніторингу стану цільової соціальної групи.

Соціальне замовлення як механізм розв'язання соціальних проблем у державі є найефективнішим у тих ділянках соціальної сфери, де гострота таких проблем є максимальною, і де участь НДО може бути найбільш корисною. Зазвичай воно поширюється на ті напрямки, що не забезпечені в громаді державними соціальними послугами. Найчастіше це стосується таких послуг, як психологічна допомога й підтримка, профілактична робота з групами ризику, робота з сім'ями дітей-інвалідів, організація притулків для безхатченків, розподіл гуманітарної допомоги, робота на вулиці з безхатченками і безпритульними тощо. Обсяг фінансової підтримки визначають залежно від прямих витрат на організацію та надання певного обсягу послуг, кількості клієнтів.

Проблеми впровадження соціального замовлення [7, с. 33]:

- недосконала нормативно-правова база, відсутність спеціального закону;
- протидія (пряма, прихована) з боку державних суб'єктів, що надають послуги, які зацікавлені в збереженні чинних механізмів фінансування, небажанні «ділитися» бюджетними коштами;
- відсутність традицій соціального партнерства між органами державної влади та НДО щодо надання соціальних послуг, неузгодженість і нескоординованість їх дій щодо вирішення соціально важливих проблем;
- відсутність досвіду роботи, фахова неготовність багатьох недержавних організацій до спільного виконання завдань щодо надання соціальних послуг.

Місцеві бюджети в Україні є, як правило, фінансово обмеженими, тому механізм соціального замовлення визнається більш ефективним і раціональним ніж субсидії. Завдяки використанню механізму соціального замовлення досягається економія адміністративних ресурсів і бюджетних коштів органів влади, адже створення й утримання нових інституцій та

нового штату працівників обтяжує бюджети, а на просту купівлю послуг витрачається значно менше коштів [2, с. 103].

Переваги соціального замовлення:

- формування нової, активної й адресної соціальної політики;
- оптимізація бюджетних соціальних витрат, заощадження та залучення у соціальну сферу додаткових ресурсів;
- забезпечення відкритості процедур розроблення та прозорості реалізації цільових соціальних програм;
- поліпшення якості надання соціальних послуг різним категоріям громадян;
- створення нових робочих місць у недержавному секторі соціальної сфери;
- формування конкурентного середовища в соціальній сфері;
- боротьба з корупцією;
- створення умов для розвитку інститутів громадянського суспільства.

Слід назвати й недоліки соціального замовлення:

- «штучне» зростання цін на ринку соціальних послуг, ускладнення доступу до них отримувачів;
- труднощі у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості соціальних послуг, а також у здійсненні контролю за їх якістю;
- викривлення умов конкуренції на ринку соціальних послуг, зловживання під час проведення конкурсного добору [9, с. 21].

Аналізуючи процес упровадження соціального замовлення в Україні, потрібно вдосконалити законодавчу базу; постійно проводити інформаційні компанії з пропагування важливості діяльності НДО з метою підвищення рівня довіри громадян до громадських організацій; підвищувати професійний рівень працівників НДО; постійно впроваджувати заходи протидії проявам корупції як гальмівного чинника;

створювати рівні можливості для функціонування НДО і державних організацій, плідно співпрацюючи з потенційними спонсорами; розвивати громадянське суспільство, підвищуючи активність населення; прагнути до стабілізації політичної, соціальної та економічної ситуації в державі [8, с. 90].

Висновки з даного дослідження. Отже, соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних і місцевих цільових соціальних програм за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі. Виокремлено проблеми, що ускладнюють упровадження соціального замовлення в Україні, основними з яких є недостатнє нормативно-правове забезпечення; неготовність, відсутність прагнення органів державної влади до взаємодії з НДО, несприйняття їх як рівноправного партнера для співпраці; відсутність відповідного досвіду зі спільного виконання завдань щодо надання соціальних послуг, низький рівень фахової підготовки багатьох недержавних організацій. Крім того, унаслідок корупційних діянь значна частина коштів, виділена з державного бюджету на фінансування соціальної сфери, не доходить до безпосереднього споживача, що фактично унеможлиблює реалізацію значної кількості важливих соціальних проектів.

Розроблення механізму соціального замовлення НДО є невід’ємною складовою розвитку соціальної політики України. Упровадження соціального замовлення має забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів, що спрямовуються на розв’язання соціальних проблем населення, сприяти залученню додаткових ресурсів до соціальної сфери, підвищенню адресності та доступності соціальних послуг.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому варте уваги вивчення зарубіжного досвіду і практики застосування технологій

соціального замовлення, вироблення шляхів ефективного їх використання у сфері надання соціальних послуг в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белєвцова Я. С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Белєвцова Я.С. – Х., 2011. – 20 с.
2. Горемикіна Ю. В. Україна на шляху до Європейського Союзу: інновації у сфері соціальних послуг / Ю. В. Горемикіна // Вісн. Хмельн. нац. ун-ту. - 2009. - № 5. - Т.1. - С. 101-104.
3. Інноваційні моделі проекту «Посилення регіональних соціальних служб» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: mlsp.kmu.gov.ua/labour/sp/control/uk/publish/article?art_id=36243&cat_id=35993
4. Кочемировська О. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Кочемировська, О. Пищуліна; Нац. ін-т стратег. дослідж.: веб-сайт. – 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/590>
5. Недержавні організації на ринку соціальних послуг: фінансові, інституційні, законодавчі аспекти [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1582&ch_id=43&as=0.
6. Проекти громадської експертизи соціального законодавства: кроки громадянського представництва / Практичні матеріали та досвід проекту «Регіональні кампанії громадського впливу для захисту та представлення інтересів ОГС у впорядкуванні нового законодавства про соціальні послуги» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: soczakaz.org.ua/friles/books/GromEkspertiza-ZU_ProSocPoslugi-Kharkov-2004pdf.
7. Синельникова Р. В. Что такое социальный заказ? / Р. В. Синельникова // Социальная работа : белорус. науч.-практ. журн. – 2008. – № 3. – С. 32–34.
8. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження: зб. аналіт. та нормат.- метод. матеріалів / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника. – Одеса: Євродрук, 2011. – 156 с.
9. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / [Т. В. Семигіна, Т. С. Міщенко, Т. Г. Кіча та ін.]. – К.: ВК «Зірка», 2007. – 52 с.

Statement of the problem. The system of social services in Ukraine, part of which are non-governmental organizations (hereinafter - NGOs), is at the stage of development and requires further improvement and adaptation to the needs of the population.

Urgency. Today, the need for social services is constantly increasing, and the potential of the private sector for their provision is not enough used in Ukraine and needs a stimulation. In fact, the social order is a mechanism for

identifying and selecting an effective, efficient for solving specific social problems public initiative and ensuring its future support on the basis of the contract. The funds are allocated by the state after a competitive review of proposals for the provision of services and the ability of NGOs to address identified local problems. The difference between this mechanism of direct government subsidies is earmarking funds to support service organizations.

The purpose of the article is revealed the essence of the concept of «social order», grouped and characterized the main advantages and disadvantages of the introduction of such technology.

Our task was to study – to analyze the current state of implementation of the mechanism of social order in the activities of non-governmental organizations of Ukraine in the sphere of social services.

Summary. The life cycle of social order consists of several stages, during which social problems are revealed, a social order is prepared, placed, formed and implemented, and its results are evaluated.

Analyzing the process of implementation of social order in Ukraine, you must: improve the legislative framework; always carry information from the company promoting the importance of NGOs in order to enhance public confidence in public institutions; raise the professional level of NGOs; continuously implement measures to combat corruption as inhibitory factor; create equal opportunities for the operation of NGOs and governmental organizations collaborating effectively with potential sponsors; develop civil society, increasing the active population; seek to stabilize the political, social and economic situation in the country.

Conclusions and outcomes. Hence, the social order is a complex of organizational and legal measures aimed at implementing targeted national and local social programs from the budget and other funds by entering into social contracts on a competitive basis. Isolated problems that complicate the implementation of the social order in Ukraine, are the following ones: lack of

regulatory support; unpreparedness, lack of desire of the government to engage with NGOs, opposition to them as an equal partner for cooperation; lack of relevant experience with common tasks to provide social services, low level of professional training of many NGOs. In addition, because of corruption, significant portion of funds allocated from the state budget to finance social sector does not reach consumers directly, which effectively prevents a large number of important social projects.

Development of mechanism of social order NGOs is an integral part of social policy of Ukraine. Implementation of the social order should ensure more efficient use of budgetary and extra-budgetary funds allocated for the social problems of the population to contribute additional resources to the social sector, better targeting and accessibility of social services.