

Агентство стратегических инициатив

Предложения по стимулированию деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций и развитию социального предпринимательства

Одним из стратегических ориентиров Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года является вовлечение общественных организаций и бизнеса в равноправный диалог с государством по ключевым вопросам общественного и экономического развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений.

Для этого требуется изменение механизмов взаимоотношений между властью и так называемым «третьим сектором» экономики, некоммерческими организациями – необходима модель взаимодействия, основанная на социальном партнерстве, при которой возникают взаимные обязательства между властью и НКО, совместно решаются социальные задачи.

В мировой практике подобное сотрудничество налажено на основе формальных соглашений между правительствами и некоммерческим сектором, фиксирующими цели сотрудничества и ее принципы, например:

Канада: Соглашение о сотрудничестве между некоммерческим сектором и государством (2001), инициировано НКО. Подписано премьер-министром и представителями НКО. Цель: повышение благосостояния и качества жизни.

Англия: Соглашение о сотрудничестве между Правительством и некоммерческим сектором (1998): основы и принципы межсекторного сотрудничества. Разработано совместно НКО и государством в результате обсуждений.

Евросоюз: Основы сотрудничества - Белая книга по государственному управлению в Европе (2001); основополагающие принципы статуса НКО в Европе (2003).

Венгрия: Государственная стратегия в отношении гражданского общества (2003). Приоритеты: сотрудничество и обмен информацией

Хорватия: Программа сотрудничества с НКО принята правительством (2000 г), по инициативе Правительственного управления по сотрудничеству с НКО.

Вместе с этим необходимо отметить, что заключение подобного рода соглашений возможно только при наличии некоммерческого сектора, который представляет из себя полноправного участника экономической деятельности, эффективно решает социальные задачи, в том числе для отдельных групп населения, выполняет функции общественного контроля. При необходимости является проводником социальной активности и каналом обращения граждан к власти, субъектом законотворческой деятельности.

Анализ европейского опыта указывает на высокую вовлеченность НКО в предоставление социальных и социально-реабилитационных услуг населению. В условиях четко сформулированного госзаказа, сложившейся системы финансирования (в некоторых странах Западной Европы уровень государственного финансирования, как прямого, так и косвенного, превышает 50% от общего объема поступлений), негосударственный сектор играет ключевую роль в предоставлении социальных, медицинских, образовательных и прочих услуг.

При этом государство, как заказчик получает адресные и менее дорогие услуги и вместе с этим осуществляет контрольно-надзорную функцию за их качеством с помощью лицензионно-аккредитационного механизма, ведутся списки неблагонадежных организаций. Особое внимание уделяется прозрачности и подотчетности деятельности НКО, предотвращению конфликта интересов.

Во всех развитых странах установлен особый правовой режим для некоммерческого сектора, характеризующийся специальным режимом налогообложения, минимальными требованиями к отчетности, в том числе финансовой.

Зарубежный опыт показывает, что НКО являются эффективным поставщиком социально-значимых услуг и источником инноваций. Например, некоторые образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной и муниципальной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т.п.).

В отличие от европейских стран, некоммерческий сектор в России мал и неоднороден. Всего из 100 000 зарегистрированных социально-ориентированных НКО реально действуют только 5%, среднее число сотрудников - не более 5. В экономическом плане они дают менее 1% ВВП, в то время, как среднеевропейский уровень – 6,5%. Доля занятых в секторе – 1,1% против среднеевропейского уровня 7,1%.

Вместе с этим, на господдержку НКО в 2012 израсходовано 4.7 млрд.рублей в виде грантов и субсидий федеральных органов власти, а в 2013 г. субсидирование отрасли возрастет до 8.3 млрд.руб. (данные Минэкономразвития России).

Наибольшее количество НКО функционирует в области оказания правовой (30,3%), консультационной (24,5%), социально-психологической (16%), реабилитационной и медицинской помощи (13,3%). При этом результаты различных социологических исследований указывают, на специфичность российских условий, в которых действуют некоммерческие организации, среди которых:

отсутствие грамотно и четко сформированного государственного заказа

по услугам, предоставляемым НКО населению. Делегирование функций государства в области предоставления услуг социального и социально-реабилитационного характера некоммерческим организациям осуществляется, не исходя из целесообразности, а ввиду признания неэффективности государственного поставщика;

низкий уровень осведомленности общества и властных структур о способах, методах работы некоммерческих организаций с теми или иными социальными группами людей, их целей и задач, механизмов финансирования.

нестабильность законодательства, регламентирующего деятельность НКО, которое излишне бюрократизирует отчетность, из-за чего больше тратится ресурсов на администрирование, чем на профильную работу;

значительные административные препоны являются препятствием на пути развития некоммерческого сектора;

недостаточное и плохо регулируемое финансирование со стороны государства. Отсутствуют четкие и понятные процедуры получения прямого и косвенного финансирования, нет системы мониторинга эффективности расходования средств и качества предоставляемых НКО услуг. Грантодающие организации, распределяющие средства федерального бюджета, как правило, предоставляют финансирование на срок в пределах 1 года, что не позволяет планировать системные и долгосрочные программы;

нередко государство, однократно делегировав выполнение определенных социальных услуг НКО, отстраняется от процесса дальнейшего финансирования, считая, что нахождение средств является одной из задач НКО;

часто субъекты РФ используют программно-целевой подход по финансированию социальных услуг посредством разного рода целевых программ, в силу чего поставщик услуг определяется не на конкурсной основе, а через государственные задания бюджетным учреждениям, что исключает участие НКО. Однако у некоммерческих организаций возникают серьезные ограничения даже в случае проведения конкурсов. Например, они зачастую не могут выполнить требования о выплате финансового обеспечения для участия в торгах. Еще большие сложности возникают у НКО в случаях, когда заключаемый контракт предполагает оплату по факту исполнения работ (оказания услуг). В этом случае некоммерческая организация должна авансировать большую сумму, как правило, на длительный срок. Чаще всего это является непреодолимым препятствием.

Также необходимо отметить, что бюджетные учреждения всегда находятся в более выгодной позиции, чем НКО. С одной стороны, они имеют постоянное гарантированное финансирование, которое привязано не к качеству работы, а к количеству оказываемых услуг. С другой стороны, бюджетные учреждения располагают устаревшей, но важной инфраструктурой, включая здания, оборудование, автомобили. Как следствие, большинство НКО вынуждены ограничивать свою деятельность оказанием услуг по социально-

психологической реабилитации, по консультированию в сфере льгот, ЖКХ и другим социальным проблемам, по надомному обслуживанию пенсионеров и инвалидов, по сбору пожертвований, по закупке одежды и лекарств, по проведению несложных учебных программ, по организации трудовой практики и досуга. Фактически деятельность НКО лишь дополняет деятельность традиционных учреждений соцзащиты и не составляет им никакой конкуренции.

Наряду с социально-ориентированными некоммерческими организациями представляет интерес развитие социального предпринимательства, представители которого наряду с НКО могут стать поставщиком качественных социальных услуг населению.

Для этого сектора экономики характерны те же проблемы, что и для некоммерческих организаций, но при этом социальное предпринимательство в России не образует самоорганизуемой системы с выделением очевидных лидеров, при которой возможно коллегиальное формирование правил регулирования деятельности. В то же время, в отдельных регионах, в т.ч. благодаря инициативам местных сообществ, развиваются самобытные практики его развития. Процесс объединения лидеров и инициатив групп, развивающих практику социального предпринимательства, находится в самой начальной стадии.

При этом стоит отметить, что социальное предпринимательство имеет большой потенциал для вовлечения в экономику категорию социально-незащищенных граждан и людей, не нашедших своей ниши в современных рыночных условиях. Фактически именно этот не востребованный на рынке человеческий потенциал может позволить отчасти сформировать обещанные многомиллионные рабочие места и обеспечить рост реального благосостояния российских граждан.

Учитывая изложенное, необходимо разработать и реализовать комплексную программу стимулирования деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций и развитию социального предпринимательства, приоритетными блоками которой станут:

1. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ) и социальном предпринимательстве

Ключевая цель:

повышение качества, разнообразия и эффективности предоставления услуг (работ) населению за счет бюджетных средств.

Решаемые задачи:

- развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций;

- развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий, когда объем полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от количества обратившихся к ней за услугой потребителей (принцип «деньги следуют за человеком»);
- обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ);
- установление различных процедур государственных закупок товаров и работ (с одной стороны) и социальных услуг (с другой) – профилактика закупок некачественных и социально опасных услуг у поставщиков, предлагающих необоснованно низкие цены; отмена авансирование собственных средств в случае закупок социальных услуг или сокращение сроков их возврата в НКО;
- вовлечение НКО в социальное предпринимательство (распространение на них мер поддержки для малого и среднего бизнеса – грантовых, образовательных и иных);
- рекомендации органам власти субъектов и муниципалитетов привлекать к оказанию социальных услуг негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

2. Устранение барьеров для задействования потенциала социальных инициатив традиционных религий и СО НКО в решении наиболее острых социальных проблем

Опыт различных развитых стран показывает, что государство наиболее эффективно реализует социальную политику и поддерживает группы населения, попавшие в тяжелую жизненную ситуацию, в том случае, если привлекает к этой работе всех мотивированных партнеров. Во многих западноевропейских странах сотрудничество государства с традиционными религиями имеет долгую историю – в частности, в таких областях, как образование, здравоохранение, помощь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, международная благотворительная деятельность. Более того, именно с церковью началось развитие наиболее значимых сфер социальной деятельности, так как в основе традиционного христианского вероучения лежал постулат о необходимости оказания помощи бедным, больным, тем, кто попал в сложную жизненную ситуацию. Развитию социальной деятельности церковью способствовало и наличие у них материальных (пожертвования) и человеческих (волонтеры из числа прихожан) ресурсов на социальную деятельность. Важный вклад в социальную политику также вносит деятельность светских социально ориентированных НКО.

Ключевая цель:

максимизация использования потенциала социальных инициатив традиционных религий и СО НКО для решения социальных задач.

Решаемые задачи:

- разработка системы финансирования социальных инициатив СО НКО и организаций традиционных религий по направлениям, важным для развития страны (например, через систему грантовых конкурсов на средства федеральных ведомств, регионов и муниципалитетов);
- обеспечение равного доступа к федеральным, региональным и муниципальным конкурсам в сфере образования, науки и культуры для светских и конфессиональных социально ориентированных некоммерческих организаций;
- поддержка инициатив в социальной и культурной деятельности, предлагаемых в рамках кооперации конфессиональных и бизнес организаций, в частности, обеспечение на конкурсной основе их бюджетного финансирования;

3. Социальное предпринимательство

Ключевая цель:

развитие данного сектора экономики, обладающего потенциалом к оказанию качественных социальных услуг и созданию новых рабочих мест.

Решаемые задачи:

- совершенствование правового регулирования в сфере социального предпринимательства, в т.ч. разработки правового определения социального предпринимательства, равно как и выделение видов экономической деятельности, которые могли бы в совокупности формировать представление о соответствующем секторе экономики;
- формирование специфических механизмов поддержки социальных предпринимателей, аналогично тому, как это предусмотрено законодательством для малого бизнеса и социально ориентированным НКО, а также специальные программы кредитования и иных форм поддержки проектов в сфере социального предпринимательства;
- выделение социального предпринимательства как приоритетного направления государственной поддержки социально ориентированных организаций в форме бюджетных субсидий;
- формирование специальных программ для социальных предпринимателей в рамках поддержки малого предпринимательства за счет региональных и местных бюджетов;
- развитие практики поддержки соответствующих инициатив за счет средств служб занятости, выделяемых для поддержки начинающих предпринимателей;

- создание общероссийского объединения социальных предпринимателей и предприятий как формы самоорганизации и представительства интересов сектора в органах власти всех уровней;
- развитие международного сотрудничества в целях распространения лучших практик, интегрирования российского сообщества социальных предпринимателей, в т.ч. в связи с вступлением России в ВТО, в международное сообщество.

4. Совершенствование законодательных условий некоммерческой деятельности

Ключевая цель:

приведение законодательства в соответствие с лучшей практикой регулирования деятельности некоммерческих организаций и мерами по развитию институтов гражданского общества и совершенствованию социального обслуживания населения.

Решаемые задачи:

- унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм; стимулирование НКО к повышению качества работы в обмен на улучшение ее условий; устранение дискриминационных норм, в том числе в отношении созданных традиционными конфессиями СО НКО;
- развитие механизмов общественного участия в решении социальных задач; (привлечение НКО к работам в сфере обеспечения информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления; создание общественного теле-радиовещания; разработка и принятие законопроектов об общественном (гражданском) контроле в различных сферах и общественной экспертизе и внесение поправок в действующее законодательство; внесение изменений в законодательство об общественных объединениях и профессиональных союзах с целью наделения их правом обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан; законодательное закрепление возможности софинансирования дорогостоящего лечения из благотворительных средств; стимулирование НКО к оказанию социальных услуг за средства бюджетов регионов и муниципалитетов);
- развитие экономических механизмов поддержки деятельности социально ориентированных НКО, благотворительности и добровольчества (налоговые меры, законодательство о пожертвованиях, бюджетное и др.);
- совершенствование законодательства о НКО в регионах;
- внедрение системы персональной ответственности государственных и муниципальных служащих за воспрепятствование общественному контролю и социально значимой деятельности.

Учитывая, низкий уровень юридической и экономической грамотности, для создания институциональной основы развития СО НКО и социального бизнеса, необходимо использовать уже имеющиеся в распоряжении Минэкономразвития России ресурсы и механизмы государственной поддержки малого, среднего предпринимательства (МСП) и СО НКО. За счет бюджетных субсидий, предусмотренных программой поддержки МСП необходимо создать в регионах Центры инноваций в социальной сфере, определяя им функционал достаточным и необходимым для ресурсной (финансовой и консультационно-методической) поддержки субъектов соцпредпринимательства и СО НКО. Задачами центров будут являться:

- отбор лучших практик по оказанию услуг в соцсфере и иных видах деятельности и формирование матрицы социальных проектов, которые посредством тиражирования могут реализовываться на территориях в целях вовлечения соцпредпринимателей и СО НКО в решение задач региональной социальной политики;
- обеспечение финансирования проектов за счет средств бюджета, предусмотренного для поддержки МСП и СО НКО и выступление в качестве поручителей перед третьими лицами, благодаря чему указанные организации смогут получить доступ к иным видам поддержки сторонних организаций;
- формирование и реализация унифицированных образовательных программ по подготовке и переподготовке соцпредпринимателей и представителей СО НКО;
- взаимодействие с органами власти в субъектах для определения перспективных и стратегических направлений в соцсфере, где будут востребованы услуги организаций;
- развитие практики осуществления инвестиций региональным бизнесом в социальные проекты, формирование условий для межсекторного взаимодействия в социальной сфере для эффективного решения проблем/задач без увеличения объемов бюджетного финансирования;
- формирование условий для развития государственно-частного партнерства и конкуренции в социальной сфере за счет расширения доступа негосударственных организаций к оказанию государственных социальных услуг.

Принимая во внимание, что формирование комплексной программы для ее реализации в масштабах всей Российской Федерации потребует значительных финансовых, организационных и других ресурсов, предлагается провести ее апробацию на пилотных регионах, где имеется позитивный опыт передачи функций по оказанию социальных услуг социально-ориентированным НКО и предпринимателям.

Предложения по программе поэтапного расширения участия негосударственного сектора экономики в оказании социальных услуг прилагается.