**ПРОЕКТ**

**КОНЦЕПЦІЯ**

**реформи фінансування системи соціальних послуг в Україні**

**Проблеми, які потребують розв'язання**

У 2021 році в Україні продовжує функціонувати успадкована від СРСР державна система соціального захисту і соціальних послуг, побудована на основі планово командно-адміністративної моделі управління.

Протягом 30 років після здобуття незалежності держава декларувала необхідність реформувати цю систему. Однак, на практиці головним пріоритетом державної політики у сфері соціальних послуг залишалося збереження існуючої системи. Реальних реформ у сфері соціальних послуг в Україні, на відміну від більшості інших постсоціалістичних країн, не проведено.

Через це в Україні до цього часу немає чітко визначеного обсягу державних гарантій щодо забезпечення громадян безоплатними соціальними послугами. Необмежений Конституцією обсяг цих гарантій неможливо покрити лише за рахунок публічних фінансів. Тому громадяни зазнають значних витрат на оплату соціальних послуг що надаються сірими надавачами соціальних послуг.

Неефективна модель фінансового забезпечення цементує структурну неефективність системи в цілому. Попри те, що в рамках децентралізації ОТГ мають забезпечувати фінансування галузі, більшість комунальної інфраструктури є застарілою, а праця соціальних працівників є однією з найменш оплачуваних.

Зважаючи джерела і структуру надходжень до місцевих бюджетів та принципи формування доходної частини місцевих бюджетів, лише економічно успішна і приваблива громада спроможна профінансувати надання соціальних послуг в належний спосіб. Проте саме для економічно депресивних/проблемних громад є характерною наявність ризиків потрапляння в складні життєві обставини і фактичне перебування в них більшої кількості мешканців. Таким чином, населені пункти, що потребують більших бюджетних асигнувань на соціальні послуги, якраз не спроможні їх забезпечити.

Комунальні видатки покривають здебільшого витрати на заробітну плату персоналу комунальних закладів, а приватні надавачів послуг, попри незакритість потреб в громадах комунальними установами, в більшості випадків доступу до фінансування з місцевого бюджету не мають. Це створює значну нерівність в доступі до соціальних послуг, незважаючи на задекларовані зміни в Законі «Про соціальні послуги».

Вся система надання соціальних послуг потребує докорінної модернізації.

Проведення реформи фінансування системи надання соціальних послуг в Україні - це пусковий механізм реформи національної системи соціального захисту в цілому.

На даний час оперативного вирішення потребують такі проблеми:

недофінансування органами місцевого самоврядування соціальних послуг та відсутність відповідальності за це та важелів впливу на них;

неефективність витрачання публічних фінансів;

ринок неформальних послуг, нелегальних або напівлегальних надавачів соціальних послуг в зв’язку зі значним попитом на послуги стаціонарного догляду та відсутність достатньої легальної пропозиції.

неспроможність забезпечувати належну віддачу, відповідно до обсягу коштів, що витрачаються;

низький рівень надання соціальних послуг, зокрема внаслідок відсутності конкуренції.

**Мета Концепції**

Метою Концепції є визначення мети, принципів і завдань реформи, етапів і строків впровадження реформи для забезпечення стабільних та передбачуваних обсягів фінансування галузі, гарантованого захисту від визначених фінансових ризиків, справедливості розподілу ресурсів та скорочення кількості суб’єктивних рішень щодо фівнансування соціальних послуг на місцевому рівні.

**Мета і принципи реформи**

Метою реформи є запровадження нової моделі фінансування системи соціальних послуг, яка передбачає чіткі зрозумілі гарантії держави щодо соціальних послуг, кращий фінансовий захист для громадян у випадку настання складних життєвих обставин, ефективний та справедливий розподіл публічних фінансів та скорочення кількості напівлегальних установ – надавачів соціальних послуг та виведення їх з тіні.

Нова модель фінансування заснована на таких принципах:

фінансовий захист - громадянин не повинен у випадку потрапляння в складні життєві обставини недоотримувати соціальні послуги чи через недостатнє фінансування або невчасне прийняття рішень ро фінансування соціальних послуг органами місцевого самоврядування;

справедливість доступу до соціальних послуг- доступ до гарантованих державою послуг мають всі, хто їх потребує, надавачі соціальних послуг мають доступ до отримувачів і гарантованого фінансування соціальних послуг для нього незалежно від форми власності;

прозорість і підзвітність - нульова толерантність до корупції, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних фінансів.

ефективність - краща якість та доступність послуг для отримувачів, кращі умови роботи та доходи для соціальних працівників, фахівців соціальної роботи, соціальних робітників та інших фахівців надавачів соціальних послуг;

конкуренція надавачів - залучення надавачів усіх форм власності, що створює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання протоколів та державних стандартів;

передбачуваність обсягу коштів на соціальні послуги у державному та місцевому бюджеті - повноцінне стратегічне планування соціальних послуг та витрат на них;

субсидіарність - повноваження закріплені на якомога нижчому рівні влади, якщо на ньому можна забезпечити доступність та належну якість послуг, а також необхідні для цього ресурси.

**Шляхи і способи розв'язання проблем**

Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

створення законодавчих основ для реалізації завдань реформи;

створення належних організаційних умов для функціонування єдиного ринку соціальних послуг;

впровадження нових механізмів оплати соціальних послуг;

розмежування повноважень між постачальником/надавачем соціальних послуг та замовником соціальних послуг.

**Завдання реформи**

*Впровадження державного гарантованого пакету соціальних послуг*

Впровадження чітко визначеного державного гарантованого пакету соціальних послуг, що базується на пріоритетах соціального захисту та з урахуванням економічного стану країни. Визначення на законодавчому рівні які послуги громадяни отримують безкоштовно, а за які необхідно сплатити (в повному обсязі та диференційовано), скільки, як і за яких умов.

Державний гарантований пакет соціальних послуг:

розповсюджується на всіх без винятку громадян держави та включає в себе:

прості соціальні послуги;

комплексні соціальні послуги (у тому числі з наданням проживання);

комплексні спеціалізовані соціальні послуги;

допоміжні соціальні послуги;

включатиме забезпечення психологічної та соціальної підтримки для безперервності лікування (в тому числі доставка ліків, у разі потреби);

включатиме відшкодування вартості додаткового реабілітаційного обладнання;

може надаватися постачальниками послуг усіх форм власності (державні, комунальні, приватні), через єдиного національного замовника.

Обсяг фінансування державного гарантованого пакету соціальних послуг є динамічною величиною, яка щорічно затверджується парламентом.

Послуги, що не входять до державного гарантованого пакету соціальних послуг, передбачають диференційовану оплату або повну оплату отримувачем такої послуги. До таких послуг відносяться: робота соціального працівника, фахівця соціальної роботи поза робочими годинами, послуги фахівців без достатніх підстав для отримання державного гарантованого пакету соціальних послуг, окремі види діагностичних чи медико-соціальних послуг, забезпечення лікарськими засобами.

*Створення єдиного національного замовника соціальних послуг -Національної соціальної сервісної служби* *України*

Єдиний національний замовник соціальних послуг - це незалежна інституція, яка діє в інтересах отримувачів соціальних послуг, та закуповує соціальні послуги з єдиного національного пулу коштів на основі єдиних базових тарифів та вимог до якості, в межах діючої моделі збору коштів з загальних податків. Це забезпечує справедливість розподілу коштів та уніфікованість послуг по всій країні.

Організаційно Національна соціальна сервісна служба створюється як окремий центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство соціальної політики. Для ефективного виконання своєї функції замовника, Національна соціальна сервісна служба України має регіональні підрозділи.

Вибір рівня для організації ланки Національної соціальної сервісної служби України координується з адміністративно-територіальною реформою. Обирається такий рівень, на якому кількість населення забезпечить оптимальне акумулювання (пулінг) ресурсів, а ринок закладів буде достатньо великим для забезпечення конкуренції між ними за державні кошти.

Центральне та регіональні відділення Національної соціальної сервісної служби України створюються так, щоб забезпечити достатній рівень незалежності від центрального та місцевих органів влади. Регіональні представництва не підпорядковуються місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, оскільки є структурним підрозділом Національної соціальної сервісної служби України.

Національна соціальна сервісна служба України:

контрактує постачальників послуг всіх рівнів та форм власності з метою закупівлі соціальних послуг в межах державного гарантованого пакету соціальних послуг;

не володіє закладами соціального захисту та не керує ними та не є надавачем соціальних послуг (розмежування функцій замовника і постачальника соціальних послуг);

укладає договори напряму з будь-яким надавачем, куди звертається отримувач (надання фінансової та управлінської автономії надавачам соціальних послуг всіх форм власності);

Надання соціальних послуг є децентралізованими аж до рівня громад -власників в яких зареєстровано надавачів соціальних послуг.

Планування закупівель через Національну соціальну сервісну службу України з фінансування соціальних послуг дозволяє не лише географічно моделювати надання соціальних послуг в рамках певної території, але і вирішує проблему переадресації отримувачів послуг у випадку потреби в наданні соціальних послуг у надавачів в інших регіонах.

Руйнування штучних кордонів між різними бюджетами (бюджетами різних надавачів) та утворення єдиного ринку соціальних послуг, до якого залучені всі надавачі, до яких звертаються потребуючі/отримувачі послуг- в тому числі приватні заклади, а також реабілітаційні центри.

*Посилення ролі громад. Нові ролі центрального уряду та місцевої влади.*

Реформа узгоджується з принципами ефективної децентралізації та збільшення ролі місцевого самоврядування. Запропонована організація системи фінансування надання соціальних послуг базується на принципі субсидіарності: повноваження повинні бути закріплені на якомога нижчому рівні влади, якщо на ньому можна забезпечити доступність та належну якісь публічних послуг, а також необхідні для цього ресурси.

Власниками більшості закладів- надавачів соціальних послуг є місцеві ради. Держава бере на себе повну відповідальність за виділення коштів, достатніх для закупівлі державного гарантованого пакету соціальних послуг для кожного громадянина. Розподіл цих коштів відбувається через незалежну інституцію - Національну соціальну сервісну службу України за новим, більш прозорим, справедливим і конкурентним принципом.

Місцеві ради, в особі закладів, що їм належать, отримують більше коштів, якщо зростає кількість та якість соціальних послуг для населення. Громади, чиї місцеві ради створюють найефективніші заклади, отримують не лише доступ до відповідного соціального обслуговування, але й доступ до інвестицій та можливість за рахунок коштів Національної соціальної сервісної служби України, страхових компаній та оплати від громадян розширити кількість робочих місць для персоналу надавачів соціальних послуг, збільшити привабливість території, та привабити отримувачів соціальних послуг з суміжних територій для отримання тих послуг, в яких заклад-надавач досягає високих результатів. Якщо на території громади є приватні комерційні надавачі соціальних послуг, місцеві органи влади мають можливість отримувати від таких підприємств податок на їхній прибуток.

Громади повинні мати механізм незалежного нагляду за якістю соціальних послуг, а також за їх відповідністю потребам місцевого населення. Для цього на базовому рівні врядування (громади) утворюються органи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг та/або залучаються господарюючі суб’єкти, громадські об’єднання, що спеціалізуються на проведенні моніторингу та зовнішньої оцінки, які представляють інтереси місцевого населення в сфері соціальних послуг і включають представників громадськості, груп отримувачів та професійної спільноти надавачів соціальних послуг. Органи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг залишаються незалежними від місцевих органів влади і власників установ і закладів - надавачів соціальних послуг. Діяльність цих органів та їхні повноваження регулюються окремим підзаконним актом. Ці органи і мають голос під час планування закупівель на відповідній території, надаючи незалежну інформацію про потреби населення та якість роботи надавачів. Мережа місцевих органів моніторингу та оцінки якості соціальних послуг з координує свою роботу з загальнонаціональними органами забезпечення якості соціальних послуг.

*Запровадження нових механізмів оплати соціальних послуг: «гроші*

*йдуть за отримувачем послуг»*

Перехід від фінансування утримання інфраструктури до оплати постачальникові фактично наданих соціальних послуг.

Укладання договору/контракту, де встановлено завдання для виконавця – надавача послуг.

Автономія надавача послуг.

Незалежна перевірка, яка є пусковим механізмом для виплати.

Для різних рівнів надання соціальних послуг використовуються різні методи оплати:

для простих соціальних послуг та допоміжних соціальних послуг- змішаний метод оплати на основі нормативу для одного жителя з поправкою на ризики ( до нормативу додаються доплати за якість послуг та досягнення окремих важливих показників);

для комплексних соціальних послуг (у тому числі з наданням проживання) - різні методи оплати, залежно від виду послуг (з розрахунку на одного жителя, плата за послугу, чи плата за подолання складних життєвих обставин по випадку);

для комплексних спеціалізованих соціальних послуг - метод фінансування на основі оплати за подолання складних життєвих обставин по випадку із застосуванням оціночних шкал заходів в рамках стандарту послуги згідно класифікатора.

*Надання автономії комунальним надавачам соціальних послуг (розмежування замовника і надавача соціальних послуг)*

Надання всім державним та комунальним надавачам (крім поодиноких винятків) фінансової та управлінської автономії шляхом перетворення їх на державні та комунальні некомерційні підприємства.

Перехід на контрактні відносини з розпорядниками бюджетних коштів (в подальшому з Національною соціальною сервісною службою України).

*Реорганізація програмної класифікації видатків на соціальні послуги*

Реорганізувати структуру бюджетних програм у відповідності до ключових функцій системи та виділити державний гарантований пакет соціальних послуг у окрему бюджетну програму.

Відмежувати витрати на індивідуальні соціальні послуги від витрат на утримання закладів.

Зосередити кошти навколо пріоритетів галузі.

Пропонується запровадити 5 головних бюджетних програм:

Державний гарантований пакет соціальних послуг;

Профілактика;

Реабілітація та медико-соціальна допомога;

Соціальна освіта, дослідження та підвищення кваліфікації;

Адміністрування, централізовані закупівлі та інші витрати.

Кожна з програм містить під-програми, які підпорядковані головній меті та не перетинаються з іншими. Підпрограми формуються навколо видів послуг, а не навколо типів закладів. Таким чином, заклади-надавачі соціальних послуг можуть мати фінансування з різних програм, у разі якщо надають відповідні послуги.

**Етапи реалізації реформи**

Реформа фінансування соціальних послуг відбуватиметься в три етапи: початковий, або підготовчий етап (2021-2022 роки), етап запровадження (2022-2023 роки), та етап інтеграції (2023-2024 роки).

*Початковий або підготовчий етап (2021-2022 роки) передбачає:*

розроблення проектів та прийняття актів законодавства для впровадження державного гарантованого пакету соціальних послуг;

визначення послуг, поза межами державного гарантованого пакету соціальних послуг;

створення законодавчих основ для започаткування механізмів диференційованої оплати;

прийняття відповідного законодавства для проведення автономізації закладів комунальних надавачів соціальних послуг;

визначення та затвердження критеріїв щодо якості та ефективності надання соціальних послуг для укладення контрактів між надавачами соціальних послуг та Національною соціальною сервісною службою України;

створення інституційних та правових умов для запровадження нових методів оплати соціальних послуг;

прийняття необхідного законодавства для створення Єдиного національного замовника соціальних послуг - Національної соціальної сервісної служби України;

створення Національної соціальної сервісної служби України (затвердження статуту, організаційної структури, штатного розпису);

розроблення проектів та прийняття актів законодавства для застосування механізму оплати з використанням нормативу на одного жителя для простих соціальних послуг та допоміжних соціальних послуг у поєднанні з додатковою фінансовою мотивацією для здійснення профілактики складних життєвих обставин;

розроблення національних оціночних шкал заходів в рамках кожного стандарту послуги згідно класифікатора соціальних послуг;

розроблення проектів та прийняття актів законодавства для застосування механізму оплати за подолання складних життєвих обставин по випадку з використанням оціночних шкал заходів в рамках кожного стандарту послуги згідно класифікатора соціальних послуг;

забезпечення рівних умов для доступу надавачів всіх форм власності до фінансування з державного бюджету в межах державного гарантованого пакету соціальних послуг;

розроблення та затвердження типових контрактів між Національною соціальною сервісною службою України та надавачами соціальних послуг;

започаткування практичного використання нових методів фінансування простих соціальних послуг та допоміжних соціальних послуг з використанням нормативу на одного жителя та фінансування комплексних та комплексних спеціалізованих соціальних послуг з використанням глобального бюджету у пілотних областях;

затвердження уніфікованих протоколів та індивідуальних планів для переліку найбільш поширених випадків складних життєвих обставин, забезпечення обов'язковості їх використання;

визначення вартості соціальних послуг, частки та порядку їх відшкодування з державного бюджету;

створення та запровадження інструментів єдиної інформаційної системи соціальної сфери для збору соціальних, фінансових та управлінських даних, необхідних для економічного аналізу роботи надавачів соціальних послуг;

запровадження застосування локальних протоколів (на рівні надавача соціальних послуг) з метою уніфікації та інформатизації процесу надання соціальних послуг у відповідності до державних стандартів надання соціальних послуг ;

реорганізація структури бюджетних програм у відповідності до ключових функцій системи.

*Етап запровадження (2022-2023 роки) передбачається:*

започаткувати механізми диференційованої оплати соцільаних послуг надавачами, що надають державний гарантований пакет соціальних послуг;

розпочати роботу центрального офісу та регіональних підрозділів Національної соціальної сервісної служби України;

укладення договорів про надання соціальних послуг, що входять до державного гарантованого пакету соціальних послуг між Національною соціальною службою України та постачальниками соціальних послуг;

передача в повному обсязі коштів на реалізацію бюджетної програми «Державний гарантований пакет соціальних послуг» Національній соціальній сервісній службі України;

здійснення оплати за надання соціальних послуг за новими механізмами;

пілотування системи єдиного державного електронного реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг та системи призначених заходів в рамках індивідуального плану;

*Етап інтеграції (2023-2024 роки) передбачається:*

впровадити механізм стратегічних закупівель: замовлення послуг на основі запланованих об'ємів та встановлених тарифів за контрактами;

здійснювати щорічний перегляд державного гарантованого пакету соціальних послуг;

завершити формування єдиного ринку соціальних послуг для надання державного гарантованого пакету соціальних послуг;

залучити механізм добровільного страхування для покриття диференційованої оплати та оплати соціальних послуг, що не входять в державний гарантований пакет соціальних послуг.

**Очікувані результати**

Проведена реформа дасть можливість створити нову сучасну модель фінансування системи соціальних послуг, яка передбачає чіткі зрозумілі гарантії держави щодо соціального захисту, кращий фінансовий захист для громадян у випадку потрапляння в складні життєві обставини, ефективний та справедливий розподіл публічних ресурсів та скорочення неефективних платежів.

В результаті:

обмежені ресурси будуть направлені на оплату гарантованих державою соціальних послуг;

зменшиться кількість неефективних платежів;

зросте якість соціальної допомоги та взаємна відповідальність надавачів та отримувачів соціальних послуг;

зросте фінансова захищеність громадян у випадку потрапляння в складні життєві обставини;

з'являється конкуренція на ринку соціальних послуг;

будуть запроваджені контрактні відносини між замовником і надавачем соціальних послуг;

публічні фінанси витрачатимуться ефективніше;

отримувач соціальних послуг зможе вільно обирати надавача соціальних послуг;

зросте прозорість та підзвітність публічних фінансів;

з'являться стимули для надавачів соціальних послуг підвищувати якість та ставати ефективними;

зросте якість та поліпшаться умови надання послуг;

зростуть доходи соціальних працівників та підвищиться престиж професії, сповільниться відтік кваліфікованих кадрів;

стосунки між державною, громадою та отримувачами соціальних стануть більш здоровими;

чітко розподіляться функції держави та громад в сфері надання соціальних послуг, зникне дублювання їх функцій;

буде забезпечено максимальну децентралізацію управління закладами надання соціальних послуг .

**Обсяги та джерела фінансування**

Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, приватних інвестицій та інших джерел, не заборонених законодавством, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Конкретні обсяги фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів для забезпечення проведення реформи визначаються під час розроблення завдань і заходів з виконання Концепції.