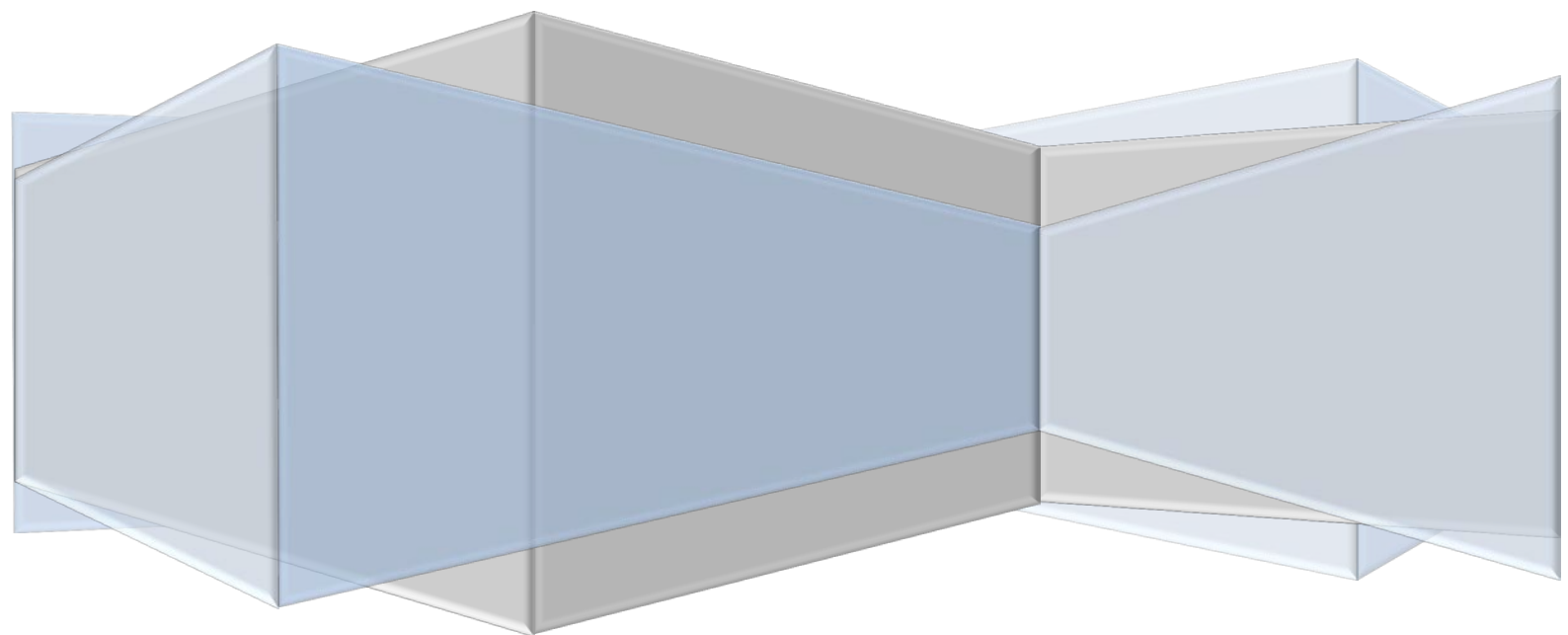


ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*По заказу Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по
социальным вопросам, науке, культуре и здравоохранению*

И. Б. Мукамбаева, Н. Н. Добрецова

2016 г.



И. Б. Мукамбаева, Н. Н. Добрецова

Экономическое воздействие применения механизма государственного социального заказа в Кыргызской Республике

Резюме аналитического доклада

Общий вывод доклада

Механизм государственного социального заказа (ГСЗ) – это необходимый и обусловленный общими реформами государственного управления в Кыргызской Республике элемент системы социального развития и рынка социальных услуг. Механизм ГСЗ оказывает существенное экономическое воздействие на получателей услуг, государство и поставщиков услуг за счет 10 основных факторов, позволяющих с помощью ГСЗ снижать издержки, повышать эффективность и уровень удовлетворенности услугами, расширять перечень и географию предоставления услуг, выявлять неучтенных нуждающихся в услугах и предоставлять им комплексные социальные услуги, экономить текущие и будущие расходы и создавать более благоприятные условия получателям услуг и их семьям. При этом наибольшие выгоды от внедрения ГСЗ получают потребители услуг – самые уязвимые граждане и государство.

Предпосылки развития ГСЗ: государственная политика и международные обязательства

Кыргызская Республика признает международные соглашения в сфере социальной защиты и допускает, что субъектом социальной защиты являются не только государственные органы и органы местного самоуправления, но также бизнес, неправительственные некоммерческие организации и международные партнеры по развитию при координирующей роли государства¹. Стратегические документы в сфере развития социальной защиты населения Кыргызской Республики основаны на многостороннем участии и межсекторном взаимодействии², в рамках которого негосударственные поставщики услуг (НГПУ) в лице бизнеса и общественного сектора могут участвовать не только в процессе усовершенствования законодательства, но и в непосредственном выполнении социальной политики, включая оказание социальных услуг. Международные соглашения, к которым присоединилась Кыргызская Республика, устанавливают, что социальная поддержка заключается не только в преодолении бедности, борьбе с голодом и удовлетворении базовых потребностей социально уязвимых слоев населения, но и, в большей степени, в обеспечении равного доступа к базовым социальным услугам, своевременной психосоциальной помощи, реабилитационным услугам и др. Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах указывают на необходимость соблюдения прав на семейное окружение и развития социальных услуг, альтернативных интернатным учреждениям, которые одним словом называются нестационарными или полустационарными социальными услугами. В современном понимании социальное развитие направлено не на помещение уязвимых в учреждения закрытого типа – детские дома, дома престарелых, дома инвалидов и другие подобные учреждения, а на создание

¹ Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 года, № 85.

² НСУР, 2013-2017 гг., стр. 53.

условий для их проживания в семьях или самостоятельного проживания. Это во много раз выгоднее государству и обществу, как с точки зрения текущих затрат, так и с точки зрения перспектив развития. Далее, реализуемая в последнее время в Кыргызской Республике концепция государственных и муниципальных услуг предоставляет государству возможность передавать услуги на исполнение негосударственным поставщикам. Это дополнительная возможность для развития рынка услуг и повышения их качества за счет растущей конкуренции. Один из лучших механизмов для этого, многократно доказавшим свою социальную и экономическую эффективность, является государственный социальный заказ. **Таким образом, необходимость расширения ГСЗ вызвана международными обязательствами Кыргызстана, приверженностью к межсекторному сотрудничеству и следованием концепции государственных и муниципальных услуг.**

Обзор рынка социальных услуг

Потребности (спрос) в нестационарных социальных услугах. Основными группами получателей социальных услуг являются: дети и семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации (ТЖС); лица с инвалидностью; пожилые граждане. Потребность в социальных услугах и защите испытывают более 300 тысяч детей в ТЖС, но достоверных данных о том, какая часть этой потребности удовлетворяется, не существует. Потребность в социальных услугах (реабилитация, социализация, специальное обучение и др.) испытывают почти 30 тысяч детей с инвалидностью, но потребность в социальных услугах данной группы покрывается не более, чем на 10%. Потребности в социальных услугах среди взрослых с инвалидностью и пожилых могут составлять 10 тысяч и 50 тысяч человек соответственно, а покрываются они не более, чем на 5%. Отсутствуют достоверные данные о потребностях в социальных услугах лиц без определенного места жительства (БОМЖ), жертв насилия и др. категорий. Косвенное предположение можно сделать лишь в отношении жертв домашнего насилия, число которых в 2014 году превысило 8 тысяч человек. **Таким образом, спрос, потребности в социальных услугах в Кыргызской Республике испытывают от 100 до 400 тысяч человек, однако эти потребности удовлетворены в самой минимальной степени.**

Способность граждан самостоятельно оплачивать социальные услуги и государственные расходы на социальное развитие. Уязвимые граждане Кыргызской Республики не способны оплачивать социальные услуги самостоятельно, а потому нуждаются в адресной поддержке государства и расширении спектра нестационарных социальных услуг. Уровень бедности составляет около 30% и продолжает расти, поэтому расходы государственного бюджета на социальную защиту за период с 2011 по 2016 гг. увеличились почти в два раза. Но несмотря на рост удельного веса этих расходов в ВВП, их удельный вес в общих расходах с 2012г. начал устойчиво снижаться. При этом существующая система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя, в основном, социальные выплаты и денежные компенсации, а система интернатов, доставшаяся в наследство от СССР, до сих пор остается доминирующей формой оказания социальных услуг. Так, по сравнению с 2010г. число мест в домах-интернатах в 2014г. выросло на 12,8% (для престарелых и взрослых лиц с инвалидностью – на 11,1%, для детей с инвалидностью – на 20,5%). Наполняемость по престарелым и взрослым с инвалидностью составила в 2014г. 83,6%, а по детям с инвалидностью – 75,9%. Этот факт не говорит в пользу того, что государство выполняет свои обязательства по деинституционализации социальных услуг и развивает альтернативные стационарным формы их оказания. Более того, государство несет излишние расходы, финансируя стационарные учреждения, невзирая на их неполную заполняемость.

Фактически, все социальные услуги, альтернативные стационарным, оказываются государством только в рамках ГСЗ, но доля финансирования ГСЗ в общих расходах государственного бюджета за период 2011-2015гг. никогда не превышала 0,1%.

По сути, динамика объемов финансирования ГСЗ отражает невыполнение государством собственных обязательств в отношении деинституционализации социальных услуг, расширения перечня услуг, альтернативных интернатным.

С внедрением механизма ГСЗ в 2008 году Кыргызская Республика сделала только первый шаг в направлении оказания широкого спектра социальных услуг, выйдя за рамки советской доктрины стационарных социальных учреждений, содержание в которых детей, лиц с инвалидностью и престарелых препятствовало их социализации, лишало возможности быть полноценными членами общества, создавало колоссальную нагрузку на государственный бюджет без получения какого-либо социально-экономического эффекта от их деятельности. Единственным заказчиком социальных услуг в рамках закона от 2008 года было и остается Министерство труда и социального развития КР (МТСР). Получателей услуг при реализации ГСЗ в МТСР можно распределить следующим образом: дети и семьи в трудной жизненной ситуации (дети без опеки и попечительства: беспризорные, безнадзорные, сироты, социальные сироты, работающие дети, дети из малообеспеченных семей, дети, не посещающие школу, дети в конфликте с законом, дети-жертвы насилия, дети в зонах конфликта, чрезвычайных ситуациях и др.); дети с инвалидностью; взрослые с инвалидностью; пожилые люди; лица из группы риска (лица БОМЖ, жертвы насилия, жертвы природных и социальных потрясений и т.д.). Услуги, оказываемые в рамках ГСЗ, группируются по типам: социально-бытовые (проживание, питание, одежда, обувь и др.); социально-правовые (восстановление документов, консультирование, представление в судах, представление в правоохранительных органах и др.); социально-медицинские (измерение АД, сахара в крови и др.); социально-психологические (консультирование психолога, в том числе индивидуальное и групповое, группы самопомощи и др.); психолого-педагогические (консультации логопеда, дефектолога и др.). **Таким образом, ГСЗ помогает государству удовлетворить колоссальный спрос на различные виды социальных услуг, направленных на социализацию и улучшение условий жизни самых уязвимых групп без помещения их в стационарные учреждения закрытого типа.**

Поставщики социальных услуг. Из 189 поставщиков социальных услуг 39% являются государственными, 51% – негосударственными, около 10% – муниципальными. Негосударственные поставщики услуг играют самую значительную роль в организации и предоставлении нестационарных социальных услуг, предоставляя 72% таких услуг в стране. Государственные поставщики, напротив, предоставляют почти 66% стационарных – интернатных социальных услуг. **Учитывая государственную политику, направленную на развитие именно нестационарных социальных услуг, в интересах государства предпринять усилия для развития рынка негосударственных нестационарных услуг, что невозможно без расширения возможностей и усовершенствования процедур размещения и реализации государственного социального заказа.** Это продиктовано насущными потребностями получателей социальных услуг и необходимостью развития социальных услуг, в чем государство играет политическую роль, за что оно несет ответственность. Но государство не в состоянии взять на себя все обязательства по организации и предоставлению услуг. Например, чтобы заменить сегодня 77 работающих негосударственных центров социальных услуг, государству потребуется не менее полумиллиарда сомов.

Оценка экономического воздействия государственного социального заказа

Экономическое воздействие любого инструмента государственной политики должно быть направлено на то, чтобы: результат соответствовал поставленным целям развития; народно-хозяйственные издержки, связанные с достижением поставленных целей, были минимизированы; был достигнут лучший из возможных компромисс между потребностями и возможностями.

Экономическую эффективность механизма ГСЗ следует оценивать с точки зрения того, кто получает конечную выгоду? Выгоды от внедрения механизма ГСЗ следует оценить во-первых, с позиции государства, отвечающего за социальную политику и производящего затраты государственного бюджета на ее реализацию; во-вторых, с позиции получателей услуг, оказываемых в рамках ГСЗ; в-третьих, с позиции исполнителей ГСЗ – негосударственных организаций, поставщиков социальных услуг.

С учетом интересов трех сторон, факторы экономического воздействия распределяются, как показано в таблице, где насыщенность цвета заполнения ячейки означает степень влияния фактора на заинтересованную сторону: черный – сильное воздействие, серый – умеренное воздействие; белый – слабое воздействие.

Влияние факторов экономического воздействия на участников механизма государственного социального заказа

Фактор	Уязвимые граждане – получатели услуг	Государство и общество в целом	Поставщики социальных услуг
1. Софинансирование услуг третьими сторона, в дополнение в государственному финансированию, в размере от 20 до 40%			
2. Минимизация затрат до 30%			
3. Усиление конкуренции, снижение индекса концентрации			
4. Развитие рынка социальных услуг (расширение количества и перечня)			
5. Усиление адресности – выявление до 25% неучтенных потребителей			
6. Доставка услуг в отдаленные местности			
7. Рост удовлетворенности услугами на 10%			
8. Экономия до 50% административных затрат при оказании комплексных услуг			
9. Косвенные выгоды для семей: время, доходы			
10. Косвенные выгоды государства и общества: экономия будущих затрат, устойчивое развитие			

Как видно из таблицы, наибольшее воздействие факторы ГСЗ оказывают на уязвимых граждан – получателей услуг – 6 факторов или 60 процентов. 4 фактора или 40% крайне важны для государства. И только 2 фактора или 20 процентов имеют важное значение для самих поставщиков услуг – исполнителей ГСЗ в лице НГПУ. Это позволяет сделать вывод, что *механизм ГСЗ работает в интересах, в первую очередь, получателей услуг, во вторую очередь, – в интересах государства, и только в третью очередь – в интересах поставщиков услуг и исполнителей заказа.*

1. Увеличение финансирования социальных услуг на 20-40% по сравнению с оказанием этих услуг бюджетными учреждениями. Внедрение механизма ГСЗ неизбежно ведет к более широкому вовлечению общественных ресурсов в оказание социальных услуг на всех уровнях – национальном, а особенно на местном, муниципальном. Это обеспечивается условиями конкурсов для НГПУ на право стать исполнителем ГСЗ, которые предусматривают максимальную мобилизацию собственных ресурсов НГПУ и привлечение дополнительных внебюджетных средств на выполнение заказа и решение социальных проблем. Причем легче сделать это на местном уровне, буквально на глазах у сообщества – в большинстве своем граждане Кыргызской

Республики неравнодушны к уязвимым группам и готовы помочь, если видят реальный проект и реальные результаты.

Экспертная оценка практики применения ГСЗ от имени МТСП показала, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НГПУ в процессе выполнения ГСЗ, составляет от 20 до 40%. Анализ 10 проектов ГСЗ, выполненных в разные годы по заказу МТСП, показал, что в этих случаях средняя доля софинансирования составила 37%. Иными словами, на каждый миллион, потраченный государством на предоставление социальных услуг через ГСЗ, НГПУ-исполнители дополнительно привлекают средства других организаций либо вкладывают собственные средства в размере 370 тысяч сомов. Анализ 11 ГСЗ, выполненных на муниципальном уровне, показал долю софинансирования в объеме 20%. Основными источниками софинансирования проектов становятся: органы местного самоуправления (МСУ), которые часто предоставляют помещения или оплачивают частично или полностью коммунальные расходы и приобретения; родители бенефициаров или сами бенефициары, которые оплачивают питание и небольшие приобретения; спонсоры, которые предоставляют товары, одежду, технику, производят ремонт и оплачивают другие расходы для оказания услуг; а также сами НГПУ-исполнители ГСЗ, которые вносят самый существенный вклад в софинансирование проектов, беря на себя расходы по заработной плате, накладные и транспортные расходы организаций, привлекая труд волонтеров, предоставляя помещения и др.

2. Минимизация затрат до 30% (снижение издержек). В большинстве НГПУ уровень административных и накладных расходов ниже, чем в государственных и муниципальных учреждениях, так как НГПУ работают по принципу проектного подхода, распределяя накладные расходы между проектами с наибольшей эффективностью, они не обременены необходимостью содержания большого постоянного штата работников, имея широкие возможности привлечения временно занятых специалистов. Кроме того, уровень оплаты труда персонала негосударственного поставщика услуг жестко не регламентирован и, как правило, ниже, чем в государственных или муниципальных учреждениях, предоставляющих аналогичные услуги. При рассмотрении реального примера организации полустационарных услуг в Баткенской области путем размещения ГСЗ и путем организации государственного социального учреждения, было обнаружено, что НГПУ в рамках ГСЗ только по заработной плате экономит более 35% за счет того, что штат НГПУ легко переходит из проекта в проект, не требует дополнительных социальных гарантий и доплат.

3. Создание условий для справедливой конкуренции и противодействие коррупции. Участие НГПУ в конкурсах проектов ГСЗ дает им навыки поведения в условиях конкурентной среды. Для того чтобы выиграть конкурс, необходимо уметь четко спланировать свою будущую деятельность, грамотно составить смету предполагаемых расходов, суметь продемонстрировать свои преимущества перед конкурентами. Все это позволяет организаторам конкурсов ГСЗ выбрать действительно достойных на данный момент исполнителей социального контракта и, таким образом, лучше застраховаться от неэффективного расходования средств, выделенных на решение социальных проблем. На практике в период с 2010 по 2012 год наблюдалось падение значений индекса концентрации рынка социальных услуг, предоставляемых через ГСЗ, что означало усиление конкуренции, а в период с 2012 по 2014 год уровень конкуренции снижался. Это означает, что НГПУ теряли интерес к участию в конкурсах ГСЗ, в первую очередь, из-за несовершенства законодательства. В результате анализа деятельности МТСП, экспертная группа Совета обороны выявила 8 коррупционных зон с 22 коррупционными рисками, включая и механизм ГСЗ. Однако в проекте новой редакции закона о ГСЗ данный механизм, напротив, способен обеспечить открытость всех процедур разработки и реализации целевых социальных программ и оказания социальных услуг. ***Новая редакция Закона «О государственном социальном заказе» улучшает конкурентную среду, что неизбежно окажет позитивное воздействие на качество предоставления социальных***

услуг в рамках ГСЗ. Создавая барьер коррупции, проект новой редакции закона о ГСЗ содержит множественные нормы, требующие полной прозрачности всех процедур формирования, размещения и выполнения ГСЗ. Законопроект включает нормы по публичной разработке и обсуждению программы государственного социального заказа, создание баз данных и специального портала по ГСЗ, привлечение независимой экспертизы для изучения потребностей, проведение оценки проектных предложений, проведение мониторинга и оценки выполнения государственных социальных заказов. В целом все аспекты прозрачности детально расписаны в законопроекте, поэтому его объем составляет 34 страницы³.

4. Развитие рынка социальных услуг (расширение количества и перечня услуг). Из 107 организаций, оказывающих в 2016 году полустационарные услуги, только около 19% (20 организаций) являются государственными, остальные имеют или муниципальную (10 организаций или 9%), или частную (77 организаций или 72%) форму собственности. Иными словами, *от наличия или отсутствия ГСЗ в той или иной степени зависит устойчивость функционирования двух третей организаций, оказывающих полустационарные социальные услуги самым уязвимым группам граждан Кыргызской Республики.* Государству потребовалось бы не менее 77 миллионов сомов⁴, чтобы открыть такие центры, и это без учета капитальных расходов на здания и сооружения, с учетом зданий сумма могла бы составить до полумиллиарда сомов. И государству придется потратить эту сумму, если допустить сегодня закрытие этих центров, что неизбежно произойдет в условиях отсутствия устойчивого финансирования со стороны государства, в том числе через механизм ГСЗ. При этом наблюдается тенденция (выявленная в ходе экспертного обследования практики финансирования таких центров в Тюпском и Джеты-Огузском районе), при которой доноры и МТСП стремятся возложить обязанности по содержанию центров на органы МСУ и местные бюджеты. *Эта практика незаконна, так как социальные услуги, согласно Конституции КР, являются вопросами государственного значения, ответственность за решение которых несут государственные органы. Органы МСУ смогут финансировать центры только при условии делегирования им полномочий со стороны государства, причем делегирования, сопровождаемого финансами.*

Что касается расширения перечня социальных услуг, то здесь преимущества ГСЗ очевидны перед государственной формой предоставления, так как НГПУ априори более мобильны, легче перестраиваются, легче воспринимают и транслируют социальные инновации. Собственно, перечень государственных социальных услуг ограничен государственным реестром, который включает 21 бесплатную и две платные услуги. Перечень социальных услуг, оказываемых НГПУ, в том числе через ГСЗ, ничем не ограничен, и именно НГПУ первыми вводят прогрессивные, инновационные услуги, технологии и методики, при этом предоставляют одному бенефициару целый комплекс услуг. Примером может служить ЦДП Балыкчы, где комплекс предоставляемых социальных услуг включает социально-бытовые, социально-правовые, социально-медицинские, социально-психологические и другие услуги.

Однако в развитии рынка социальных услуг, особенно в части ГСЗ, существует проблема устойчивости данных услуг. Календарный срок исполнения ГСЗ в текущем законодательстве ограничен одним годом, и множество уже основанных и успешно предоставляемых услуг и организаций, их оказывающих, сталкиваются с проблемой отсутствия средств на продолжение, несмотря на сохраняющуюся в течение многих лет явную потребность в обществе в этих услугах. А государство, в свою очередь, сталкивается с необходимостью ежегодно проводить новый конкурс и искать нового

³ Тогда как действующая редакция закона имеет объем 7 страниц, так как закон содержит много пробелов.

⁴ Исходя из расчета, что содержание полустационарного социального центра локального значения, обслуживающего потребности одного-трех муниципалитетов, обходится, по оценкам экспертов и существующей практике, примерно в 1 миллион сомов без учета финансирования и капитальных расходов.

поставщика, что во многих случаях неоправданно увеличивает административные издержки, а также позволяет государству вообще отказаться от оказания услуги, хотя высокая потребность в данной услуге сохраняется, а ее отсутствие даже представляет угрозу жизни отдельных категорий граждан. Попытка же возложить ответственность за предоставление услуг на органы МСУ, как сказано выше, является незаконной.

Пример со знаком «-». В 2013 году в Караколе силами местного отделения Общества Красного полумесяца в рамках ГСЗ был открыт приют для лиц БОМЖ. Проект был успешно реализован при активном участии и софинансировании мэрии города, которая после окончания ГСЗ взяла центр на содержание за счет средств местного бюджета. Однако такое расходование средств местного бюджета без делегирования государственных полномочий и финансовых ресурсов было признано Счетной палатой КР нецелевым расходованием средств, и приют был закрыт. В результате зимой 2015-2016 годов в городе, оставшемся без приюта для лиц БОМЖ, замерзли насмерть 12 человек. Эти смерти могли бы быть предотвращены двумя способами: через продление срока выполнения ГСЗ или через делегирование мэрии Каракола полномочий МТСП по финансированию такого центра.

Решение проблемы содержится в новом законопроекте о ГСЗ. Части 13-14 статьи 8 законопроекта гласят, что проект программы может предусматривать возможность заключения договоров на реализацию государственного социального заказа сроком до 5 лет.

5. Усиление адресности оказания социальных услуг на 25%, включая выявление граждан, не охваченных программой социальной защиты. Многочисленные примеры доказывают, что ГСЗ действительно усиливает адресность оказания социальных услуг, причем усиливает до такой степени, которой государственная система социального развития в ее нынешнем состоянии достичь не может. В отдельных случаях ГСЗ позволяет довести уровень выявления лиц, нуждающихся в социальных услугах, до 100%, а в среднем усиливает адресность оказания услуг примерно на 25%. И главным преимуществом НГПУ, работающих через ГСЗ, становится их способность выявлять не охваченных системой лиц, нуждающихся в социальных услугах, предоставляя им реальный шанс улучшить условия жизни.

6. Организация оказания (создание) услуг в отдаленных местностях (доставка социальной услуги до потребителя без организации государственного учреждения). Чрезвычайно важно то, что полустационарные социальные услуги силами НГПУ, в том числе через ГСЗ, оказываются в горных и отдаленных районах Кыргызской Республики: Нарынском, Ат-Башыном, Жумгалском, Кочкорском, Лейлекском, Кадамджайском, Тогуз-Тороузском, Аксыйском, Алайском районах, не говоря уже про центральные и равнинные местности.

Пример со знаком «+». В Тогуз-Булакском айылном аймаке Лейлекского района социальный заказ позволил выявить 20 «латентных» детей с инвалидностью, о которых система государственной социальной защиты просто не знала и которые не имели никаких шансов на социализацию и полноценную жизнь.

Пример со знаком «-». В селе Кызыл-Суу Джеты-Огузского района через открытие муниципального центра реабилитации около 180 детей с инвалидностью получили доступ к социальным услугам по реабилитации по месту жительства. Однако центр был закрыт по решению местного кенеша, так как расходы на него были признаны не соответствующими требованиям бюджетного законодательства, поскольку полустационарные социальные услуги являются сферой ответственности и финансирования государства, а не местного самоуправления. В отсутствие ГСЗ 180 детей с инвалидностью, проживающих в Кызыл-Суйском айылном аймаке, лишились доступа к реабилитационным услугам и шанса жить полноценной жизнью. Многие из них, особенно имеющие тяжелую степень инвалидности, включая спинальных инвалидов-колясочников, никогда не выйдут за пределы родительского двора.

Наличие или отсутствие ГСЗ на территории зачастую становится важнейшим фактором, определяющим наличие или отсутствие доступа к нестационарным услугам в принципе. Однако при этом очевидной становится и роль МСУ в этом процессе. При условии делегирования полномочий по оказанию данных услуг от государства органам МСУ, последние могли бы самостоятельно организовать предоставление услуги или передать ее оказание НГПУ через ГСЗ. Таким образом, механизм ГСЗ, опираясь на разветвленную сеть НГПУ, позволяет государству с минимальными затратами доставлять социальные услуги до нуждающихся потребителей по всей территории

Кыргызской Республики. При условии делегирования данных полномочий органам МСУ, эта задача может быть решена в кратчайшие сроки.

7. Повышение эффективности оказания социальных услуг и рост удовлетворенности услугами на 10%. Применение технологии ГСЗ может действительно повышать качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей ГСЗ, в среднем на 10% превышает соответствующую степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего сметного финансирования государственного поставщика. Выводом оценки является и то, что НГПУ вполне могут конкурировать с бюджетными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, оказывающих одинаковые услуги, было выяснено, что доля клиентов НУГПУ, очень довольными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов бюджетного учреждения. В отличие от бюджетного учреждения, у НГПУ отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами, – у учреждения их доля составляла в среднем 6%.

Пример со знаком «+». В Балыкчы усилиями негосударственного центра реабилитации детей в ТЖС получен впечатляющий результат: за 10 лет ни один ребенок из города Балыкчы не был отправлен в детский дом, все попавшие в центр дети были либо возвращены в семьи, либо переданы усыновителям и опекунам.

Однако повышение эффективности оказания услуг возможно только в том случае, если тема ГСЗ формируется на базе тщательного изучения потребностей. В существующем законодательстве не описан механизм выявления потребностей, поэтому ГСЗ, размещенный от имени МТРС, вызывает вопросы в отношении актуальности указанных тем заказа. Однако в Кыргызской Республике существует практика размещения ГСЗ от имени органов МСУ, при этом тема ГСЗ формируется на базе тщательно изученных, приоритетных потребностей местных сообществ.

Пример со знаком «+». В выявлении потребностей в услугах, которые законодательство Кыргызстана позволяет предоставлять через ГСЗ, на муниципальном уровне приняло участие более 3000 человек или примерно по 250 заинтересованных лиц в каждом муниципалитете (от 149 в Чаткальском и Кок-Ойском айылных аймаках до 396 в г. Кара-Куле). Важно, что выбор темы ГСЗ производился в два этапа или на двух уровнях. Сначала через совместное изучение нужд сообщества был выявлен ранжированный список проблем, а затем во время сходов граждан голосованием была выбрана самая важная, остро стоящая проблема. Широкий срез общественного мнения, совместное изучение нужд сообщества в социальной сфере, двухуровневый процесс выбора темы позволили заказчику – органу МСУ – достичь уверенности, что услуга действительно необходима или проблема действительно нуждается в первоочередном решении.

Соблюдение стандартов услуг, эффективность их оказания и результативность проектов в рамках ГСЗ возможны при наличии у государственного органа-заказчика развитой системы мониторинга и оценки услуг. При этом мониторинг и оценка должны проводиться как силами специалистов, так и с учетом мнения бенефициаров. В настоящее время в МТРС отсутствует такая система, и ее построение является первоочередной задачей министерства, однако задача не выполняется в силу отсутствия у ведомства достаточных финансовых и человеческих ресурсов.

Решение проблемы содержится в новом законопроекте о ГСЗ. Статья 4. Законопроекта гласит, что ГСЗ формируется и размещается на основе участия граждан в выявлении наиболее значимых социальных проблем, требующих решения. Статья 7 гласит, что граждане и организации имеют право направлять свои предложения для включения в базу данных социальных проблем и общественно-полезных целей. Пункт 4 статьи 8 законопроекта обязывает уполномоченный государственный орган или орган МСУ, в целях подготовки проекта программы ГСЗ, проводить исследование по определению нужд населения в социальных услугах, которые можно предоставить через ГСЗ. Статья 37, описывающая договор о реализации общественно-полезного проекта, требует включения в договор следующих существенных условий: цели и показатели,

которые должны быть достигнуты в результате реализации общественно-полезного проекта; порядок осуществления проверки государственным заказчиком деятельности исполнителя общественно-полезного проекта по предоставленным грантовым средствам и реализации общественно-полезного проекта. Пункт 4 статьи 11 законопроекта позволяет уполномоченному органу финансировать, в том числе, расходы по организации и проведению мониторинга и оценки (не более 5% от суммы, выделенной государством для финансирования ГСЗ).

Таким образом, механизм ГСЗ демонстрирует способность повышать эффективность оказания услуги, однако для этого необходимо выполнение как минимум двух условий: во-первых, внедрение нового механизма определения темы заказа, основанного на реальных потребностях; во-вторых, внедрение системы мониторинга и оценки результатов выполнения ГСЗ. Данные вопросы в полной мере решаются только в проекте новой редакции закона о государственном социальном заказе. Быстрее и шире услуги могут быть организованы при условии делегирования полномочий органам МСУ.

8. Комплексное решение межсекторных социальных проблем и экономия до 50% административных издержек. Экономическая эффективность может быть измерена в отношении центров, оказывающих комплексные и превентивные услуги, занимающиеся комплексными межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье, которая имеет не только социальные, но и правовые, и финансовые последствия для государства и общества. С учетом административных расходов, в условиях межведомственного взаимодействия государственных органов, которые должны заниматься этими проблемами (как минимум, МТСП, МВД, МЗ, органы прокуратуры и суда), решение данных проблем обходится государству дороже не менее, чем в 2 раза, по сравнению с ситуациями, когда социальными проблемами и предотвращением их последствий занимается НППУ через ГСЗ.

9. Косвенные экономические выгоды для получателей услуг и их семей. Косвенные выгоды членов семей возникают, например, за счет следующих факторов: высвобождения времени у родителей ребенка с инвалидностью, которое они могут использовать для доходоприносящей деятельности; обучения получателя услуги (ребенка, взрослого с инвалидностью) навыкам самообслуживания, что также влечет за собой высвобождение времени родителей или лиц, осуществляющих уход; обучения получателя услуги (ребенка, взрослого с инвалидностью) профессии, с помощью чего получатель услуги приносит дополнительный доход в семью; приближения услуги к потребителю, что снижает расходы семьи на проезд и проживание для получения удаленной услуги; снижения напряжения и минимизации эмоциональных и психических расстройств членов семьи, что повышает их трудоспособность; других факторов, оказывающих косвенное влияние на положение семьи. Косвенные экономические выгоды могут составлять от 1000 до 5000 сомов ежемесячно на одного получателя услуги.

Пример со знаком «+». *Когда в Кара-Куле в рамках ГСЗ открылся реабилитационный центр для детей с инвалидностью, родители Нуркыз сразу же перевели ее из столичного специализированного учреждения в Кара-Куль, радуясь, что ребенок здесь сможет получить необходимые знания и навыки, а семье станет материально легче. Мама Нуркыз: «Для меня, как матери, очень важно, что она стала такой жизнерадостной из-за появившейся возможности выучиться на швею, она с огромным желанием ходит на занятия и мечтает стать профессионалом». Нуркыз родилась здоровым ребенком, но после перенесенного менингита перестала говорить, лечение оказалось безрезультатным. Пришлось взять направление в специализированную школу в Бишкеке, и с шести лет, вплоть до окончания 8 класса, девочка была в интернате. Нуркыз всегда хотела стать швейей, но у семьи не было финансовой возможности для обеспечения дальнейшего образования Нуркыз в столице. Семья почувствовала улучшение материального положения сразу же после перевода дочери в реабилитационный центр в Кара-Куле.*

10. Косвенные экономические выгоды для государства и общества. Государство и общество получают косвенные выгоды под влиянием следующих обстоятельств: вовлечения получателя услуг в социальное и экономическое развитие сообщества, что повышает его потенциал; снижения нагрузки на бюджет по социальным

выплатам вследствие роста благосостояния семьи; уменьшения количества детей, пожилых, лиц с инвалидностью, помещенных в дорогостоящие условия интернатных учреждений; снижения количества суицидов; снижения уровня преступности среди выпускников интернатных учреждений; профилактики бездомности; уменьшения государственных расходов на содержание дорогостоящих интернатных учреждений; снижения социального напряжения в сообществах; повышения устойчивости социальных отношений; эффективного управления государственными расходами на предоставление социальных услуг в условиях дефицита бюджета; усиления доверия населения к власти и большие возможности для осуществления реформ.

Дополнительно. Рост доверия и уровня удовлетворенности работой власти на 15-20% как рост социального и политического капитала. Внедрение механизма ГСЗ является одной из самых эффективных форм социального партнерства и достижения социального согласия в обществе. НГПУ в лице НКО и бизнеса становятся равноправными партнерами власти в решении социальных проблем местных сообществ. Широкое привлечение НГПУ в лице НКО и бизнеса к участию в публичных конкурсах и реализации ГСЗ устраняет подозрение широких слоев населения в нерациональном использовании средств, выделяемых на социальные нужды, в коррупции и протекционизме государственных и муниципальных служащих. Внедрение механизма ГСЗ влечет за собой более адекватное перераспределение социальной ответственности между властью и обществом. В рыночной экономике функция оператора на рынке социальных услуг не является необходимой для государства. Функция государства в этих вопросах заключается в создании правовой базы, позволяющей НГПУ, в соответствии с установленными социальными стандартами, на конкурентной основе предоставлять потребителям социальные услуги согласно их материальным возможностям, в том числе бесплатно. Внедрение механизма ГСЗ является реальным и эффективным шагом в этом направлении.

Заключение

Изучение ситуации в рамках исследования позволило сделать вывод, что механизм ГСЗ целиком и полностью встраивается в систему правоотношений государства, бизнеса и общественного сектора, соответствует нескольким общим долгосрочным тенденциям и концепциям, реализуемым в политике государственного управления в Кыргызской Республике, а именно: концепции деинституционализации социальных услуг; концепции государственных и муниципальных услуг; концепции государственно-частного партнерства, сотрудничества государства с бизнесом и общественным сектором.

В соответствии с указанными концепциями, в Кыргызской Республике создан рынок социальных услуг. Роли участников рынка распределены следующим образом. Население в лице уязвимых групп – детей и семей в трудной жизненной ситуации, детей и взрослых с инвалидностью, пожилых, бездомных, жертв насилия и др. – является основным получателем социальных услуг, однако в силу объективных причин, связанных с уровнем доходов, уровнем бедности, не в состоянии платить за социальные услуги самостоятельно. Поэтому государство определяет политику и предоставляет гарантии бесплатного предоставления социальных услуг, беря на себя обязательства по их финансированию. Некоммерческие и коммерческие негосударственные организации, а также органы МСУ, должны помогать государству в изучении спроса на социальные услуги и одновременно должны выполнять функции операторов социальных услуг на местах. Механизм ГСЗ является важной частью данной системы взаимоотношений и позволяет с минимальными издержками и максимальной эффективностью организовать предоставление нестационарных социальных услуг на всей территории Кыргызской Республики. Рисунок 1 наглядно демонстрирует место и роль механизма ГСЗ в процессе предоставления нестационарных социальных услуг населению, оказывая при этом существенное экономическое воздействие на сферу социального развития.

Рисунок 1. Место ГСЗ в системе предоставления социальных услуг

