

Развитие рынка социальных услуг: необходимость изменения подходов к государственной системе поддержки НКО¹

В последние десятилетия на государственном уровне проводится последовательная политика по повышению эффективности системы оказания государственных услуг в социальной сфере. Основными направлениями реформ стали: введение нормативов финансирования бюджетных учреждений, государственные и муниципальные задания на оказание социальных услуг, изменения организационно-правовых форм учреждений и расширение возможностей по оказанию платных услуг и многие другие.

При этом в рамках дискуссии по вопросам модернизации системы оказания социальных услуг большое внимание уделяется социально ориентированным некоммерческим организациям (далее – СО НКО) как потенциально значимому ресурсу развития этого рынка. Это обусловлено наличием несомненных преимуществ данного типа организаций, которые позволяют им предоставлять более качественные и разнообразные услуги своим целевым группам, а именно:

- возможность концентрации ресурсов на социальных программах из различных источников (бюджетные средства, средства организаций коммерческого сектора, средства пожертвований и т.п.);
- внимательное отношение к нуждам своих целевых аудиторий, выявление существующих проблем, которые ранее не являлись объектом рассмотрения государственной социальной политики.
- инновационность подходов к решению социальных проблем;
- возможность эффективного оказания социальных сервисов населению, характеризующихся высоким качеством и низкими издержками, в т.ч. из-за привлечения добровольцев к деятельности СОНКО.

Признавая значимость некоммерческих организаций как субъектов развития социальной сферы, государство поставило вопрос об открытии рынка социальных услуг, которые традиционно предоставлялись системой бюджетных учреждений, для некоммерческих организаций. В соответствии с Поручением Президента РФ, некоммерческие организации должны получать до 10% бюджетных средств, направляемых на социальную сферу, что только в Москве по оценкам может составлять ежегодно до 30 млрд рублей².

Действующими инструментами размещения государственного заказа у некоммерческих организаций сегодня являются:

¹ Статья содержит результаты анализа системы государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций Москвы, проведенного Агентством социальных инвестиций и инноваций в 2016 году в рамках гранта ОБЩЕРОССИЙСКОГО НАРОДНОГО ФРОНТА в сфере общественного контроля качества исполнения указов и поручений Президента Российской Федерации по направлению «Развитие гражданского общества». Полные результаты исследования опубликованы в книге Голубев С.В., Славгородская М.Ю., Хрусталева А.А. Система государственной поддержки СО НКО в Москве как инструмент развития рынка социальных услуг, М.: Грифон, 2016.

² В 2015 году объем целевых субсидий НКО на оказание государственных услуг оценивается на уровне 2,8 млрд рублей. Это субсидии образовательным организациям, субсидии организациям в области физкультуры и спорта на оказание льготных услуг, компенсация затрат НКО – поставщиков услуг в области социального обслуживания населения.

- квоты на участие в тендерах³,
- субсидии некоммерческим организациям на оказание услуг (образовательных, физкультурно-оздоровительных);
- компенсация затрат организаций, включенных в реестры поставщиков социальных услуг в рамках федерального закона "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" от 28.12.2013 № 442-ФЗ.

Применение последнего инструмента планируется распространить не только на поставщиков услуг в сфере социального обслуживания граждан, но и в других социально значимых сферах в рамках законодательства о некоммерческих организациях - исполнителях общественных услуг.

Однако по экспертным оценкам уровня развития некоммерческого сектора, в России крайне низок процент профессиональных некоммерческих организаций, способных стать надежными партнерами государства в развитии социальной сферы. Большинство организаций характеризуются низким профессиональным уровнем, отсутствием финансово устойчивых моделей деятельности, низкой квалификацией сотрудников, отсутствием методик и регламентов оказания услуг и т.п. При этом у организаций отсутствуют программы развития, которые бы обеспечили преодоление этих недостатков и преобразование НКО в стабильно работающие высокопрофессиональные организации.

Ресурсом для трансформации некоммерческих организаций должна стать система государственной поддержки НКО, которая включает финансовую, имущественную, информационно-консультационную и другие формы. Объем и конкретные мероприятия в рамках каждой формы определяется приоритетами регионов. В частности, в Москве объем государственной поддержки НКО в 2015 году оценивается на уровне около 11 млрд рублей. Эта сумма включает 8,4 млрд рублей - субсидии НКО, 0,4 млрд рублей - льготы по аренде помещений, 0,4 млрд рублей – финансирование ресурсных центров НКО, 1,5 млрд рублей – закупки у НКО в рамках законодательства о государственных тендерах, 0,0012 млрд рублей – налоговые льготы (налог на имущество организаций). В оценку не включены льготы на размещение социальной рекламы и ряд других инструментов поддержки. По объему государственной поддержки некоммерческого сектора Москва является одним из лидеров в России. НКО Москвы получают до 10% всего объема бюджетных средств, доступных некоммерческому сектору в стране в целом.

При этом необходимо отметить, что не весь объем бюджетного финансирования некоммерческого сектора можно рассматривать как ресурс для развития некоммерческих организаций. В частности, в Москве в 2015 году из общего объема субсидий 28% было направлено на финансирование деятельности НКО, учредителем которых является Москва⁴, 28% выделено в виде целевых субсидий ограниченному числу организаций на поддержку их текущей деятельности (профсоюзам, религиозным организациям, операторам крупных международных мероприятий), 44% распределено на конкурсной основе.

³ По законодательству не менее 10% государственных закупок должно быть размещено у субъектов малого и среднего предпринимательства и некоммерческих организаций.

⁴ Субсидии на содержание автономных некоммерческих организаций, учредителем которых выступила Москва, - это по сути является обеспечение выполнения государственных функций и предоставления бюджетных услуг, которые ранее оказывались бюджетными учреждениями. Основной причиной использования организационной формы автономной некоммерческой организации, как правило, является возможность применения упрощенных процедур закупок, предусмотренных Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

При этом только последний тип субсидий частично может использоваться как ресурс для поддержки процессов трансформации НКО в высокопрофессиональные организации, способные составить конкуренцию бюджетным организациям на рынке социальных услуг. На эти цели могут быть перенаправлены только субсидии на поддержку программ и проектов, инициированных некоммерческими организациями, которые распределяют Комитет общественных связей, Департамент культуры, Департамент физкультуры и спорта, а также префектуры Москвы. Общий объем средств на данные конкурсы составил 0,6 млрд рублей в 2015 году. Остальные конкурсные субсидии – это софинансирование мероприятий и программ, реализуемых в интересах органов государственной власти, и поэтому эти субсидии можно рассматривать как одну из форм размещения государственного заказа у некоммерческих организаций. Общий объем субсидий - около 2,8 млрд рублей.

Для использования конкурсных субсидий для развития рынка социальных услуг необходимо изменить приоритеты государственной поддержки. Основной объем поддержки должен направляться на стимулирование разработки и внедрения новых социальных технологий. Для этого в качестве критериев оценок заявок на субсидии рекомендуется использовать следующие:

- наличие подтвержденной потребности в новой технологии / продукте / услуге среди целевой аудитории, невозможности удовлетворить потребность за счет имеющихся на рынке сервисов;
- планируемые параметры итогового результата проекта (технологии / продукта / услуги);
- наличие проработанного бизнес-плана, предусматривающего выход нового продукта организации на рынок социальных услуг;
- наличие команды, имеющей опыт работы на рынке социальных услуг, при этом компетенции команды должны позволять решать как задачи разработки продукта, так и продвижения продукта на рынок.

При этом рекомендуется изменить негласное требование к государственным органам власти о необходимости освоения полного объема бюджетных средств, выделяемых на конкурс. Данное требование вынуждает снижать требования к качеству заявок и уменьшает эффективность расходования бюджетных средств.

Также необходимо учитывать, что получение в результате проекта заявленного продукта с требуемыми параметрами не является гарантированным, соответственно, закрытие договора субсидии должно осуществляться как для успешных проектов, так и для проектов, гипотезы которых не подтвердились. При этом очевидно необходимо разрабатывать и внедрять систему управления рисками, которая минимизирует число нерезультативных проектов.

Запуск процессов организационных изменений и повышения профессионального уровня некоммерческих организаций невозможен без помощи организаций инфраструктуры – ресурсных центров НКО, Центров инноваций социальной сферы. На их площадках необходим запуск специальных программ, обеспечивающих:

- организационное развитие НКО: профессионализация деятельности, повышение финансовой устойчивости и масштабирование;
- повышение качества социальных услуг: внедрение современных социальных технологий.

Первое направление предусматривает проведение масштабных реформ на уровне организации, включающих, в том числе:

- уточнение модели социального воздействия;
- разработку стратегии развития организации;

- формирование профессиональной управленческой команды;
- разработку финансового плана и работа с различными источниками ресурсов для развития организации.

Данные реформы требуют от управленческой команды не только знаний в сфере стратегического управления и финансового планирования, но и умений применять эти знания на практике в рамках разработки и реализации комплексных решений. Краткосрочные семинары и мастер-классы, получившие в настоящее время широкое распространение среди ресурсных центров НКО, не позволяют решить стоящие перед управленческими командами задачи. Эти задачи могут быть решены в рамках специализированных (так называемых акселерационных) программ, предоставляющих управленческим командам полный набор ресурсов, необходимых для разработки и реализации комплексных программ развития организаций. Эти программы должны характеризоваться следующими признаками:

- быть продолжительными по времени: программа должна позволять управленческой команде не только разработать основные параметры программы развития, но и апробировать их на практике;
- включать обучающие блоки по вопросам, необходимым для разработки и реализации программ развития;
- обеспечивать индивидуальное сопровождение работы управленческих команд по проведению реформ в организации, которое является как инструментом мониторинга, так и способом диагностики возникающих сложностей, преодоление которых необходимо для успешной реализации программ развития;
- обеспечивать привлечение внешней экспертизы для оценки параметров разрабатываемых программ;
- содействовать привлечению ресурсов в проекты из различных источников путем информирования управленческих команд об имеющихся ресурсах, а также через организацию индивидуальных встреч и специальных мероприятий для знакомства СО НКО с потенциальными партнерами, спонсорами, благотворителями.

Представляется, что именно такие программы должны стать основным продуктом инфраструктуры поддержки некоммерческих организаций, прежде всего государственной (в Москве – Московского дома общественных организаций). Аналогичные программы на базе негосударственных ресурсных центров рекомендуется софинансировать за счет бюджетных средств, чтобы повысить их доступность для НКО.

Вторым направлением должно стать повышение квалификации сотрудников некоммерческих организаций по отдельным направлениям, связанным с технологиями работы с отдельными социальными группами и оказанием услуг (например, технологии профилактики сиротства, реабилитации бывших наркозависимых и др.). В данном случае в качестве инфраструктурных могут выступать другие некоммерческие организации – держатели современных социальных технологий, подтвердивших на практике свою эффективность. Обучение может проводиться на платной для СО НКО основе, поскольку повышение квалификации специалистов напрямую связано с качеством оказываемых ими услуг и, соответственно, объемом доходов организации от доходоприносящих услуг.

Комплексный подход к профессионализации деятельности НКО и обеспечение их ресурсами на разработку новых социальных технологий позволит решить важнейшие социальные проблемы территорий и достичь максимально высокого качества услуг для населения, в том числе для социально-незащищенных категорий граждан.