

«Оценка эффективности и достаточности государственных мер поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги»

Кочева Ольга, Центр ГРАНИ

Расширение участия негосударственных организаций в оказании услуг социальной сферы является одним из актуальных и приоритетных направлений реформирования бюджетного сектора. С 2013 года законодательство претерпевает различные изменения, нацеленные на расширение возможностей участия в предоставлении услуг негосударственных поставщиков, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО). Предполагается, что предпринятые на федеральном уровне меры будут способствовать расширению доступа негосударственных поставщиков к поддержке и необходимым ресурсам, устранению основных барьеров их выхода на рынок социальных услуг и стимулируют формирование конкурентной среды. Ожидалось, что изменение законодательства на федеральном уровне активизирует формирование механизмов поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги, на региональном и местном уровне и приведет к значительному расширению практики бюджетного финансирования предоставления услуг СОНКО.

Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) провел по заказу Минэкономразвития РФ мониторинг практики оказания социально ориентированными некоммерческими организациями услуг в социальной сфере, в том числе финансируемых из бюджетных источников в 2014 году, а также мониторинг реализации мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации в 2015 году. Данные исследования позволяют сделать отдельные выводы об эффективности и достаточности мер государственной поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги, на конец 2014 года.

В частности, в ходе исследования:

1. Был проведен опрос представителей СОНКО и представителей органов исполнительной власти о существующих и наиболее востребованных мерах поддержки. Данные опросов и экспертных интервью позволили сделать выводы о дефицитах и приоритетах поддержки, а также о распространенности и разнообразии практик предоставления социальных услуг и доле услуг, которая финансируется из бюджета в общем объеме услуг.

2. Проведен анализ базы нормативно правовых актов регионов и опрос представителей органов исполнительной власти, уполномоченных на оказание поддержки СОНКО. Были описаны используемые механизмы бюджетного финансирования предоставления услуг СОНКО.
3. Проведен анализ региональных мер поддержки СОНКО, закрепленных в государственных программах субъектов РФ и законодательстве регионов и их сопоставление с актуальными Методическими рекомендациями по разработке региональных программ поддержки СОНКО, а также с полномочиями субъектов РФ по поддержке СОНКО, закрепленными в федеральном законодательстве. В том числе, проведен анализ лучшей региональной практики правового регулирования, предусматривающего основания и механизмы расширения участия негосударственных организаций в оказании услуг в социальной сфере.
4. Проведена оценка государственных программ поддержки СОНКО в регионах Российской Федерации, а также государственных отраслевых программ субъектов РФ (в социальной сфере) с точки зрения наличия специальных мер поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги.
5. Проведена оценка достаточности, комплексности и эффективности существующих мер поддержки, их связи с целями и задачами развития оказания социальных услуг, зафиксированными в стратегических документах на федеральном и региональном уровне.
6. Проведена оценка достаточности предложенных мер поддержки СОНКО для решения задач расширения участия таких организаций в предоставлении услуг в социальной сфере.

Основные выводы об эффективности и достаточности мер поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги

Устойчивость инфраструктуры поддержки СОНКО, которая формируется в регионах за счет бюджетных средств можно зависит от ряда факторов, в том числе от:

- Выделения средства из бюджета на оказание инфраструктурной поддержки СОНКО;
- Закрепления обязательств о предоставлении инфраструктурной поддержки в нормативно правовых актах;
- Детального закрепления механизмов поддержки СОНКО на уровне подзаконных актов;
- Прозрачности и доступности процедуры получения поддержки;

- Наличия мероприятий оценки эффективности мероприятий поддержки.

До последнего времени имела место тенденция расширения разнообразия форм поддержки, представленных в региональных программах поддержки СО НКО. Анализ региональных программ субъектов РФ позволил оценить разнообразие мероприятий поддержки, а также обеспеченность этих мероприятий бюджетными средствами.

По данным оценки 45 региональных программ поддержки СО НКО регионов, получивших поддержку Минэкономразвития РФ можно сделать вывод, что имеет место большое разнообразие мероприятий инфраструктурной поддержки, но направляется на оказание нефинансовой поддержки относительно небольшая доля средств от бюджета программы, так:

- доля мероприятий в составе программы, не связанных с оказанием финансовой поддержки, в среднем – 70% от общего количества мероприятий;
- доля финансовых средств от общего бюджета программы, выделенных на мероприятия, не связанные с оказанием финансовой поддержки, в среднем – 13%.

Почти все программы включают мероприятия по обучению специалистов СО НКО, подавляющее большинство программ предусматривает меры информационной поддержки, в том числе деятельность по созданию специализированных информационных порталов для СО НКО (53% программ). Больше половины программ предусматривает мероприятия по оказанию консультационной поддержки СО НКО (51%). Обращает внимание наличие в 36% программ мероприятий по созданию и развитию ресурсных центров, фондов местных сообществ и т.п.

Нормативно правовое закрепление предоставления поддержки в разных формах в регионах находится на начальной стадии формирования. Объем обязательств региональных органов власти по предоставлению инфраструктурной поддержки СО НКО закрепленных в нормативно правовых актах регионах не велик.

Наиболее широко представлены нормативно правовые акты общего характера, такие как Закон субъекта РФ о государственной поддержке СОНКО, которые вслед за федеральным законодательством определяют возможности предоставления поддержки СО НКО в разных формах (предоставления финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки и т.п.). Закрепление конкретных обязательств и механизмов реализации встречается редко. При этом, есть регионы, в которых встречаются отдельные интересные практики нормативно правового регулирования.

Предоставление поддержки СОНКО, как правило, оказывается в рамках реализации мероприятий региональных программ поддержки СОНКО, в пределах

бюджетных ассигнований, выделенных на очередной финансовый год. Распространены пилотные проекты, особенно в части финансирования предоставления отдельных социальных услуг. Практика формирования инфраструктуры поддержки СОНКО в регионах представлена очень неровно. Значительный объем мероприятий поддержки востребован и реализуется на муниципальном уровне. Так мероприятия имущественной поддержки СОНКО осуществляются в большей степени на уровне муниципальных образований.

Поддержка СОНКО, оказывающих услуги осуществляется в регионах в рамках реализации мероприятий программ поддержки СОНКО, в частности в рамках проведения конкурсов субсидий для СОНКО.

Наличие отдельных специализированных номинаций и конкурсов по поддержке СОНКО, оказывающих социальные услуги, были выявлены в небольшом числе регионов. В 2014 году такая возможность предусмотрена в программах 8 субъектов (Архангельская область, Забайкальский край, Кабардино-Балкария, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Республика Удмуртия, Челябинская область, Ярославская область). Также имеет место проведение конкурсов по поддержке проектов СОНКО по оказанию социальных услуг отдельным уязвимым категориям или на предоставление отдельных видов социальных услуг..

Большинство регионов выделяет средства на поддержку деятельности СОНКО по оказанию социальных услуг в рамках конкурсов среди СОНКО на предоставление субсидий из бюджета. При этом, отсутствует единый подход к учету числа СОНКО, оказывающих социальные услуги. Подходы к отчетности находятся на стадии формирования.

В конкурсной документации конкурсов предоставления субсидий СОНКО в качестве приоритетных направлений определены профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства; повышение качества жизни людей пожилого возраста; социальная адаптация инвалидов и их семей и др., однако именно этот ракурс не выявлен в описании результатов конкурсов и мониторинговой информации по исполнению проектов.

Отдельного упоминания заслуживают меры поддержки СОНКО, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания.

Для таких организаций предусмотрены льготы по уплате налогов и страховых взносов на федеральном уровне, преференции в сферах закупок для государственных нужд.

Практика бюджетного финансирования СОНКО, оказывающих социальные услуги, осуществляется как в разрезе отраслей (социальное обслуживание, образование, здравоохранение и культура) так и в части решения межведомственных проблем или поддержки услуг для отдельных категорий населения. Наиболее развита с точки зрения предоставления социальных услуг негосударственными субъектами за счет бюджетного финансирования сфера социального обслуживания, менее развита сфера образования, наименее всего развито предоставление услуг негосударственными субъектами в сфере культуры и здравоохранения.

Законодательство в сфере социального обслуживания предусматривает комплекс мер, призванный обеспечить равноправие условий для производителей услуг разных организационно-правовых форм, возможность получать бюджетное финансирование, в том числе:

- Уравнивание статуса поставщиков социальных услуг независимо от форм собственности
- Утверждение региональных перечней социальных услуг, оказываемых поставщиками социальных услуг
- Ведение реестра поставщиков социальных услуг, открытого для вхождения
- Утверждение порядка компенсации поставщикам социальных услуг, не участвующим в выполнении государственного задания
- Принятие региональных стандартов предоставления социальных услуг

Реальную эффективность запланированных мер государственной поддержки СОНКО, оказывающих социальные услуги (в сфере социального обслуживания) можно оценить с учетом практики распространения тех или иных механизмов финансирования предоставления социальных услуг. В качестве механизмов привлечения негосударственных поставщиков чаще всего действуют закупки услуг, а также предоставление субсидий. Существует отдельная практика применения механизмов целевых потребительских субсидий. Практика реализации механизмов компенсации поставщикам социальных услуг, предусмотренных Законом об основах социального обслуживания граждан, пока не нашла распространения. Между тем об эффективности можно судить по числу СОНКО, включенных в реестр поставщиков, числу СОНКО включенных в индивидуальные программы в качестве рекомендованных. В части реализации механизмов поддержки СОНКО, оказывающих услуги, на региональном уровне остается много вопросов.