

**Немецкий опыт
размещения заказа на услуги
среди некоммерческих организаций
социальной сферы**

*Сборник материалов экспертных консультаций,
проведенных в Минске в 2010 году*

Редакционная коллегия:

Астрид Зам, Раиса Синельникова

Перевод:

Наталья Гирис, Александр Дашкевич

Минск, 2011

Содержание

Введение	3
Государственный социальный заказ. Краткий комментарий с точки зрения немецкого опыта. <i>Херберт Вольхюттер</i>	5
Цели, задачи и критерии для разработки механизма передачи социальных заказов и особая ответственность государства. <i>Андреас Буркерт</i>	9
Передача государственных заказов – шанс для социальных организаций? <i>Ульрике Хекер</i>	18
Передача государственного социального заказа как возможность участия в формировании социального ландшафта для негосударственных организаций (НГО). <i>Олаф Маас</i>	33
Опыт передачи государственного социального заказа на примере оказания услуг на рынке труда для людей с множественными нарушениями. <i>Йорг Ёлманн</i>	38
Мобильный уход за больными на дому как государственный заказ неправительственным организациям. <i>Фрауке Бускамп</i>	47
Образец соглашения об оказании услуг, контроле и платежах согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи для сферы амбулаторного ухода при сопровождаемом проживании людей с ограниченными возможностями	55
Образец соглашения об оплате услуг согласно §§ 93 Федерального закона о социальной помощи (BSHG) в сфере амбулаторной помощи при сопровождаемом проживании людей с ограниченными возможностями	64

ВВЕДЕНИЕ

Социальная сфера – одна из наиболее близких пониманию каждого человека, так как она непосредственно связана с образом жизни и благосостоянием, поддерживает ощущение защищенности и благополучия. Не удивительно, что любые изменения в нормативной базе, регулирующей эту сферу, разрабатываются и внедряются чрезвычайно обдуманно и взвешенно, с учетом имеющегося опыта.

Минский международный образовательный центр на протяжении многих лет активно сотрудничает с Министерством труда и социальной защиты и его органами на местах, с Научно-исследовательским институтом этого министерства, местными исполнительными и распорядительными органами, а также с учреждениями и организациями всех форм собственности, работающими в социальной сфере. Цель этого сотрудничества – сделать доступным и полезным немецкий и европейский опыт белорусским партнерам. При этом происходит открытый и доверительный обмен достижениями, а также решаются проблемы, связанные с вызовами времени.

В рамках сотрудничества в течение 2010 г. проводился цикл экспертных встреч и консультаций по тематике государственного социального заказа. Эта тема стала центральной в связи с тем, что Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь инициировало исследование и разработку новых подходов к социальному обслуживанию населения с применением данного механизма.

Поскольку в Германии около 70% всех услуг предоставляется негосударственными организациями при финансовой поддержке со стороны бюджетов разных уровней и вопросы соблюдения интересов всех трех сторон – государства, поставщиков услуг и потребителей этих услуг – разработаны чрезвычайно подробно, была достигнута договоренность между министерством и его НИИ и Минским международным образовательным центром о предоставлении консультаций немецких экспертов.

Экспертные встречи были организованы таким образом, чтобы сделать немецкий опыт максимально доступным не только для специалистов органов управления социальной сферой, но и для всех заинтересованных или занимающихся предоставлением услуг. Для этого все встречи проводились в два этапа: первый – презентация опыта в открытом режиме для всех желающих, второй – консультации сотрудников государственных органов с приглашением экспертов из негосударственного сектора, включая представителей общественных объединений и церковных организаций.

Подбирая экспертов, немецкая сторона стремилась к тому, чтобы представить точки зрения как государственных органов, так и негосударственных организаций, включая церковные. Среди докладчиков были сотрудник Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты Федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия господин Буркерт, высокопрофессиональный специалист в системе государственного регулирования взаимоотношений в социальной сфере; представитель Дияконической службы госпожа Бускамп, обладающая многолетним опытом работы в сфере ухода на дому; юрист Федерального союза евангелических служб помощи госпожа Хекер и др. При этом в презентациях освещались не только вопросы нормативного регулирования партнерства в социальной сфере, но и практика размещения и реализации социального заказа.

Сборник включает материалы презентаций, открытых встреч.

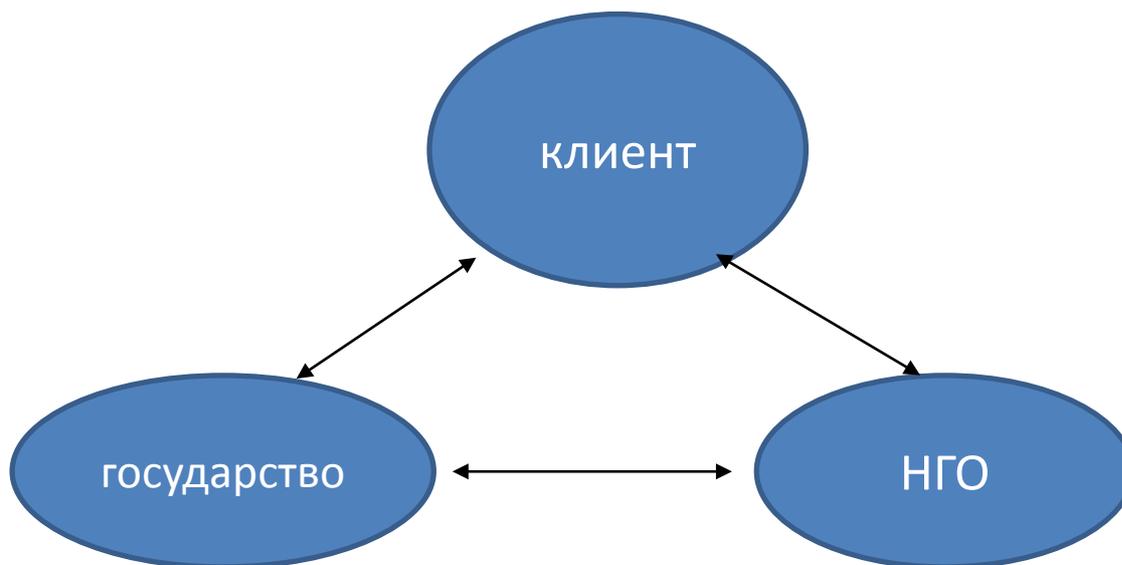
Мы надеемся, что он будет одинаково интересен и полезен всем работающим в социальной сфере и заинтересованным в повышении эффективности и качества обслуживания социально уязвимых категорий населения. Не претендуя на идеальность, немецкий опыт может послужить источником новых идей, импульсом для переосмысления привычных подходов, выработки новых решений и внедрения инноваций.

*Раиса Синельникова,
координатор тематической группы «Социальная сфера»*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ. КРАТКИЙ КОММЕНТАРИЙ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ НЕМЕЦКОГО ОПЫТА

*Херберт Вольхюттер,
руководитель социальных проектов IBV, Дортмунд*

В системе социального обслуживания одним из самых главных является принцип баланса интересов и участия всех субъектов: государства как гаранта социальных прав; клиента как нуждающегося в помощи не только государственных, но и негосударственных организаций (НГО), которые эти услуги оказывают.



Государство как заказчик услуг социальной помощи несет ответственность за обеспечение помощи нуждающимся, а значит, имеет право принимать решение, *как это должно происходить*.

В принципе, государство может выбирать из трех возможностей. Первая – предоставление услуг через *собственные* ведомства и государственные службы. Вторая – заказ *третьему лицу*, например организациям, объединениям, фирмам или церковным учреждениям. Третья – предоставить возможность гражданину самому находить необходимую ему помощь, оплачивать ее или предварительно получить *личный бюджет*, который он может расходовать в определенных целях.

В отношениях «государство – гражданин, нуждающийся в помощи» государство изучает и анализирует потребность в помощи, определяет требования к социальной помощи или к денежным выплатам, регулирует, каким образом гражданин получает помощь.

В отношениях «государство – НГО» государство использует возможности организаций, чтобы обеспечить выполнение прав граждан посредством: возмещения расходов организации, оказывающей социальные услуги; прямого субсидирования/дотаций НГО; заключения договоров об оказании услуг. Размещение государственного заказа на услуги может происходить в разных формах:

- передача заказа без посредника;
- передача заказа через ограниченный конкурс;
- передача заказа через открытый конкурс.

Негосударственные организации имеют собственные материальные ресурсы, позволяющие обеспечить работу с клиентами: взносы членов НГО; пожертвования, создание круга спонсоров для работы НГО; фандрайзинг, продажа на базарах, ярмарках, сборы в церквях; завещанные средства, наследство, фонды; подаренное рабочее время волонтеров.

Кроме того, НГО обладают и очень важными нематериальными ресурсами. Все это делает их роль в обществе чрезвычайно серьезной и специфической. Они привлекают внимание общественности к социальным нуждам, активизируют спонтанные усилия желающих оказать помощь, организуют и координируют деятельность. НГО – это поле деятельности для нуждающихся в помощи, которое позволяет им оказывать помощь самим себе. Форма НГО больше подходит для того, чтобы установить доверительные отношения между оказывающими помощь и нуждающимися в помощи. Негосударственные организации позволяют сделать помощь многосторонней и разнообразной. Свобода НГО делает возможной гибкую, целенаправленную и непрерывную социальную деятельность.

Исходя из опыта, накопленного за многие годы взаимодействия немецких государственных органов и некоммерческих организаций общественной пользы в социальной сфере, можно рекомендовать Беларуси при разработке всех будущих норм государственного социального заказа, в рамках которого участвуют НГО с их возможностями, регулировать *так много, насколько это необходимо, и настолько мало, насколько это возможно.*

Задаваясь вопросом, почему государству имеет смысл государству передавать полномочия на социальное обслуживание «третьим лицам», можно упомянуть следующие аргументы:

- НГО базируются на социальной активности, они ближе к проблеме, для них характерны «уместная помощь», креативные решения;
- в работе НГО по оказанию услуг возможно участие широкого круга людей и групп;
- в понимании и решении социальных проблем желателен участие граждан (объединения, союзы, организованные на основе общности интересов);
- НГО не столько оказывает помощь, сколько активизирует самих нуждающихся для оказания помощи самим себе;
- работа на добровольных началах и волонтерство придают помощи новое качество;
- привлекаются дополнительные финансовые ресурсы (например, пожертвования);
- возникают «сети»: обмен опытом, передача знаний.

При реализации механизма государственного социального заказа важно, что государство сохраняет регуляторную функцию в сфере социальной поддержки своих граждан. Оно стремится к экономичному и эффективному использованию налоговых средств, требует экономичного и расчетливого подхода, заинтересовано в привлечении дополнительных средств, что обеспечивается участием общественности.

Итак, рассмотрим взаимоотношения государства и НГО в системе упомянутого «социального треугольника».

В социальной сфере государство сотрудничает с негосударственными некоммерческими организациями в интересах граждан:

- посредством возмещения затрат учреждению, оказывающему услуги;
- посредством прямых дотаций/субсидий НГО;
- посредством договоров об оказании услуг:
 - заказ без посредников;
 - заказ в рамках ограниченного конкурса;
 - заказ в рамках открытого конкурса.

Между государством (финансирующим услуги) и «третьим лицом», оказывающим услуги (НГО), должно быть распределено выполнение следующих задач:

- анализ потребности в помощи и описание видов помощи;
- описание услуг;
- договоренность об оказываемых услугах;
- договоренность о качестве (качество структуры, процесса, результата);
- договоренность о финансировании/оплате;
- договоренность о контроле деятельности.

Разные формы финансирования НГО имеют и свои принципиальные отличия, которые отражены в таблице:

Дотация – субсидирование	Вознаграждение в рамках договора на оказание услуг
Поддержка учреждений или проектов	Вознаграждение за предварительно оговоренные услуги в рамках заранее оговоренного времени и качества
Нет конкретного, детально описанного спроса на услуги	Услуги и потребности клиентов должны быть детально описаны, а поставщик обязан соответствовать описанию
Контроль целевого использования финансовых средств	Контроль оказанных услуг и их качества
В общем меньше риска, потому что финансирование не так тесно связано с оказываемыми услугами	Стоимость услуг должна быть заранее просчитана – экономический риск несет некоммерческая организация
Свободное управление хозяйством	Укрепление осознанного, экономичного расходования средств, контроля качества

Возможные последствия или побочные эффекты этих форм представлены в следующей таблице:

Субсидирование	Договор об оказании услуг
-----------------------	----------------------------------

Больше свободы в разработке предложения оказываемых услуг	Предварительное подробное описание оказываемых услуг (понимается как сужение фокуса социальной деятельности)
Общее описание группы клиентов	Точное и конкретное определение круга клиентов
Индивидуальная мотивация в оказании помощи	Тенденция к ограничению: можно делать только то, что было описано раньше
Возможно больше спонтанности	Больше рациональности в оказании услуг
Большая вероятность завышенных требований к поставщикам услуги	Вследствие прозрачности рабочих процессов более высокая удовлетворенность работой
Полагаются больше на себя	Больше уверенности при планировании, однако необходимо привлечение и использование дополнительных ресурсов

Важные аспекты, касающиеся выдачи государственных заказов:

- необходимо достаточное финансирование (прямое финансирование услуг, расходов на развитие структур и содержание оборудования);
- прозрачность деятельности от объявления конкурса до выдачи заказа и контроль;
- экономически рациональные и качественные решения, не всегда самые дешевые;
- выдача государственного заказа дает шанс для сотрудничества между государственными и негосударственными учреждениями; в перспективе – сеть различных, неодинаковых учреждений – участников процесса.

Возможные результаты, связанные с практикой выдачи государственных социальных заказов:

- дальнейшее повышение уровня профессионализма в социальной работе с привлечением волонтеров;
- экономное и экономически рациональное использование выделенных государством финансовых средств;
- повышение общественной активности;
- приобретение навыков сотрудничества между государственными структурами и НГО – совместное изучение механизмов взаимодействия.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И КРИТЕРИИ РАЗРАБОТКИ МЕХАНИЗМА ПЕРЕДАЧИ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ И ОСОБАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Андреас Буркерт,

руководитель отдела по опеке и реабилитации Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты федеральной земли Северный Рейн- Вестфалия

1. Значение социальных заказов

Что мы имеем в виду, когда говорим о *передаче социальных заказов*?

В каждом обществе есть отдельные люди или целые группы людей, которые нуждаются в помощи и поддержке. Они имеют жалобы на состояние здоровья или на социальные трудности, с которыми они сами не могут справиться. Что конкретно это может означать, пояснит пример из моей практики в Федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия.

Я руковожу отделом по опеке и реабилитации Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты.

Северный Рейн-Вестфалия является самой большой федеральной землей в Федеративной Республике Германии. Там проживает около 18 млн жителей. Из них:

- 2,3 млн инвалидов, среди них 1,6 млн с тяжелой степенью инвалидности;
- около 500 000 людей, нуждаются в постоянном уходе;
- около 34 000 незрячих людей, 11 000 глухих и 48 000 с разными нарушениями слуха;
- около 84 000 людей с умственными ограничениями, среди них около 37 000 в детском и юношеском возрасте, большинство из них, 85%, проживают в семьях (около 32 000);
- что касается людей зрелого возраста, то еще 60% из них проживают вместе со своими родителями или другими родственниками (28 000).

Виды помощи, в которых нуждаются эти люди, их семьи и друзья, могут быть разными:

- проведение консультации;
- определение их потребностей;
- разработка плана по оказанию помощи;
- вспомогательные средства:
 - инвалидные коляски, ролляторы, костыли;
 - слуховые аппараты;
 - техническое переоборудование квартиры (нескользкие полы, рукоятки в ванной комнате);
 - создание безбарьерной среды;
 - больничные кровати;
- лечение, разные виды терапии;
- обучение самостоятельным действиям (личная гигиена, питание, занятия мастерством, музыкой, приготовлением пищи) в качестве первичного освоения либо в качестве вторичного освоения, т.е. восстановления способностей, утраченных вследствие инсульта, потери зрения др.;
- помощь при передвижении и совершении покупок;

- сопровождение при прогулках, чтении вслух;
- медицинское обслуживание;
- медицинская реабилитация, курсы лечения;
- обучение;
- профессиональная реабилитация, переподготовка;
- места дневного пребывания, такие как мастерские для инвалидов.

Общеизвестно, что потерпевшие граждане нуждаются в помощи: одни в каждодневной, другие – в периодической. И кто-то должен эту помощь оказывать. Каждый человек имеет право на получение помощи.

Государство ответственно за то, чтобы это выполнялось, и имеет право принимать решения, *как именно* будет оказываться помощь.

Государство может выбирать одну из следующих трех возможностей:

- возможность оказания услуг госучреждениями и государственными служащими;
- возможность, при которой государство передает заказы третьим лицам, например общественным или коммерческим организациям;
- возможность, при которой люди сами оказывают себе помощь и получают сразу средства или составляют собственный бюджет, направленный на определенные цели.

Возможность номер 1, когда государство само в лице собственных учреждений и государственных служащих оказывает услуги, не является целью нашего рассмотрения. Две другие возможности предполагают, что должны быть задействованы другие, «третьи лица» по отношению к государству.

Подчеркнем еще раз: основная отправная точка состоит в том, что государство:

а) должно что-то делать,

или б) хотело бы, чтобы что-то было осуществлено или предложено,

но в) само оно не в состоянии оказывать какую-либо услугу, выдвигать предложение,

или г) не хочет само выступать инициатором (по разным причинам).

2. Значение негосударственных организаций для социального устройства общества

Здесь я хотел бы кратко представить возможности и значение негосударственных организаций для социальной организации общества и объяснить, почему они как «третьи лица» могут быть едва ли не самой лучшей альтернативой по оказанию услуг. Во всем мире принято сокращение **NGO** = non governmental organisation.

Что характеризует эти негосударственные организации (НГО)? НГО в социальной сфере отличаются определенными особенностями. Например, в Германии все организации, представляющие свободную систему создания общественных благ (нем.: Freie Wohlfahrtspflege, далее: независимые организации социального обслуживания), имеют

около 1,2 млн сотрудников и представляют собой одного из крупнейших работодателей.

Также и в земле Северный Рейн-Вестфалия около 500 000 сотрудников НГО являются огромным экономическим потенциалом. Ни одна другая сфера деятельности здесь не предлагает такому большому количеству людей возможности трудоустройства и заработка, а в перспективе потребность в услугах, оказываемых людям, будет еще возрастать.

Только в сфере ухода за больными и пожилыми людьми в земле Северный Рейн-Вестфалия заняты треть сотрудников независимых организаций социального обслуживания. В перспективе потребность в такой личностно-ориентированной помощи будет возрастать вследствие непропорционального демографического роста количества людей преклонного возраста, нуждающихся в постоянном уходе.

Почему так?

- НПО формируются часто снизу, исходя из потребностей на местах, и поэтому сначала они невелики, имеют ограниченный фокус деятельности. Отдельные люди объединяются, так как сталкиваются с конкретной проблемой, хотят вместе найти ее решение и помочь как себе, так и другим. Многие НГО возникли именно поэтому, например объединения родителей детей с ограниченными возможностями.
- В самом начале существования НГО появляется желание делать что-либо вместе с другими.
- Люди на добровольных началах оказывают помощь и дают советы своим близким. От них же они узнают о социальных нуждах и информируют специализированные службы, если сами не в состоянии помочь. Они делятся опытом и знаниями, ответственно работают в демократически избранных органах управления НГО, разрабатывают совместные программы и строят общие планы, которые намерены реализовать. В некотором смысле НГО представляют собой гражданские объединения по интересам.
- Благодаря близости и сетевому взаимодействию социальные проблемы своевременно распознаются и решаются. Неоценимое преимущество они имеют и при оказании так называемой адресной помощи.
- Характерна для многих НГО также разработка новых и альтернативных форм оказания помощи в ответ на конкретные нужды и проблемы. Например, места дневного пребывания для детей-инвалидов (вместо содержания в интернатах), интегрированное обучение в школах (вместо специальных занятий); формы оказания терапевтической помощи при определенных нарушениях; концепции по лечению наркозависимых; поддержка умирающих в хосписах.
- Служение людям требует времени для индивидуальных бесед, несмотря на существующие нормативные и финансовые ограничения; даже в стрессовых ситуациях необходимо оставаться приветливыми, а также, при необходимости, быть готовым к оказанию других форм помощи, даже если они выходят за рамки узкопрофессиональной деятельности представителя НГО, и изыскивать возможности для этого.
- В процессе современной социальной работы, которую, например, выполняют независимые НГО социального обслуживания в земле Северный Рейн-

Вестфалия, не задают вопрос «Как я могу вам помочь?», а спрашивают у клиента: «Что я могу для вас сделать, чтобы вы сами смогли себе помочь?». Это открывает нуждающимся людям шансы устраивать свою жизнь и активно участвовать в жизни общества. Таким образом, например, оказывается содействие группам самопомощи уже при их организации и, по желанию, поддерживается их деятельность. Способность оказывать самому себе помощь возвращает людям чувство уверенности и достоинства.

- Главными источниками финансирования НГО наряду с членскими взносами являются, прежде всего, пожертвования, выручка с продажи товаров и услуг, а также государственные дотации.
- НГО с помощью многочисленных волонтеров вносят значительный «собственный вклад» в сферу социальных услуг. Безвозмездные волонтерские услуги обеспечивают комплексность обслуживания. Они являются более гибкими, дают возможность близкого расположения к месту жительства подопечных. Для людей, нуждающихся в помощи, человеческое внимание, время и собеседник так же важны, как и квалифицированная помощь.
- Чрезвычайно велика роль НГО в налаживании сетевого взаимодействия и тем самым в обеспечении обмена опытом и передаче знаний. Ведь они постоянно находятся в поиске местных, региональных, национальных и зарубежных партнеров. Регулярное сотрудничество и обмен опытом стимулируют динамичность, открытость, гибкость и инновации в системе социального обслуживания.

Таким образом, есть все основания рассматривать НГО в качестве серьезных партнеров, участников конкурсов на получение социальных заказов.

В Германии все это включается в понятие «Принцип субсидиарности». Итак: то, что по силам самому низшему/малому общественному уровню, не должно рассматриваться и выполняться на высших уровнях, включая государство.

3. Передача социальных заказов

Независимо от того, будет ли само государство принимать меры или другое лицо, должны соблюдаться два принципа.

- Оказание услуг и помощи гражданам должно быть оптимальным, что касается количественных и качественных показателей.
- Государство должно использовать бюджетные финансовые ресурсы максимально эффективно и экономно.

Чтобы можно было одновременно достичь этих целей, на первый взгляд несовместимых, необходим механизм, который отразил бы главные аспекты, обеспечил бы их проверяемость и облегчил бы принятие решений.

Речь идет о законодательстве по передаче заказов в форме закупки. Принятое в Европейском Союзе законодательство в этой сфере невозможно подробно осветить в данном докладе. Тема многогранная и сложная. Но хотелось бы остановиться на важнейших моментах и структурах.

Начнем с целеполагания. Исходной точкой является совокупность взаимоотношений между государством и отдельными гражданами:

- государство определяет и анализирует потребности своих граждан;
- государство определяет и регулирует потребности в оказании профессиональных услуг и/или денежных выплатах;
- государство регулирует, каким образом или кем будут оказываться услуги гражданам;
- государство реализует права граждан на социальное обеспечение;
- граждане и созданные ими группы самопомощи могут участвовать во всем вышеперечисленном в любое время.

Участие граждан имеет различные преимущества: люди являются экспертами в собственном деле, их объединения фокусируют знания и опыт, что служит основой для принятия решений. Поэтому можно тщательно спланировать подготовку и принятие решений. Услуги по оказанию помощи можно точно сформулировать и позже оказывать их.

Законодательство по передаче государственных заказов строится на четырех принципах:

- конкуренции;
- эффективности/экономического эффекта;
- прозрачности;
- равноправия всех участников, или отсутствия дискриминации.

Что означает каждый из них?

Принцип конкуренции

Принцип конкуренции обеспечивает равные возможности для всех участников конкурса в получении заказов.

При наличии альтернатив в выборе решения государство может руководствоваться «корыстными» мотивами, например учитывать, могут ли неправительственные организации при оказании профессиональных услуг использовать дополнительные денежные средства из получаемых пожертвований или сборов. НГО также могут привлечь к работе своих людей-добровольцев, для которых важно личное участие в этом благородном деле.

Принцип эффективности

Принцип эффективности означает, что соотношение между достигаемой целью и используемыми средствами (так называемое соотношение *цель – средства*) должно быть оптимальным.

При этом должно соблюдаться требование экономности: следует сократить расходы на необходимую величину для выполнения какой-либо задачи.

Оптимальное соотношение цели и средств можно достичь с помощью двух принципов:

- принципа минимума, согласно которому результат должен быть достигнут с наименьшими затратами средств;

- принципа максимума, согласно которому определяют количество средств для достижения наилучшего результата.

Принцип прозрачности

Требование прозрачности означает, что общественности должно быть сообщено все, что должно быть сделано, на оказание каких услуг объявляется конкурс и как будет осуществляться механизм вплоть до передачи социального заказа.

Очень важны также следующие аспекты.

Эффективная подготовка механизма по передаче социального заказа

Это, прежде всего, определение потребностей, которые необходимо удовлетворить, изучение рынка и на основе этого описание оказываемых услуг как основной элемент проведения конкурса.

Любое описание оказываемых услуг должно соответствовать следующим признакам:

- перечисление всех критериев;
- данные обо всех условиях, влияющих на формирование стоимости услуг;
- отсутствие чрезмерных рисков, связанных с выполнением заказа;
- отсутствие исключительных требований;
- использование обычных обозначений/терминологии;
- отсутствие невыполняемых условий.

К тому же описание услуг должно быть:

- однозначным, т.е. понятным и недвусмысленным;
- полным, т.е. основательным и в полном объеме.

Принципиально различают два способа описания оказываемых услуг: конструктивное и функциональное.

Конструктивное описание

При конструктивном описании перечисляются все детали социального заказа. Таким образом, государственный орган, проводящий конкурс, обязан проводить полный анализ исходной ситуации с целью адекватной постановки задач.

Преимущества такого описания заключаются в том, что потенциальные заинтересованные лица и участники конкурса быстро и четко понимают, какие требования к ним предъявляются и чего от них ждут. Они могут взвесить свои возможности и, при необходимости, своевременно поднять уровень своей компетентности с целью выполнения требований конкурса.

Функциональное описание

Функциональное описание уместно тогда, когда точно неизвестно, какой вид помощи может оказаться самым лучшим. В данном случае заказчик дает описание цели. Конструктивное решение по способам ее достижения принимает сам участник конкурса.

Цель состоит в том, чтобы на основании технических, экономических, оформительских и функциональных аспектов получить самое оптимальное решение.

Преимущество заключается в том, что могут поступить инновационные и тем самым более эффективные предложения. В качестве *недостатка* стоит отметить, что для участника конкурса может оказаться сложным составление предложения, а для заказчика – оценка новых решений и предложений, поступивших от других.

Равенство возможностей

Все участники конкурса имеют одинаковые возможности. Достижению данной цели служит, прежде всего, упорядоченный и понятный механизм, включающий следующие шаги.

Осведомление

- Осведомление / объявление конкурса.
- Приглашение к предоставлению своего предложения в рамках конкурса в четко обозначенные сроки. Предложения, поступившие после истечения срока, не рассматриваются.

Передача заказов в узком смысле

В так называемом *пункте сбора предложений* определяют, насколько своевременно и в закрытом ли виде поступили предложения. Ставится отметка о поступлении предложения с датой поступления и подписью на нераспечатанном конверте. Поступившим предложениям присваивается текущий номер. Они опечатываются и хранятся в закрытом виде до истечения срока принятия предложений в рамках конкурса.

Затем пункт сбора предложений представляет их в орган, ответственный за вскрытие конвертов с предложениями.

Ответственный за вскрытие конвертов орган должен предпринять следующие действия:

- проверить надлежащее опечатывание предложений и наличие внешней маркировки;
- фиксировать, что предложения поступили своевременно;
- маркировать важные компоненты предложений, включая их приложения.

Все обсуждения поступивших предложений проходят непублично непосредственно после истечения срока действия предложения и при соблюдении принципа присутствия минимум двух человек. Процедура вскрытия предложений фиксируется в протоколе.

Затем проводится четыре фазы оценки, которые следует строго разделять.

1. Исключение из последующего рассмотрения предложений с формальными или содержательными недостатками или ошибками.
2. Проверка соответствия участников конкурса объявленным требованиям:
 - а) участник конкурса считается компетентным, если он на основе знаний и опыта может безукоризненно оказывать услуги;

- б) участник конкурса признается квалифицированным заявителем, если он соответствует личностным, техническим и экономическим требованиям для оказания услуг;
 - в) участник конкурса считается надежным, если дает гарантию надлежащего выполнения условий договора.
3. Поступившие предложения по стоимости услуг следует также проверить на предмет их адекватности.
 4. В конечном счете выбирают наиболее эффективное предложение.

Необходимо придерживаться следующих правил.

- Решение должно быть принято в течение определенного срока (принцип ускорения), обычно до 5 недель.
- Предложение рассматривается *только один раз* в устной или письменной форме (принцип концентрации в рамках одной процедуры).
- Результат необходимо сообщить в связной письменной форме. Следует также информировать участников, не выигравших конкурс, и дать им доступ к принятому решению о победителях конкурса и др.

4. Подведение итогов

Цель достижима, если соблюдаются все перечисленные правила. Тем не менее трудно, как это часто бывает в обычной жизни, появляются уже на этапе конкретной работы. Опыт показывает, что следует точно соблюдать срок проведения конкурса на получение социального заказа.

Резюмируем все важные пункты.

- Праву граждан на получение помощи соответствует обязательство государства оказывать им помощь.
- Государство может оказывать услуги само или через третьих лиц.
- При передаче социальных заказов следует отдать предпочтение НГО, поскольку они имеют преимущества, которые другие потенциальные поставщики социальных услуг не могут обеспечить.
- Надежный и упорядоченный механизм по передаче социальных заказов дает гарантию на надлежащее оказание услуг за соразмерную оплату.
- И государство, и граждане, и НГО выигрывают одинаково в случае такого подхода:
 - Государство получает доступные предложения об оказании услуг и тем самым имеет широкую базу для принятия решений. Механизм дает гарантию, что расходы компенсируются и что принимается эффективное решение.
 - Граждане сами извлекают пользу из лучшего предложения, которое было выбрано, и пользуются преимуществами добровольного/волонтерского

участия и профессиональной помощью, которую могут обеспечить только НГО.

- НГО могут применить свой профессионализм и обрести финансовую стабильность на срок выполнения социального заказа, спланировать свою деятельность, что также будет способствовать дальнейшему развитию и оптимальной организации труда, а тем самым поможет избежать лишних расходов.

ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ – ШАНС ДЛЯ СОЦИАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ?

*Ульрике Хекер,
юрист Федерального союза евангелических служб помощи
людям с ограниченными возможностями*

Доклад я разделила следующим образом: первая часть посвящается основаниям для реализации государственного социального заказа в Германии со всеми его особенностями и различным инструментам/моделям реализации. Вторая часть поведаст о нашем опыте передачи заказов социальным организациям (НГО), а также о перспективах. В третьей части на примере оказания помощи человеку с ограниченными возможностями я расскажу об оказываемых услугах, их финансировании и соответствующих договорных отношениях между участниками. И, наконец, в четвертой части я попытаюсь привести несколько замечаний по отношению к планируемому внедрению государственного социального заказа в Беларуси.

1. Реализация государственного социального заказа в Германии: основание, инструменты, модели

Основания

Отправной точкой государственного социального заказа в Германии являются закрепленные в Конституции так называемые социальные обязательства государства. Они включают обеспечение социального благополучия, социальной защищенности и социальной справедливости. Таким образом, на государство возлагается обязательство заботиться о равных возможностях для разных социальных групп. В то же время к сфере обязанностей и ответственности государства относится предоставление нуждающимся гражданам необходимой поддержки / социальных услуг. Конституционные обязательства государства по выполнению социальных задач являются основополагающим принципом, они определяют форму организации системы с точки зрения законодательства.

В силу исторических особенностей развития государство в Германии в очень ограниченной мере является учредителем тех или иных учреждений. Государственные социальные органы власти сотрудничают опять-таки в самых разных формах, для выполнения своих задач и реализации государственного социального заказа с множеством различных организаций, к примеру учреждениями социальной помощи людям с ограниченными возможностями. Важную роль при этом играют общественно полезные организации, которые, входя в состав союзов независимых организаций оказания социальных услуг, берут на себя выполнение государственных задач. К независимым организациям оказания социальной помощи относятся центральные объединения диаконических служб, «Каритас», организации социальной помощи рабочим, Паритетный союз независимой социальной помощи, Немецкий Красный Крест и Центральная еврейская организация социальной помощи. В законах неоднократно отмечается преимущество независимой социальной помощи. Например, есть самостоятельные правовые предписания, которые регулируют отношения между финансирующим государственным органом и общественно полезной организацией. В качестве конкретного примера можно назвать § 5 Социального кодекса XII, согласно которому общественные и частные организации социальной помощи должны сотрудничать. При этом государственные финансирующие организации обращают внимание на самостоятельность общественных

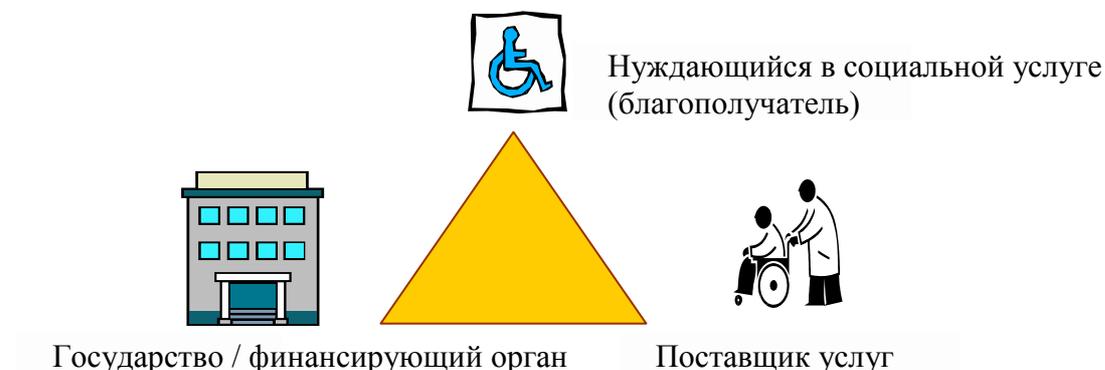
организаций (НГО) в отношении постановки целей, определения и выполнения социальных заданий.

На протяжении десятилетий это разделение задач между государством и в основном общественно-полезными организациями было сложившейся практикой. Со стороны государства в распоряжение НГО предоставлялись финансовые средства на выполнение социальных задач. Эти необходимые финансовые средства, однако, в последнее время в Германии сокращаются, в то время как растет число нуждающихся в оказании социальных услуг со стороны государства. Чтобы распределить сокращаемые средства, т.е. предоставить выплаты в распоряжение широкого круга нуждающихся лиц, государственные фонды решили в нескольких сферах на новые модели финансирования и связанные с этим изменения процесса предоставления социальных услуг. Кроме того, все чаще говорят о проведении большего количества конкурсов в социальной системе и эффективном использовании финансовых средств. С этим связаны надежды на долгосрочное уменьшение издержек благодаря экономичному использованию общественных средств. Передача заказов видится в этой связи как важный инструмент для развития конкуренции между поставщиками социальных услуг и вместе с тем как важный элемент управления.

Хотя по вопросам применения передачи государственного заказа в немецкой системе социальной помощи постоянно идут дискуссии и споры, уже сегодня целый ряд социальных услуг покупается государством в форме закупки социальных услуг согласно законодательству на передачу государственного заказа. Если в сфере социальной помощи детям и молодежи, а также социальных выплат применение передачи государственных заказов в форме закупки практически исключается в связи со структурными принципами кодекса социального права, противоречащими применению формы закупки, то в сфере мероприятий по развитию или стимулированию трудоустройства и профессиональному образованию механизм закупки социальных услуг на основании данного законодательства обретает твердую почву. Этому есть несколько причин: в отличие от нормативных актов об оказании социальной помощи детям и молодежи или о социальных выплатах, где существует отдельно сформулированное право на оказание услуг, в области развития трудового рынка подобное право отсутствует, а отношения между государством (финансирующим органом) и поставщиком услуг регулируются разными предписаниями.

Оказание социальных услуг в социально-правовом треугольнике

До применения механизма закупки социальных услуг в отдельных областях социального права практически все социальные услуги оказывались в рамках так называемого социально-правового треугольника.



При этом право нуждающегося в оказании социальных услуг адресовано государственному органу, финансирующему услуги. Для выполнения своих обязательств по обеспечению социального обслуживания государство (финансирующие органы) пользуется услугами социальных учреждений или служб. Между государством / финансирующим органом и поставщиком услуг существуют договорные отношения. Они заключают соответственно на будущие периоды соглашения об оказании социальных услуг, их оплате и контроле. Предметом соглашений являются содержание, объем и качество оказываемых услуг. Данные соглашения составляются путем переговоров об условиях и не устанавливаются в одностороннем порядке, поскольку лишь путем двустороннего участия в определении содержания договора можно обеспечить качественное и экономически приемлемое обслуживание нуждающихся в социальных услугах.

Наряду с этим между благополучателем и поставщиком услуг заключается договор, регулируемый нормами частного права, если благополучатель использует свое право на выбор услуги. Содержание договора – это описание соответствующих услуг и выплат. Более всего право выбора нормировано в сфере социальной помощи детям и молодежи, а также в сфере социальных выплат. Для остальных областей социального права необходимо принимать во внимание соответствующее положение в социальном кодексе. Право выбора имеет смысл при обязательном наличии множества предложений. Следовательно, государственные органы должны заботиться о том, чтобы право выбора могло быть реализованным с помощью множества предложений учреждений и служб, получивших разрешение на оказание социальных услуг. Одновременно с этим необходимо обеспечить при оказании услуг индивидуальный подход и удовлетворение потребностей нуждающегося. Это предполагает, что будут установлены и полностью удовлетворены в форме услуги индивидуальные потребности благополучателя. Паушальное покрытие индивидуальных потребностей или стандартизованное оказание услуг не представляется возможным.

В Германии имеется несколько различных моделей оказания социальных услуг.

Концессионная модель

В основе правового обеспечения оказания социальных услуг лежит в большой мере так называемая концессионная модель. Хотя в законодательстве нет четкого регулирования, которое указывает на оказание социальных услуг в рамках социально-правового треугольника как на концессию / разрешение на оказание услуг, однако считается общепринятым, что речь идет при этом о договорных отношениях, схожих с концессионным соглашением на оказание услуг. Все потенциальные поставщики услуг должны, после того как установлена их пригодность и заключены соответствующие соглашения, получить допуск к оказанию услуг. Тем самым возможен доступ на рынок в любое время для всех поставщиков услуг. Предпосылкой для предоставления социальных услуг является заключение соглашений между финансирующей организацией и поставщиком услуг, в которых заложены принципы эффективности, экономного использования средств и соответствия требованиям к оказанию услуг (например, § 75, ч. 3, с. 3 Социального кодекса XII). С заключением соглашения об оказании услуг тем не менее не связана гарантия закупки определенного объема социальных услуг. Таким образом, создается возможность оказания услуги нуждающимся со стороны множества поставщиков услуг. С этим связан экономический риск только поставщика услуг. Государственная финансирующая организация не несет расходов на основании только соглашения об оказании услуг и связанного с ним доступа к предоставлению услуг.

Решение о предоставляемых услугах принимает финансирующая организация в каждом индивидуальном случае. Учитываемое желание и право выбора благополучателя ограничивается принципом избежания дополнительных расходов. Согласно этому, же-

ления благополучателя должны учитываться, если их исполнение не связано с дополнительными расходами (§ 9, абз. 2, с. 3 Социального кодекса ХП). Благополучатель сам принимает решение – с учетом соблюдения принципа избежания дополнительных расходов – о выборе учреждения или социальной организации. Оплату оказанных услуг производит главным образом благополучатель. Финансирующая организация возмещает расходы лишь в том случае, если благополучатель не в состоянии сам понести расходы. Поставщик услуг в рамках концессионной модели является постоянным провайдером социальных задач, а не исполнителем финансирующей организации. Регулирование предложения не осуществляется финансирующей организацией. Однако данная модель оказания услуг в социально-правовом треугольнике не определена как обязательная. Возможны также и другие формы оказания услуг. Так, например, в сфере оказания помощи детям и молодежи поставщики услуг получают финансирование не за счет вознаграждений за оказанные услуги, а за счет дотаций. Но данная форма финансирования может привести к потере прав у обойденных конкурентов или к растраниванию государственных средств.

Большинство экспертов считают, что концессионная модель все-таки предоставляет возможность развития конкуренции и создания стимулов к экономическим действиям¹. На уровне определения стоимости услуг путем сравнения различных учреждений и на уровне принятия решения об оказании конкретных услуг с учетом принципов избежания дополнительных расходов создается атмосфера конкуренции. При определении стоимости в арбитражном органе в соответствии с законодательством необходимо сравнение учреждений². Поэтому проверку конкретного учреждения на соответствие отдельных статей расходов экономному и экономичному хозяйствованию следует дополнить сравнением различных учреждений. Требуемая учреждением плата за оказание услуг при этом сравнивается с платой других учреждений за эти же услуги. Верхний предел для стоимости определяется путем сравнения учреждений, предоставляющих похожие услуги. Это так называемая «рыночная стоимость». Таким образом, неверные стимулы принципа полного покрытия себестоимости устраняются³.

Однако сравнение с другими учреждениями и принцип избежания дополнительных расходов могут быть эффективными лишь при двух условиях, а именно при обширной стандартизации социальных услуг и отказе от регулирования предложений. Оба условия в настоящее время не выполняются на практике и тем самым сдерживают возможную конкуренцию.

Отличительные особенности концессионной модели:

- каждый подходящий поставщик услуг может получить допуск к оказанию услуг;
- поставщики услуг дают описание своих услуг;
- большая автономия;
- благополучатель может выбирать предложения согласно своим предпочтениям, что особенно важно в случае личных услуг;
- присутствует (постоянная) конкуренция за выбор благополучателя;
- играет важную роль качество предоставляемых услуг;
- экономические риски берет на себя поставщик услуг.

¹ Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur Ausgestaltung des Wettbewerbs bei der Erbringung von Sozialleistungen, 2005. S. 5.

² BT-Drucks. 13/2440. S. 27.

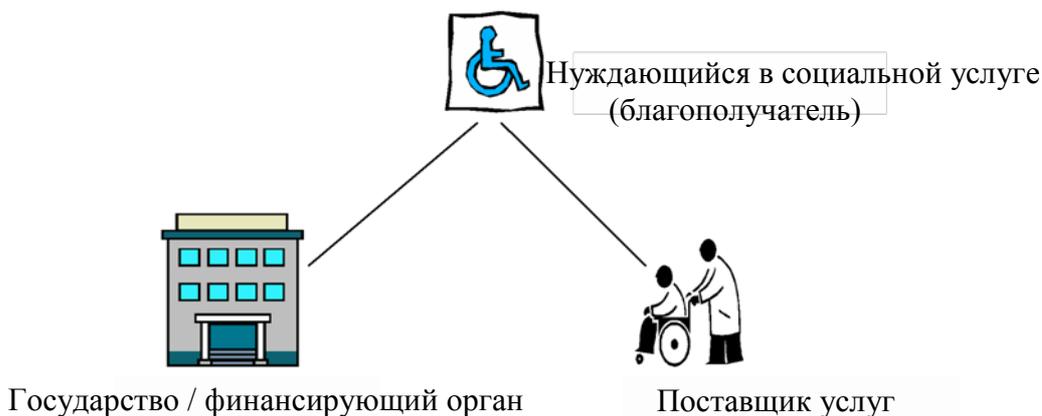
³ Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur Ausgestaltung des Wettbewerbs bei der Erbringung von Sozialleistungen, 2005. S. 5.

Как уже было упомянуто, в последние годы финансирующие организации уделяют особое внимание проведению тендера по передаче социальных заказов согласно § 97 Закона против ограничений конкуренции вместо реализации социально-правовой модели конкуренции при оказании ряда услуг. Модель по передаче социальных заказов в форме закупки отличается от социально-правовой модели в центральных пунктах. При этом более всего учитывается роль различных субъектов при формировании и регулировании предложения (право желаяния и выбора благополучателей, договоренность о содержательных аспектах предоставляемых услуг между финансирующей организацией и поставщиком услуг, регулирование предложения финансирующей организацией).

Оказание услуг в рамках персонального бюджета

Наряду с оказанием услуг в социально-правовом треугольнике благополучатели в Германии уже на протяжении нескольких лет могут пользоваться необходимыми социальными услугами в рамках персонального бюджета.

Пройдя модельную апробацию, с 2008 г. персональный бюджет закрепился как правовая норма в законодательстве. Благополучателю на основе потребностей предоставляется объем оказываемых услуг в форме денежной суммы. В результате благополучатель имеет возможность выбора и покупки услуг для удовлетворения своих потребностей. В данном случае услугу непринужденно оказывает профессиональная организация. Также представляется возможным, что благополучатель покупает, например, у непрофессиональных лиц услуги по сопровождению в свободное время.



При целеполагании между финансирующей организацией и благополучателем согласовываются цели и проведение мероприятий. Между финансирующей организацией и поставщиком услуг не существует никаких договорных отношений. При использовании персонального бюджета лица, нуждающиеся в социальной услуге, должны быть в состоянии максимально самостоятельно обеспечить удовлетворение своих потребностей. Цель – обеспечение условий благополучателям по возможности самостоятельно организовывать свою жизнь.

Передача социальных заказов в форме закупки

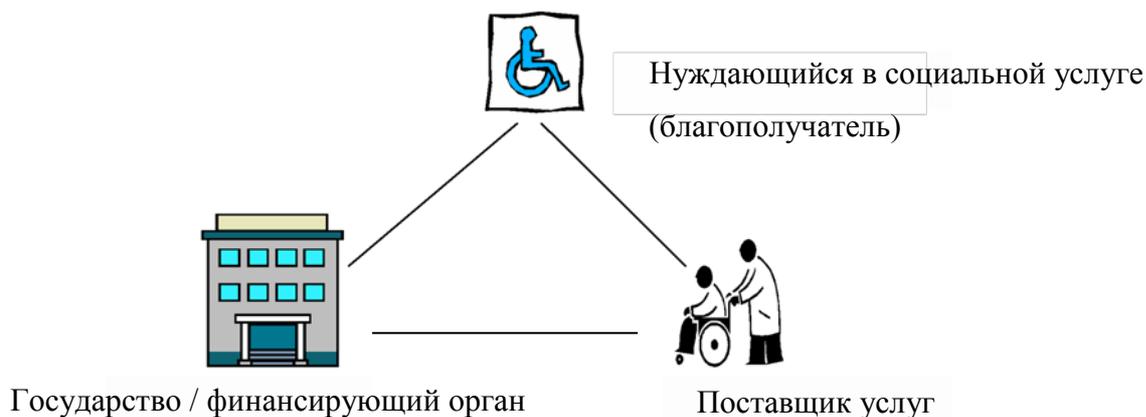
Требование большей конкуренции в сфере оказания социальных услуг не является новым, тем не менее приобретает значимость благодаря действию законодательства по передаче социальных заказов в отдельных областях. Усиление и распространение конкуренции, для того чтобы обеспечить эффективное использование государственных средств, определенно является легитимным и оправданным. Открытость рынка

также для частных поставщиков услуг способствует еще большему укоренению основ прозрачности, равенства и конкуренции в социальном праве. Следует, однако, быть внимательными к тому, насколько применение законодательства по выдаче социальных заказов в действительности учитывает желание большей конкуренции и эффективного использования финансовых ресурсов в системе социальных выплат. Также этим следует учитывать, какое влияние будет оказывать передача социальных заказов на качество услуги и, наконец, на самого благополучателя.

Несомненно, законодательство по передаче социальных заказов в форме закупки услуг облегчает новым и частным поставщикам социальных услуг доступ к рынку, бывшему до этого более или менее закрытым. В то же время существует опасность, что развитые и опытные структуры могут быть разрушены в результате проведения тендера на получение социального заказа в такой форме. Успешное оказание социальных услуг нередко зависит от хорошо налаженного местного сетевого взаимодействия и знаний особенностей существующих структур, а также в полной мере и от региональных особенностей. Благодаря осознанному изменению законодательного подхода через введение механизма выдачи социальных заказов в форме закупки должно иметь место соблюдение финансирующей организацией надлежащей тщательности и высокой ответственности в регулировании и финансировании оказания социальных услуг.

Центральным пунктом законодательства по передаче социальных заказов в форме закупки является наличие тендерного объявления с описанием задания со стороны государственного органа. Поэтому следует всегда выяснять, действительно ли при предусмотренных услугах речь идет о процессе приобретения для финансирующей организации в соответствии с критериями государственного заказа.

Детальное описание и объяснение законодательства по передаче самих социальных заказов в форме закупки не входит в наши задачи. Лишь кратко представлю, *как работает* данная модель передачи социальных заказов.



Модель закупки

В рамках немецкого законодательства по передаче социальных заказов в форме закупки, согласно предписаниям Закона против ограничения конкуренции (§ 97 ff. ЗОК), механизм приобретения государственными учреждениями товаров, услуг достаточно прозрачен. Заказы выдаются компетентным, эффективным и надежным предприятиям. Прочие требования могут быть предъявлены лишь в том случае, если это предусмотрено федеральным или земельным законодательством. Победителем тендера станет самое эффективное предложение. Под ним подразумевают не обяза-

тельно самое дешевое предложение. Более того, для выбора победителя решающим является наилучшее соотношение цены и качества оказания услуги. Однако и стоимость предложения играет немаловажную роль при оценке.

Законодательство по выдаче социальных заказов в форме закупки распространяется и на закупочную деятельность государственных организаций. В социальной системе закупка социальных услуг финансирующей организацией является предпосылкой для использования законодательства по передаче социальных заказов в форме закупки. Финансирующая организация при этом покупает для благополучателя услуги и в итоге принимает решение о количестве закупочных мест и организации оказания социальных услуг. Поставщик услуг и благополучатель не состоят в договорных отношениях. Поставщик услуг оказывает услугу по заказу финансирующей организации и практически не обладает свободой действий.

Отличительные признаки модели закупки:

- финансирующая организация определяет поставщика услуг;
- планирование потребности определяет финансирующий орган;
- следует дать четкое описание услуги, чтобы на основании этого объявить тендер;
- поставщики услуг принимают заказ у финансирующей организации;
- у благополучателя отсутствует или ограничен выбор между поставщиками услуг;
- отсутствует конкуренция за благополучателя, но присутствует конкуренция за получение заказа от финансирующей организации, тем самым существует конкуренция преимущественно в области цен;
- структуры разрушаются; оставшиеся поставщики услуг приобретают монопольное положение;
- финансирующая организация несет экономические риски.

Модель закупки имеет для поставщиков услуг то преимущество, что экономический риск берет на себя финансирующая организация. Таким образом, за согласованные в заказе социальные услуги следует заплатить независимо от действительного использования благополучателем или финансирующей организацией. Следует указать, что финансирующие организации на основании соответствующего оформления заказа пытаются как минимум частично избежать обязательства по финансированию. Несмотря на то что этот способ определения содержания и формы договора нарушает положения законодательства по передаче социальных заказов в форме закупки (§ 8, Nr. 1, Abs. 3 VOL/A), так как заказчику запрещено обременять поставщика услуг нестандартными рисками, это часто встречается на практике.

Вопреки общему представлению, конкуренция присутствует лишь на этапе проведения тендера, но не в период реализации социального заказа. Именно в сфере оказания социальных услуг поставщики услуг, не ставшие победителями тендера, не имеют возможности уйти в другие сферы оказания услуг для обеспечения содержания своей организации. В данном случае законодательное регулирование передачи социальных заказов в форме закупки в долгосрочной перспективе нанесет значительный ущерб, так как многие поставщики услуг покинут рынок⁴. Соответственно, все труднее будет обеспечить необходимую конкуренцию между поставщиками.

⁴ Vgl. Vorschlagspapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Reform der Eingliederungshilfe“ zur Arbeits- und Sozialministerkonferenz im Herbst 2009.

2. Передача социальных заказов в форме закупки. Последствия для социальных НГО

Представив основные модели по реализации государственного социального заказа в Германии, хочу обратиться к последней модели – выдаче социальных заказов в форме закупки, поскольку этот способ оказания социальных услуг или отношений государственных финансирующих организаций и частных поставщиков услуг, таких как НГО, также можно применить и в Беларуси. Мне хотелось бы рассказать вам об опыте, который мы получили в Германии при передаче социальных заказов в форме закупки. Для социальных учреждений и служб передача социальных заказов в форме закупки связана с рядом практических проблем. Их подробно описал господин Оельманн в своем выступлении. Я коснусь только рынка труда, так как в других сферах системы оказания социальных услуг выдача заказов в форме закупки исключена.

Особенно часто проблемы возникают в моменты:

- участия в тендере;
- предложения цены;
- учета особенностей;
- оформления договора;
- срока реализации заказа;
- содержательных аспектов оказания социальных услуг.

Поясню перечисленные проблемы.

Участие в тендере

Социальные службы/НГО с целью достижения максимальной загруженности вынуждены участвовать в большом количестве тендеров, чтобы получить тот или иной заказ. Как следствие, существует риск, что в случае победы в большом количестве тендеров малые социальные службы не в состоянии будут оказать все услуги в связи с их ограниченными ресурсами. Поэтому социальные службы нередко стоят перед дилеммой: с одной стороны, они должны участвовать во множестве тендеров, с другой стороны, может не хватить ресурсов для оказания всех услуг. Как выход в данном случае необходимо подумать о так называемом горизонтальном или вертикальном объединении поставщиков услуг, чтобы можно было выполнять также и крупные заказы.

Принцип прозрачности в данном случае не учитывается, поскольку ни при отказе в предложении, ни при победе на тендере не сообщается оценка выданного заказа финансирующей организацией. Улучшение предложения или работы тем самым не представляется возможным, так как остается неясным, последовали отказ или победа на основании стоимости или полученных пунктов в оценочной матрице для оценки качества услуг. Также не сообщается о количестве поставщиков услуг, участвующих в тендере.

Сдача предложения в тендерную комиссию

Механизм по выдаче социальных заказов в форме закупки в Германии строго регулируется. Социальные службы как поставщики социальных услуг обязаны дать подробное описание своего предложения с учетом больших затрат и нерезинансируемой личной доли и соблюсти множество формальностей. Последнее контролируется особенно строго, так как малейшие формальные неточности могут быть достаточным поводом для исключения из процедуры по передаче социальных заказов. Напротив, со стороны поставщиков услуг поступают жалобы, что тендерная документация часто за

небольшой период времени претерпевает изменения и дополнения, а поставщики услуг должны постоянно до сроков сдачи перепроверять свои документы, чтобы не проиграть из-за формальных критериев. Некоторые социальные службы в связи с этим перешли к использованию принципа шести глаз для проверки документации перед ее сдачей, чтобы, например, из-за отсутствия отдельной подписи не быть исключенным из участия в тендере. В общем, строгие предписания в значительной степени ограничивают свободу действий поставщиков услуг при составлении концепции оказания услуг.

Учет особенностей

В сфере выдачи социальных заказов долгосрочная занятость сотрудников с соответствующими притязаниями по оплате их труда и взаимная обязанность соблюдать тарифное соглашение, как правило, не находят должного внимания. Между тем социальные службы обязаны в соответствии с их пониманием и в дальнейшем платить своим сотрудникам согласно тарифному соглашению. Это непосредственно оказывает влияние на формирование цены на их услуги. Для того чтобы с самого начала не быть вытесненным частными поставщиками услуг на основании тарифной привязки, в отдельных системах оплаты труда появились свои тарифные разряды для сотрудников, занятых на рынке труда в сфере оказания социальных услуг, которые явно снижены по отношению к тарифным разрядам для занятых в других сферах. Несмотря на тарифное снижение, а значит, и на свободу действия при формировании цены со стороны поставщика услуг, нередко частные поставщики услуг предлагают более низкие цены за свои социальные услуги, чем социальные службы, невзирая на названные обязательства. В результате спираль цен по возможности склоняется вниз.

Срок реализации заказа

Согласно тендерам, социальные заказы часто реализуются за период времени от 3 до 12 месяцев с возможностью продления один или два раза. Срочность реализации социальных заказов ведет к последующим изменениям занятости внутри социальных служб. Если это сопряжено еще и с малой оплатой труда, то не требуется пророческих способностей, чтобы предвидеть экстремально высокую текучесть кадров. В результате возникает угроза качеству оказываемых услуг. Чтобы избежать этого, социальные службы делают упор на смешанный личный кадровый состав из временно принятых на работу сотрудников и сотрудников, работающих постоянно. Это опять же оказывает влияние на формирование цены на социальные услуги. Поставщику услуг все труднее найти квалифицированный и мотивированный персонал, который будет работать при названных условиях.

Временной фактор в данном случае также является проблемным. Выигравшим тендер поставщикам услуг остается чаще всего несколько недель до начала оказания услуг, чтобы обеспечить наличие необходимой инфраструктуры и соответствующего персонала. Многие социальные службы в этой связи стоят перед большими организационными и личностными вызовами. Особенно не в состоянии одновременно выдвигать свои предложения в разные тендеры малые социальные службы, поскольку им не достает соответствующей гибкости относительно оснащенности и кадрового состава.

Содержательные аспекты оказания социальных услуг

Основная проблема заключается в том, что финансирующие организации чаще всего слишком рано выявляют потенциальные потребности и называют их. К началу оказания социальных услуг ситуация, связанная с потребностями, может полностью измениться. Особенно трудно складывается она там, где собираются различные потребности для совместной передачи вышестоящим органам и данные органы объявляют тен-

деры о проведении необходимых мероприятий. Таким образом, агентства по трудоустройству на местах должны незамедлительно заявить о своих потребностях в оказании услуг в Региональный центр закупки услуг. Эти потребности могут измениться на момент начала оказания услуг.

Пример пояснит эту ситуацию. Агентства на местах должны до конца года сообщить Региональному центру закупки услуг о своей потребности во внепроизводственном обучении и соответствующих профессиях на следующий год. К этому моменту не всегда ясно, сколько молодых людей не обеспечены рабочими местами и для скольких будет интересно внепроизводственное обучение. Открытым при этом в данный период остается также вопрос, какие профессии молодые люди вообще хотят получить.

Как следствие, многие поставщики услуг обучают молодых людей профессиями, которые те сами не выбирали. Чтобы обеспечить молодых людей рабочими местами для освоения профессии в соответствии с их наклонностями, многие поставщики услуг тем не менее пытаются проводить обучение желаемой профессии. Поставщики услуг при этом рискуют, так как оказывают услуги, которые не были закуплены финансирующей организацией и, возможно, также в полной мере не будут рефинансированы. При этом поставщики уменьшают другой риск: что молодые люди оставят их курсы. Ведь они осваивают любимую профессию.

Другая проблема состоит в том, что поставщики привлекают к участию в своих мероприятиях людей, которые не соответствуют необходимым требованиям. Делается это для того, чтобы осваивать закупленные места. Сама финансирующая организация не имеет возможности влиять на направление участников или же самим производить их отбор. Успех, достигнутый в таких рамках и при таких условиях, подлежит критическому осмыслению.

Кроме того, в случае передачи социального заказа в форме закупки невозможна апробация и оценка результатов проведения мероприятий, хотя это необходимо для построения приемлемой концепции. Профессиональные компетенции и инновации, как правило, исходят со стороны поставщиков услуг, но вследствие строго регламентированных механизмов в данной сфере они ограничены в своих действиях. Ведь решения о содержании заказа и выборе предложений принимают финансирующие организации. Таким образом, процесс совершенствования системы оказания услуг значительно затрудняется.

В ряде случаев на местах поставщики услуг могут представлять новые концепции и идеи финансирующим организациям. Это не означает, что поставщик услуг получит доступ к реализации соответствующей концепции. Более того, опыт показал, что финансирующие организации используют полученные концепции для того, чтобы на их основе объявить тендер, в котором будут участвовать все поставщики услуг. Вследствие этого снижается готовность со стороны поставщиков услуг предоставлять финансирующим организациям новые концепции, в результате чего, возможно, также сдерживается профессиональное совершенствование.

Наряду с проблемами, которые для социальных организаций в настоящее время связаны с выдачей социальных заказов в форме закупки, могут появиться и *возможности*. Форма закупки в сфере передачи социальных заказов облегчает новым и малым частным субъектам доступ ко всему происходящему в социальной сфере. Не в последнюю очередь выдача социальных заказов может послужить поводом для демонстрации и легитимизации собственной работы со стороны частных социальных субъектов / НГО. Объявление тендера на оказание социальных услуг дает повод проверить собственную работу и принимать осознанные решения по спектру будущих социаль-

ных услуг.

Выдача социальных заказов может быть эффективна во всех сферах, в которых отсутствуют частные субъекты, предоставляющие соответствующие услуги. Проведение тендера могло бы впоследствии послужить стимулом для частных субъектов, чтобы предложить соответствующие услуги. Таким образом, можно было бы, например, организовать мобильные службы в регионах, где отсутствуют необходимые предложения.

В целом необходимо констатировать, что во всех сферах, в которых благополучателям предоставляется право выбора и желания, необходимо наличие плюралистического спектра предложений. Повсюду законодательство в сфере передачи социальных заказов в форме закупки является неподходящим инструментом, так как ослабевают позиции благополучателей и отрицается право выбора и желания.

3. Услуги и отношения в сфере оказания социальной помощи

Социальные услуги в Германии предоставляются в зависимости от потребностей. Так как потребности меняются в течение жизни, следует их регулярно анализировать и, соответственно, уточнить социальные услуги. На примере жизненного пути человека с ограниченными возможностями я хочу дать пояснение и проиллюстрировать договорные отношения участников процесса оказания социальных услуг. В Германии первичная помощь людям с ограниченными возможностями является своего рода помощью по включению. Все эти услуги, которые направлены на предотвращение угрозы инвалидности, или на ликвидацию инвалидности и ее последствий, или же на смягчение последствий, а также на создание благоприятных условий для участия в жизни общества людей с ограниченными возможностями. Помощь по включению имеет несколько особенностей: услуги оказываются в соответствии с потребностями и индивидуальным подходом, а также независимо от возраста и степени потребности в уходе. При этом не должно быть никакого ограничения в оказании услуг, которые способствуют удовлетворению потребностей.

Услуги в сфере оказания социальной помощи

Дети-инвалиды

Дети-инвалиды имеют право на специальные педагогические услуги, которые, например, оказываются в учреждении по поддержке детей или в местах дневного пребывания детей. При оказании услуг в учреждении по поддержке детей финансирующая организация и поставщик услуг состоят в договорных отношениях по предлагаемым услугам, их стоимости и качеству. При наличии нескольких подобных учреждений родители могут воспользоваться правом выбора учреждения. Возможно также получение родителями от финансирующей организации денежной суммы, которая необходима для развития их ребенка.

Молодые инвалиды

Молодые инвалиды имеют право на образовательные услуги. Этим правом можно воспользоваться в специальных учреждениях или в обычных школах. Однако обучение одновременно здоровых детей и детей с ограниченными возможностями в Германии далеко еще не является нормой, и подавляющее большинство учащихся, особенно с психическими и множественными отклонениями, посещают специальные школы. Между специальной школой и финансирующей организацией снова заключается до-

говор об оказываемых услугах, их качестве и стоимости. Терапевтические приемы, такие как лечебная физкультура или логопедия, часто используются в специальных учреждениях. Их назначают и согласовывают с больничной кассой.

Взрослые инвалиды

Взрослые инвалиды имеют право на услуги по стационарному или амбулаторному проживанию. При стационарном проживании руководители учреждений и финансирующая организация заключают договор о виде и объеме оказываемых услуг, об их качестве и стоимости. При амбулаторном проживании финансирующая организация и амбулаторная служба заключают соответствующий договор. Люди с ограниченными возможностями могут выбирать учреждения, если в их регионе имеется несколько подобных учреждений. Выбор между амбулаторным и стационарным проживанием в настоящее время зависит также от стоимости обслуживания. Если амбулаторное обслуживание значительно дороже, то благополучатель направляется в стационарное учреждение.

Взрослые инвалиды имеют также право на услуги по профессиональной подготовке или другой деятельности. Это относится к квалификациям на общем рынке труда, а также на других местах работы. Что касается предоставления услуг по участию в трудовой жизни в мастерской для инвалидов, руководители мастерской и финансирующая организация оговаривают вид и объем оказываемых услуг, а также их качество и стоимость. Здесь представляется возможным тот вариант, когда благополучатель выбирает сначала персональный бюджет и покупает необходимые услуги в мастерской.

Люди с ограниченными возможностями пенсионного возраста и нуждающиеся в постоянном уходе

Люди с ограниченными возможностями пенсионного возраста и нуждающиеся в постоянном уходе имеют право на социальные услуги. В области стационарного проживания в учреждениях по оказанию помощи инвалидам само учреждение должно оказывать услуги по опеке. Кассы, осуществляющие страхование на случай возникновения необходимости в опеке, оплачивают при этом фиксированную сумму непосредственно учреждению, обеспечивающему оказание помощи по включению, поскольку оно и финансирует полностью оказание услуг.

Наряду с этим для людей с ограниченными возможностями и нуждающихся в постоянном уходе в собственной квартире существует возможность использования всех выплат для амбулаторного лечения.

Услуги по консультированию

В Германии многие пункты законодательства предусматривают право на консультационные услуги. Такие услуги оказывают финансирующие организации, поставщики услуг и группы самопомощи. Консультирование должно носить, по возможности, независимый характер и тем самым не быть привязанным к определенной группе интересов. Однако до сих пор не везде оказание консультационных услуг соответствует этому требованию. Финансирование мест консультирования при этом налажено по-разному. Например, некоторые муниципалитеты и городские управления выделяют из своего бюджета средства для поддержания консультирования по проблемам СПИДа. Эти же центры получают финансирование из стимулирующих средств федеральных земель и государства. В ряде случаев консультационная деятельность финансируется только за счет пожертвований.

Правовое положение благополучателей при реализации государственного социального заказа

С выбором инструмента по реализации государственного социального заказа изменяется правовое положение благополучателей в процессе оказания социальных услуг.

Социально-правовой треугольник (концессионная модель)

По всем правилам при оказании социальных услуг в социально-правовом треугольнике благополучателям также предоставляется право выбора и желания. Это укрепляет правовое положение благополучателя, он может принимать решение о виде оказываемых услуг. Благополучатель также имеет возможность выбора поставщика услуг. Это предопределяет наличие многих поставщиков услуг.

Персональный бюджет

При оказании социальных услуг в рамках Персонального бюджета правовое положение благополучателя наиболее сильное, так как он далее самостоятельно может решить, где и в каком объеме он хочет воспользоваться социальными услугами. Персональный бюджет дает возможность благополучателю выступать даже в качестве работодателя: принимать на работу лиц, которые будут оказывать социальные услуги, например 24-часовой уход и опека людей, нуждающихся в постоянном уходе.

Модель закупки

При оказании социальных услуг в рамках передачи заказов в форме закупки правовое положение благополучателей более слабо. По всем правилам благополучатель не имеет возможности выбрать поставщика услуг, так как только один поставщик услуг чаще всего получает заказ. Тем самым благополучатель вынужден воспользоваться социальными услугами у выбранного поставщика услуг. Также исключается возможность смены поставщика услуг. Тем самым предоставление социальных услуг в рамках передачи заказов в форме закупки не стимулирует самоопределение благополучателя и делает его лишь реципиентом государственной помощи. Последовательное оказание услуг может быть не в полной мере ориентировано на удовлетворение потребностей клиента. В сферах социальных услуг, в которых четко выражено право выбора нормировано, применение модели закупки привело бы к выхолащиванию права выбора, а оно в свою очередь – к фарсу.

4. Государственный социальный заказ в Беларуси

Замечания по реализации

В Республике Беларусь планируется реализация государственного социального заказа, при котором в будущем негосударственные организации также смогут оказывать социальные услуги. Я очень рада, что вы при этом учитываете опыт других стран. В этой связи я позволю себе высказать некоторые замечания по поводу различных документов, которые были разработаны в Беларуси, прежде всего, Институтом труда Министерства труда и социальной защиты.

Реализация государственного заказа в форме договора о социальном обслуживании

Выдача заказов по оказанию социальных услуг в форме закупки наряду с ранее приведенными моделями представляет собой возможность выполнения государственных

обязательств по предоставлению социальных услуг нуждающимся в поддержке гражданам.

Привлечение негосударственных организаций (НГО)

С привлечением негосударственных организаций (НГО) Республика Беларусь имеет возможность использовать компетенции и знания НГО для социального обслуживания населения. Этому можно дать положительную оценку. Шанс не должен быть упущен, так как НГО, как правило, ближе к потерпевшим людям и их проблемам и поэтому знают их потребности.

Привлечение получателей социальных услуг

Привлечение получателей социальных услуг, определенных Институтом труда Министерства труда и социальной защиты, при выборе поставщиков является важным шагом в сфере оказания социальных услуг. Это укрепляет правовое положение получателей и стимулирует их самоопределение, которое не в последнюю очередь необходимо в соответствии с соглашением ООН о правах людей с ограниченными возможностями. Наряду с этим осуществляется непрерывный контроль качества, поскольку получатель делает свой выбор в зависимости от качества оказываемых услуг.

Конкуренция между поставщиками услуг

Конкуренция, бесспорно, важна для формирования широкого спектра предложений и непрерывного процесса по улучшению качества при оказании услуг и эффективному использованию имеющихся в наличии финансовых средств. Но при этом следует учитывать, что конкуренция присутствует лишь в период тендера по выдаче заказов. В итоге конкуренция на срок реализации заказа прекращается. Поэтому рекомендуется, чтобы целый ряд поставщиков услуг предлагали свои услуги одновременно, тем самым создавая атмосферу непрерывной конкуренции. С раздачей чеков (ваучеров) получателям, за которые они могут купить услуги у различных поставщиков услуг (НГО), конкуренция могла бы быть постоянно поддержана.

Условия реализации

Если государство возьмет на себя обязательство и примет решение о привлечении НГО при выдаче заказов по оказанию социальных услуг, то следует обдумать следующие рамочные условия.

- Все заинтересованные НГО могут принять участие в тендере. Следует проверить, может ли выдача заказов осуществляться путем свободных переговоров или ограниченного участия в тендере.
- Заказ или услуга должны однозначно иметь описание.
- Бюджетные средства должны охватывать как прямые, так и непрямые затраты на оказание социальных услуг. Чтобы быть надежным партнером при оказании социальных услуг, НГО нуждаются в обеспечении планирования и достаточном финансировании своей работы. Также надо финансировать структурные расходы, которые необходимы для поддержания и реализации предложений. На примере стационарного проживания в сфере оказания помощи инвалидам это можно объяснить: затраты за предложение стационарного проживания охватывают основную общую сумму (за проживание), сумму для проведения мероприятий (прямая социальная услуга / мероприятие) и инвестиционную сумму на поддержание здания или оплату аренды.
- Согласование стандартов качества по подготовке тендера необходимо для того, чтобы все заинтересованные организации имели одинаковое исход-

ное положение и государство знало, чего ждать.

- При установлении срока бюджета следует выбрать более продолжительный период. Период минимум от одного года до трех лет считается наиболее эффективным, чтобы НГО могло производить планирование и надежно оказывать свои услуги.
- Чтобы поддержать конкуренцию, бюджет должен быть распределен на несколько НГО. Наряду с этим малые НГО также имеют шанс участвовать в тендерах и использовать свои компетенции на благо населения.

Принимая окончательное решение относительно реализации государственного социального заказа в формы закупки, следует проверить, возможны ли другие модели реализации, возможен ли поиск смешанных форм, как в Германии. В последнем случае следует взвесить преимущества и недостатки каждой модели. Чтобы проверить все альтернативы и найти надежное решение, потребуется, возможно, более длительный срок. Было бы хорошо, если бы государство и негосударственные организации в Беларуси совместно шагали к единой цели и учились друг у друга.

Финансирование немецкой социальной системы (дополнение к докладу на основании переговоров в Минске)

Для понимания немецкой социальной системы и возможного заимствования аналогичных положений белорусской социальной системой важно знать основы финансирования. Социальная система получает финансирование из различных источников. Услуги по медицинскому страхованию, страхованию по уходу, пенсионному страхованию, страхованию от несчастных случаев и страхованию по безработице оплачиваются из взносов работодателей и наемных работников. Наряду с этим существуют услуги по социальному обеспечению, такие как помощь детям, молодежи или социальная помощь, которую выделяют из государственного бюджета (налогов). Из этого складывается сумма на общие социальные выплаты в Германии.

Нормативные положения

В результате обсуждений в Министерстве труда и социальной защиты стало ясно, что необходимые законодательные положения по планируемой реализации государственного заказа в различных белорусских законах присутствуют. Необходима лишь некоторая конкретизация или введение критериев по однозначному наименованию участвующих в социальном заказе организаций. Например, в Гражданском кодексе можно было бы уточнить определение «коммерческая деятельность»: речь не идет о коммерческой деятельности, если прибыль организации вновь возвращается в организацию и снова идет на пользу получателям социальных услуг. Получение определенной прибыли даже необходимо, чтобы компенсировать общее повышение цен и обеспечить долгосрочное планирование (например, разработку предложений).

Испытательная фаза / Модельные проекты

Германия обрела богатый опыт по испытанию новых моделей в определенный период времени. Возможно, это было бы эффективно и для Беларуси. При этом могли бы пройти апробацию различные модели по реализации государственного социального заказа, чтобы выявить преимущества и недостатки каждой модели и принять оптимальное для Беларуси решение.

ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА КАК ВОЗМОЖНОСТЬ УЧАСТИЯ В ФОРМИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНОГО ЛАНДШАФТА ДЛЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НГО)

Олаф Маас,

руководитель отдела по социальному обслуживанию, работе с пожилыми людьми и инвалидами Диаконической службы региона Рейнланд – Вестфалия – Липпе

Когда от господина Вольхюттера и Дортмундского международного образовательного центра поступило приглашение выступить в качестве эксперта НГО Германии, специалиста в сфере организации социальной помощи, чтобы представить в Минске свой опыт по передаче государственного социального заказа, я сначала немного сомневался. Так называемое экспертное мнение часто кажется предвзятым и односторонним, не способным перешагнуть через системные границы. Тем не менее я очень быстро согласился участвовать в широкой дискуссии в Беларуси и представить опыт Федеративной Республики Германии, опыт совершенно другой системы социальной помощи и здравоохранения. Для меня это вызов, это интересно и увлекательно, особенно после первых бесед по данному вопросу. Я благодарен за приглашение и рад быть здесь.

Мое выступление, базирующееся на многолетнем опыте работы в различных структурах и организациях системы социальной помощи и здравоохранения Германии, может быть лишь скромным вкладом в весьма многоплановую дискуссию по данной тематике. Я расскажу о том, каким образом, с моей точки зрения, негосударственные, а также церковные и внецерковные организации могут влиять на формирование социального ландшафта общества. Часть доклада посвящена вопросу, может ли передача государственного социального заказа в данном контексте рассматриваться в качестве возможности для участия.

Диакония Рейнланд – Вестфалия – Липпе является самым большим диаконическим объединением на уровне федеральной земли и одним из ведущих союзов независимых организаций оказания социальных услуг в ФРГ. Ее влияние распространяется на федеральные земли Северный Рейн-Вестфалия, частично Рейнланд-Пфальц, Саарланд и Гессен. Диакония представляет 4900 евангелических социальных учреждений, в которых работают 330 000 сотрудников постоянно или в качестве волонтеров, и стремится к практической реализации идеи христианской любви к ближнему и основных принципов Евангелической церкви.

Как и другие ведущие союзы независимых организаций оказания социальных услуг, служба консультирует входящие в ее состав организации по различным аспектам профессиональной и финансовой деятельности и помогает в разработке концепций их работы. Одновременно с этим Диакония Рейнланд – Вестфалия – Липпе, будучи ведущим союзом независимых организаций по оказанию социальных услуг, выступает в качестве партнера на переговорах политического уровня, а также с финансирующими государственными организациями на муниципальном (коммунальном) уровне, уровне земли и на федеральном уровне.

Что означает независимое оказание социальных услуг? Это совокупность всех видов социальной помощи, оказываемой в Германии на независимой общественно полезной основе в организованной форме. Речь идет об общественно полезных организациях, которые основывают свою деятельность, например, на религиозных, гуманитарных или политических убеждениях. Данные организации не ориентированы на приобретение прибыли. Под покровительством союзов организаций благотворительной помощи работают в большинстве своем юридически независимые организации. Так, например,

ведущие независимые союзы оказания социальных услуг, т.е. входящие в их состав организации, занимаются больницами, детскими садами, домами престарелых и т.д. Более 50% всех социальных учреждений в Германии являются с точки зрения финансирования независимыми организациями оказания социальных услуг. Часть работы выполняется на волонтерских началах и на безвозмездной основе.

Понятие *общественной полезности* является одним из центральных. В качестве общественно полезной деятельности понимается та, которая направлена на поддержку общественного благополучия. Если организация признана общественно полезной, она полностью или частично освобождается от налогов. Многие негосударственные организации, учреждения культуры, а также спортивные союзы или больницы имеют статус общественно полезной организации. Организации, финансируемые церковными или добровольными благотворительными фондами, церковными общинами или негосударственными объединениями, также определяются как «независимые общественно полезные».

Каким образом организована система социальной помощи и здравоохранения в Германии, как она функционирует и какие задачи ставят сами объединения и финансирующие их организации? На мой взгляд, найти ответ на эти вопросы поможет принцип субсидиарности. Субсидиарность – это те максимальные требования на политическом и общественном уровне, которые на первое место ставят личную ответственность каждого человека, а на второе – действия государства. Затем в зависимости от локальных задач должны быть определены город, местное сообщество или коммуна, ответственные за принятие решений и их реализацию. При этом вышестоящие структуры отходят на второй план. Принцип субсидиарности работает тогда, когда проблемы и задачи могут быть решены на низшем (местном) уровне. При этом нельзя предъявлять чрезмерные требования к этому уровню, т.е. задача вышестоящего уровня – оказывать поддержку. Принцип субсидиарности является важной концепцией для федеральной государственной системы, например, в Германии. Данная концепция общества рассматривает ответственность государства как второстепенную и вспомогательную. Такое видение распространяется и на сферу решения социальных проблем. Деятельность частных негосударственных организаций должна иметь приоритет перед деятельностью государственных учреждений. Принцип субсидиарности имеет институциональные и финансовые последствия, поскольку он предполагает формальное предпочтение и первичную компетентность негосударственных организаций, которым необходимо оказать материальную, в том числе финансовую, поддержку в процессе оказания помощи.

Позвольте мне короткий экскурс в историю. После основания Федеративной Республики Германии возник спор о принципе субсидиарности. В дебатах 1950–1960-х гг. обсуждался широкий спектр основополагающих принципов государственной профилактической помощи и индивидуальной свободы и ответственности. В 1961 г. приняты Федеральный закон о социальной помощи (BSHG) и Закон о социальной помощи молодежи (JWG). С точки зрения общего содержания эти законы были неоспоримы. Спорным оставался только комплекс норм, который затрагивал отношение общественного или государственного сектора к независимым организациям по оказанию социальных услуг. Оба закона включали определения, которые не только нормировали обязательность государственной поддержки независимым организациям по оказанию социальных услуг, но и требовали заморозить создание новых государственных социальных учреждений в пользу развития независимых организаций по оказанию социальных услуг. Эта «функциональная блокада» являлась свидетельством тому, что государственная социальная помощь не властна вмешиваться в сферы, где могут быть созданы частные учреждения. Приведу цитату из закона о социальной помощи (BSHG): «Деятельность государственных фондов, финансирующих социальную помощь, должна быть направлена на то, чтобы было достаточное количество учреждений, обеспечива-

ющих социальную помощь. Они не должны создавать новые учреждения до тех пор, пока имеются в наличии или могут быть созданы независимые организации по оказанию социальной помощи».

Независимые негосударственные организации в последующие годы все больше включались в плановую деятельность государственных социальных фондов и организаций, и все более сужалось поле их деятельности в связи с законодательным регулированием в сфере строительного права, кадровых требований, административных и концептуальных областей. Появились возможности для обмена опытом между федеративным государством и системой добровольной благотворительной помощи. Эти процессы выделялись тем, что представители системы оказания независимой социальной помощи получили привилегированный доступ к системе и к процессам социальной помощи, к формированию социально-политических программ и мер, участию в их реализации, поддерживаемой посредством государственных дотаций и программ. С другой стороны, государственная социальная система получила возможность использовать инфраструктурные, кадровые и социокультурные ресурсы независимых социальных объединений, а также их специфический опыт и компетенции для реализации своих социально-политических целей и программ.

Преимущественное развитие независимой социальной помощи продолжалось в 1980–1990-х гг. Все уменьшающиеся средства государственных бюджетов и открытие европейских внутренних рынков оказали воздействие на статус независимых объединений социальной помощи. Решающее значение в Германии имело развитие еще одного фактора. В 1970-х гг. появилась альтернатива системе социальной помощи – развитие малых совместных проектов, создание инициативных групп и групп самопомощи в социальной сфере и в работе с молодежью. Они представляли интересы третьих лиц, а именно гражданских инициатив и групп самопомощи. В данном случае речь идет об отношениях небольших сетевых объединений и самоорганизовавшихся инициатив с существующими финансирующими организациями и учреждениями социальной помощи. Идея субсидиарности послужила аргументом для усиления позиций этих новых форм и инициатив по отношению к крупным союзам, а также легитимации их притязаний на поддержку. Возникновение и распространение самоорганизовавшихся инициатив и связанная с этим стратегия самопомощи оказали большое давление на легитимность существовавших объединений и союзов. Фактически возник плюрализм и обогащение различных форм организаций социальной помощи благодаря созданию новых объединений, инициатив и проектов в области социальной помощи и помощи молодежи.

В 1990 г. принят Закон о социальной помощи детям и молодежи (KJHG), который направлен на плюралистический подход к различным формам организации социальной помощи. В противоположность Закону о социальной помощи молодежи новый закон расширил определение организаций социальной помощи и позволил оказывать социальные услуги также частным, коммерческим организациям и физическим лицам. Кроме того, был уравниен статус общественно полезных и других организаций: «Социальная помощь молодежи реализуется множеством организаций с различными ценностными ориентациями, а также различными содержанием, методами и формами работы» (§ 3, ч. 1 Закона о социальной помощи детям и молодежи).

Следствием нового понимания субсидиарности стали поддержка и развитие всех форм самопомощи; предпочтение отдается тем мерам, которые больше ориентированы на интересы целевой группы. Заинтересованные в получении социальной помощи целевые группы должны иметь возможность самостоятельно влиять на выбор мероприятий/форм работы, должны также учитываться их собственные финансовые возможности. Цитата из Закона о социальной помощи детям и молодежи: «При равных условиях

предложенных мероприятий предпочтение должно отдаваться тем вариантам, которые в большей степени учитывают интересы целевой группы и обеспечивают их участие в разработке мероприятий».

Итак, современную систему социальной помощи и здравоохранения в Федеративной Республике Германии можно описать следующим образом: существует плюрализм различных форм организаций, тесное сотрудничество государственной и независимых форм социальной помощи, т.е. государственных организаций и НГО, а также равный статус частных коммерческих организаций-работодателей в различных сегментах социальной работы. При этом в противоположность частным организациям, которые ориентированы на прибыль, большее значение имеют НГО с точки зрения социальной организации общества:

- они часто являются солидарным сообществом граждан;
- направлены на развитие альтернативной и инновационной помощи;
- близки людям и нередко представляют собой социальную систему раннего предупреждения;
- основывают свою работу на постулате «помощь в оказании самопомощи»;
- их деятельность направлена на активизацию и вовлечение общественной инициативы и волонтерской работы и тем самым способствует развитию гражданской активности, которая считается важной составляющей с точки зрения будущего гражданского общества;
- образуют сетевые объединения, способствуют кооперации и обмену опытом.

А теперь рассмотрим, каким образом организована эта система и сотрудничество различных игроков, на какой законодательной основе они появились.

Сфера социальных услуг, и в частности социальная помощь детям и молодежи, а также помощь людям с ограниченными возможностями, регулируется законами о выплатах социальной помощи и выделении дотаций, а также системой регулирования на основе долговременных договоров/соглашений. В них отражены виды продукции и услуг, оговорены условия сотрудничества между организацией, предоставляющей услуги, и организацией (государственным фондом), финансирующей расходы (соглашение о реализуемых услугах). Также согласовываются соответствующие цены с учетом производительности/объемов оказанных услуг (соглашение о тарифах). Этот подход в последние годы способствовал появлению надежной системы предложений хорошего качества, которое можно соответственно проверять и контролировать (соглашение о контроле). Одновременно с этим началось развитие системы, при которой финансирующие организации стремятся к тому, чтобы через открытые тендеры передать социальный заказ на оказание социальных услуг. С помощью проведения открытых тендеров с целью закупки социальных услуг в Германии и/или в Европейском союзе должна появиться конкуренция и открыться рынки. Здесь мы видим риск для различных сфер социальной работы в Германии, возможность разрушения создававшейся годами надежной системы.

Я попытался вкратце изложить, как негосударственные организации, объединения, церковные и внецерковные структуры в социальной сфере, являясь составной частью общества, могут содействовать формированию общества и влиять на его социальный ландшафт. На основании представленной истории развития и существующей ситуации мы можем критически оценивать реализацию государственного социального заказа в форме закупки в Германии. Что касается ситуации в Беларуси, то с учетом основных предпосылок к передаче государственного социального заказа в социальной сфере можно сказать, что поставленные цели можно достичь и через закупку социальных услуг. Однако при этом, по моему мнению, необходимо соблюдать ряд условий.

- Процесс передачи заказов должен быть прозрачным, передаваться квалифицированным, продуктивным и надежным предприятиям/организациям.
- При выборе способа передачи необходимо различать открытые тендеры, в которых может участвовать и вносить свои предложения неограниченное число предприятий/организаций, и закрытые или ограниченные тендеры, в которых либо участвует ограниченное число организаций, либо ведутся переговоры с несколькими выбранными участниками.
- Услуга (заказ) должна иметь ясное и исчерпывающее описание, с тем чтобы все участники тендера могли понять описание однозначно и сделать сопоставимые предложения, которые можно будет сравнивать (описание услуги).
- Обязательным условием является хорошее исполнение услуги (заказа) и соответствие ее качества заранее оговоренным стандартам. Здесь необходимо помимо общего описания услуги, включая стандарты качества, также регулирование контроля оказанной услуги. Еще одним обязательным условием, как мне кажется, является повышение квалификации и обучение как исполняющей социальные услуги организации, так и государственного учреждения, передавшего заказ.
- Необходимо обращать внимание на продолжительность и устойчивость результатов проделанной работы. Это возможно обеспечить с помощью надежной системы сотрудничества и сетевого объединения между НГО и государственными структурами.
- Для того чтобы этого достичь, понадобятся долгосрочные договорные отношения и достаточное финансирование. Финансирование или поддержку необходимо организовать таким образом, чтобы наряду с поддержкой непосредственно прямых услуг (заказов) была возможна структурная поддержка, например предусмотрены расходы на подготовку и побочные расходы. Если это будет возможно только в ограниченной степени, необходимо подумать над темой общественной полезности и налоговых льгот для негосударственных организаций. Привлечение волонтеров при оказании социальных услуг является концептуальным компонентом, в том числе ввиду возможностей дополнительного внешнего финансирования службы.
- Также необходимо помнить о значении мер по обеспечению успешной реализации в регионах, где ограничены возможности для передачи государственного социального заказа. К этим мерам относятся, например, внешние консультации, группы управления, помощь профессионалов и соответствующие мероприятия по мониторингу проектов. Эти подходы и мероприятия очень распространены при реализации новых проектов и новых подходов в Германии и зарекомендовали себя с лучшей стороны.

В завершение я хотел бы сказать, что, на мой взгляд, приведенные аргументы в пользу передачи государственного социального заказа при определенных упомянутых условиях будут способствовать максимальному вовлечению негосударственных организаций в финансируемую государством социальную работу и предоставят им возможность влиять на формирование социального ландшафта Беларуси.

ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА ПРИМЕРЕ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ НА РЫНКЕ ТРУДА ДЛЯ ЛЮДЕЙ С МНОЖЕСТВЕННЫМИ НАРУШЕНИЯМИ

Йорг Ёлманн,

руководитель отдела трудоустройства и профессиональной интеграции в Бодель-швингской организации «Бетель», Билефельд

Отдел «proWerk» в «Бетеле» является отделом профессиональной реабилитации, в котором предлагается более чем 2000 мест обучения, работы и занятости для людей, которые вследствие своих ограничений не могут, еще не могут или повторно не могут найти место работы на общем рынке труда. Для определенной постановки задачи внутри широкой сферы деятельности в рамках «proWerk» мы на протяжении 4 лет имеем дело с новым механизмом, с помощью которого передаются государственные социальные заказы «proWerk» как НГО.

4 года назад новый закон о передаче государственного социального заказа в форме закупки стал для нас открытием. До этого нам были знакомы только такие отношения между государственным поставщиком услуг, т.е. государством, и НГО, как основной механизм заключения договоров на оказание социальных услуг и право на получение дотаций.

С новым механизмом по передаче социальных заказов были введены новые понятия. Мы должны были разбираться в новой и необычной системе.

Законодательство о передаче государственного социального заказа

Новый закон о передаче государственного социального заказа представляет собой комплексную и очень сложную с правовой точки зрения материю.

В рамках закона о передаче государственного социального заказа возможны три различные формы.

Во-первых, это *«передача заказа без посредников»*. Данная форма используется, если предъявляются очень специфические требования и в пределах ФРГ рассматривается лишь один поставщик услуг, т.е. когда в целях анонимности лишь несколько лиц и/или организаций могут быть привлечены к оказанию социальных услуг. При данных условиях НГО лишь в редких случаях предоставляется «удовольствие» участвовать в свободном тендере.

Вторая форма – это *«ограниченное объявление тендера»*: заказчиком/ государством заранее определяется, что к передаче социального заказа будет допущена лишь ограниченная группа поставщиков социальных услуг. Также и данная форма передачи социального заказа связана со многими препятствиями. Это редкая форма передачи государственного социального заказа в Германии.

Наконец, есть и третья форма – *«публичная передача социальных заказов» через свободные тендеры*. Данная форма используется конкретно в нашей работе, и об этом будет рассказано ниже. В нашем случае речь идет о профессиональных мероприятиях, направленных на людей, которые продолжительное время были безработными и снова должны быть включены в трудовую жизнь.

Процедура передачи государственного социального заказа в форме закупки

Поскольку этот процесс касается мероприятий по профессиональной реабилитации, вся процедура передачи государственного социального заказа протекает в рамках компетенции Федерального агентства по трудоустройству (раньше – биржа труда). Агентство по трудоустройству является государственной структурой и находится в подчинении Министерства труда.

Вначале формируется *извещение о потребностях* в Региональный центр закупки услуг. Например, агентство по трудоустройству нашего города выявляет какую-либо проблему (большая группа длительных безработных) и заявляет об этой проблеме Региональному центру закупки в Дюссельдорфе. Этот Региональный центр закупки является вышестоящей инстанцией над агентствами труда в федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия (18 млн жителей).

Региональный центр закупки принимает местное извещение о потребностях и публично размещает эту информацию в форме *открытого объявления о тендере*. После этого различные НГО представляют свои предложения по реализации конкретных мероприятий в рамках тендера. То есть не государственный местный орган власти выявляет потребность и позднее сопровождает мероприятия в своем регионе и организует проведение тендера, а центральный орган власти, чьей особой задачей является организация и реализация передачи государственного социального заказа в стране, несет ответственность за общий механизм передачи социального заказа.

Открытое объявление о тендере можно себе представить следующим образом: тендерную документацию размещают в сети Интернет. Это осуществляется без предварительного оповещения, сроки для сдачи предложений очень короткие. Организация сама должна каждый день следить, поступили ли объявления о тендере.

Затем разрабатываются *предложения* отдельной организацией или несколькими НГО.

Поступившие предложения *проходят проверку и оценку* со стороны (Меж)регионального центра закупки.

Наконец, *всех участвующих поставщиков услуг* информируют в письменной форме о планируемой передаче социального заказа.

В итоге заключается договор об оказании социальных услуг. Однако договор заключается не между государственным органом, имеющим потребность (местное агентство труда), и поставщиком услуг (НГО), а между Региональным центром закупки и поставщиком услуг.

Это то, что касается описания общей схемы. Теперь подробно.

Заявка нуждающихся в помощи в Региональный центр закупки

Местные, региональные, государственные органы власти, которые располагают данными о потребностях определенных целевых групп и занимаются их координацией – в моем примере это местные агентства по трудоустройству, по оказанию помощи, по включению длительно безработных – фиксируют данные о потребностях, т.е. конкретные ситуации, для которых разрабатываются предложения об оказании помощи.

Региональные центры закупки – в Германии насчитывается 5 Региональных центров закупки – определяют условия тендера и передачи социального заказа, хотя они относительно отдалены от местного управления.

Открытое объявление о тендере

Открытое объявление о тендере размещается на сайте агентства по трудоустройству ФРГ. НГО потребуются долгие поиски в Интернете, пока найдутся страницы, на которых можно будет найти региональные предложения и объявления о проведении тендера. Так как назначение сроков осуществляется за очень короткое время и без предварительного оповещения, это означает уже определенные накладки для нас как НГО.

На сайтах можно найти списки по различным видам оказания помощи, в которых описаны потребности и содержательные аспекты тендера. За каждым из ключевых слов стоят конкретные заголовки тендеров, места проведения и дата размещения. Далее с помощью одного щелчка мышью вы перейдете к документам, которые подробно описывают формальности проведения тендера, его содержание и требования, предъявляемые к нему.

Тендерная документация

Тендерная документация состоит, как правило, из двух частей: подрядной документации с описанием оказываемых услуг и прейскуранта цен.

Подрядная документация

В подрядной документации детально и однозначно описаны используемые механизмы, указаны сроки и условия по передаче соответствующего социального заказа. При этом называются мельчайшие подробности. Пример: страницы сдаваемых документов не должны быть скреплены, не приветствуются также прозрачные файлы. В обоих случаях нарушение этих требований могло бы привести к исключению от участия в тендере.

Следующий компонент – это *содержательное описание оказываемых услуг*.

На 20–30 страницах дается описание соответствующих мероприятий по оказанию социальных услуг, т.е. содержательное наполнение и точный сценарий мероприятий. Здесь можно найти подробные данные о нуждающихся в помощи, а также, например, какими методами и инструментами будет осуществляться обучение и повторная интеграция на рынок труда длительно безработных.

Бланк договора также относится к подрядной документации. Его публикуют, чтобы поставщику услуг было известно, с какими пунктами в договоре он имеет дело при получении финансирования. Кроме того, необходимо заполнить различные приложения, относящиеся к тендеру.

Прейскурант цен

Особое внимание уделяется так называемому прейскуранту цен. Он охватывает важные рамочные условия (например, информацию о целевых группах и поставщиках услуг), т.е. в нем конкретизируются определенные аспекты/ требования (данные о количестве персонала по уходу, место проведения (город или район города) и др.).

В прейскурант цен вносится окончательное предложение гарантированной цены от поставщика услуг (изменения не предусмотрены). Как правило, указывается необходимая сумма на одного участника в месяц, иногда общая сумма за всех участников на весь период оказания услуг. Какие виды издержек входят в цену, а какие не входят, уточняется в описании оказываемых услуг. Детальная калькуляция расходов обычно не дается, но при запросе необходимо его иметь и представить.

Разработка предложения

Если НГО решит принять участие в конкретном тендере, прежде всего следует обратить внимание на установленные сроки! В подрядной документации, как уже упоминалось, указаны точные процедуры и сроки передачи социального заказа. Их обязательно следует соблюдать, иначе неизбежен отказ в реализации социального заказа.

После того как в сети Интернет будет размещено объявление об открытом тендере, в распоряжении поставщиков услуг обычно от 3 до 4 недель, чтобы предоставить свое предложение об оказании услуг Региональному центру закупки.

Следующее, на что следует обратить внимание, это так называемая оценочная матрица, которая также относится к содержательному описанию оказываемых услуг. Поставщик услуг на основании подробной концепции представляет предложения в письменной форме, содержащие детальные шаги по оказанию соответствующих социальных услуг и дополнительных услуг для целевой группы, и, по возможности, дает их подробное и точное описание.

Оценочная матрица содержит отдельные пункты, на основании которых осуществляется оценка предложения. Поставщики услуг могут уже перед составлением концепции предложения узнать, какие пункты нуждаются в доработке, а при каких будут достаточны краткие описания.

В описании услуг подробно приводятся точные способы расчета и значимость отдельных пунктов. Набранное число баллов сопоставляется с предложенными ценами, и на основе этого сравнения Региональным центром закупки выбирается, математически и без сомнения, профессионально лучший и наиболее подходящий поставщик услуг.

Следующая часть открытого объявления о тендере сводится к тому, что НГО как поставщики услуг должны подтвердить свою профессиональную пригодность и опыт. Сложность заключается в том, что необходимо строго придерживаться заданного образца, где не допускается никаких дополнительных разделов.

Для этого отводятся упомянутые выше около 3 недель для обработки документов и ставится условие, согласно которому надо использовать не меньше и не больше чем 30–50 страниц для предложений.

Поставщик услуг к своему предложению должен приложить также следующие документы:

- краткое описание НГО;
- *декларацию о пригодности поставщика услуг*, в которой НГО должна, прежде всего, подтвердить, что она не находится на грани банкротства и обладает необходимыми кадровыми и материальными ресурсами;

- формуляр *«Реализованные проекты»*, где поставщики услуг должны указать похожие мероприятия и проекты, которые были реализованы, чтобы тем самым доказать, что поставщик услуг уже обладает опытом в данной сфере;
- форму *«Помещения/территории»*, в которой следует указать находящиеся в распоряжении поставщика помещения с их адресами, где поставщик услуг будет проводить мероприятия в случае выигрыша тендера. Необязательно, чтобы помещения или территория находились в собственности поставщика услуг, он может их арендовать, однако они должны точно соответствовать требованиям к площади и местоположению, указанным в описании услуги;
- формуляр *«Надежность/законопослушность»*: поставщик услуг должен подтвердить, что будет соблюдать действующие законы и постановления, производить выплаты зарплаты, платить налоги и перечислять взносы в фонд социального страхования. Далее необходимо подтвердить надежность в вопросах недопущения коррупции и неиспользования нелегального труда, а также непричастность к сектантскому объединению «Сайентология» (Scientology);
- формуляр *«Этические замечания»*, в котором поставщик услуг должен подтвердить, что у него не задействованы сотрудники, которые в последние 18 месяцев занимали руководящие должности или работали консультантами в государственных учреждениях; это делается для того, чтобы предотвратить покровительство отдельным лицам или коррупцию.

Оценка предложения

После того, как в установленный срок поступит предложение поставщика услуг, следует его оценка – в данном случае от местного агентства по трудоустройству при поддержке Регионального центра закупки.

Процедура оценки предложения точно определена в подрядной документации и в нормативных документах, лежащих в ее основе. Два независимых эксперта – один от организации, заявляющей о потребности в услугах, и другой от Регионального центра закупки – изучают все концепции предложений и дают оценку по каждому пункту в соответствии с критериями, заданными в оценочной матрице.

Далее оба эксперта должны свести общие пункты поставщиков услуг к одному знаменателю, и это будет основой для математической калькуляции с ценовым предложением. На основании этого выбирается самый лучший и подходящий поставщик услуг.

Несмотря на это, у поставщиков услуг часто остаются вопросы относительно проводимой оценки. Все поставщики услуг имеют право, и это право надо использовать в целях постоянного совершенствования, на ознакомление с оценкой своей концепции предложения в Региональном центре закупки услуг. Организатор тендера обязан представить информацию о результатах оценки, но, конечно, он не имеет права дать информацию о набранных баллах и расценках других участников тендера.

Информирование о результатах тендера

После оценки предложений – в определенный срок – следует информирование всех участников тендера о его результатах. Это означает, что все поставщики услуг получают извещение о том, кому именно будет передан социальный заказ.

В случае если организация получила финансирование на реализацию социального заказа, об этом говорится в письменном сообщении: «Я выделяю вам финансирование на проведение вышеуказанного мероприятия согласно указанному в §... сроку в 15 календарных дней».

В течение этого срока все не прошедшие отбор участники тендера имеют право оспорить процедуру передачи социального заказа из-за предполагаемых формальных ошибок. Если в течение этого срока не поступит никаких жалоб, по истечении срока социальный заказ будет передан названным поставщикам услуг в установленном порядке. Договор тем самым приобретает юридическую силу.

Возможны также и другие формы передачи информации или запросов по результатам тендера. Например, одновременно с объявлением о запланированной передаче социального заказа к нам поступило предложение дополнительно предоставить информацию о калькуляции мероприятия по оказанию социальных услуг. Как я уже говорил, в прейскуранте указывается лишь общая сумма без ее расшифровки. Поскольку мы с нашим ценовым предложением находились на порядок ниже, чем другие поставщики услуг, а Региональный центр закупки хотел проверить, сможем ли мы вообще при наличии «малого количества денег» провести мероприятие с полным содержанием, нам было предложено сделать полный расчет затрат. В дополнение к этому мы должны были представить очень детальную калькуляцию всех мероприятий в рамках социального заказа. Мы все-таки получили финансирование и досадовали, что не подняли цену выше! К сведению: изменение цены – все равно, в какую сторону, – ни в каком случае не представляется возможным.

Заключение договора и реализация мероприятий

Особенность в заключении договора или вступлении его в силу состоит в том, что нет никакого прямого договорного отношения между нуждающимися в помощи и НГО, проводящей мероприятия. В каждом случае – как уже упоминалось – все участники находятся в отношениях социально-правового треугольника. Организация, заявляющая о потребности в услугах (местное агентство по трудоустройству), заключает соответствующий договор с Региональным центром закупки, а он в свою очередь находится в договорных отношениях с НГО, которая будет реализовывать мероприятия для организации, заявляющей о потребности в услугах. Это правовое отношение имеет последствия, которые рассмотрим чуть позже.

НГО, получившие финансирование, обязаны сразу подтвердить наличие необходимых сотрудников с соответствующей квалификацией и опытом работы с целевой группой или опытом проведения соответствующих мероприятий и получить одобрение со стороны организации, заявляющей о потребности в услугах.

Это означает, что организация, заявляющая о потребности в услугах, может отклонить назначенного для проведения мероприятий сотрудника на основании указанных в описании услуги положений. Ответственное за проведение мероприятий лицо в таком случае обязано незамедлительно позаботиться о надлежащей кадровой замене.

Всем задействованным сотрудникам должны быть присвоены кодовые номера в соответствии с профессиональными группами (социальные педагоги, психологи, инструкторы) – и при изменениях актуализированы.

Кроме того, организации, заявляющей о потребности в услугах, необходимо предъявить актуальное и детальное описание помещений и территории.

Обычно лицо, ответственное за проведение мероприятий, обязано представить подходящий информационно-рекламный материал для потенциальных участников, например листовки, буклеты или папки.

Интересно, что в этой продолжительной и сложной процедуре только на данном этапе впервые появляются потенциальные клиенты. До сих пор это касалось исключительно предполагаемого состояния спроса и всех требований, а также процессов взаимоотношений между институтами. Потенциальные клиенты до сих пор не имели никакой возможности оказать влияние на процесс или его содержательные компоненты.

Разграничение договора на закупку услуг и договора о выделении субсидии или праве допуска к оказанию услуг

Я уже упоминал, что большая часть нашей системы оказания помощи следует «традиции» договоров на право доступа к оказанию услуг и договоров о выделении субсидии. В дополнение я хотел бы сделать два небольших уточнения.

Как известно, заключение договоров на оказание услуг значит, что НГО оказывает услуги для общественного субъекта за вознаграждение, а оно в свою очередь четко определено в *договорах на оказание услуг*.

Вместе с тем *договоры о выделении субсидии* поддерживают собственные цели НГО. Это значит, что НГО имеет эффективные инструменты для достижения этих целей, которые являются убедительными для государственных организаций, и они поддерживают их в рамках договоров о выделении субсидий.

Обращаясь снова к практике передачи государственных социальных заказов в Германии, я хотел бы высказать пару соображений о преимуществах тендера на социальный заказ для финансирующей организации.

На мой взгляд, для финансирующей организации или организации, заявляющей о потребности в услугах, имеет значение сопоставимость услуг, связанная с возможностью выгодной закупки услуг. Поскольку предусмотрено четкое и однозначное описание услуг, появляется возможность и хорошего контроля последующего предоставления услуг. Как можно контролировать оказание конкретной услуги?

В Германии имеются два различных способа проводить контроль текущих мероприятий. Прежде всего, проверить, действительно ли НГО, уполномоченная на проведение мероприятий, реализует положения, включенные в описание услуг, и оказывает дополнительные услуги по уходу, как предполагалось и согласовывалось.

Региональный центр закупки сам проверяет на месте, соблюдаются ли и выполняются рамочные условия при проведении мероприятий. Это означает, что площадь и местоположение помещений, квалификация сотрудников, оборудование помещений и рабочие средства точно проверяются на соответствие критериям, указанным в описании услуг.

Однако соблюдение этих критериев еще ничего не говорит о качестве содержательных и профессиональных компонентов при проведении мероприятий по оказанию социальных услуг. С этой целью в Германии была создана специальная комиссия, так называемая контрольная служба рынка труда. Специалисты этой службы беседуют на местах с участниками, сотрудниками, знакомятся с отдельными мероприятиями и расписанием, проверяют документацию и т.д.

Обе формы контроля часто используются, чтобы выявить недостатки или существенные ошибки в проведении мероприятий. Организатор в случае замечания обязан незамедлительно внести изменения в ход мероприятия. Если и это не будет удовлетворять контрольную службу, возможны высокие конвенциональные штрафы или организатора отстранят от проведения мероприятий.

Передача социального заказа: опыт НГО – pro & contra

В заключение я хотел бы рассказать об опыте при передаче социальных заказов по описанному принципу.

У нас был как положительный, так и отрицательный опыт в этом относительно новом для нас механизме передачи социального заказа.

В качестве позитивного момента мы хотим отметить понятные профессиональные и организационные требования, предъявляемые к НГО: мы, организаторы мероприятия, действительно точно знаем, чего хочет наш заказчик и чего хочет государство от нас.

Положительны понятные и предсказуемые схемы расчетов. Если мы в лице НГО провели точные и продуманные расчеты и выиграли тендер, то рассчитанные средства остаются неизменными. Цена больше не понижается, и, главное, у нас есть право на всю запрошенную сумму, даже в том случае, если организации, заявляющей о потребности в услугах, не удастся привлечь желающих к участию в мероприятии. Это дает определенную стабильность в планировании, особенно при найме персонала и арендуемых помещений для проведения этого мероприятия.

Имеются также и негативные моменты: у нас мало собственных возможностей оказать влияние как на содержание мероприятий, так и на их организационную структуру. Мы, например, считаем, что должны опекать участников целый год, но государство утверждает, что достаточно шести месяцев. Участникам разрешено проходить практику лишь две недели, тогда как мы находим целесообразным срок в шесть месяцев, что дает каждому отдельному человеку больше. Но мы обязаны проводить мероприятие, точно придерживаясь описания услуги и концепции предложения.

В тендере невозможно учитывать индивидуальные потребности клиентов. Потенциальные клиенты не обладают правом выбора поставщика услуг. Они направляются к поставщику услуг, выигравшему тендер, государством, которое купило «для них» это мероприятие. У них нет возможности доверить оказание услуги другой организации.

Во время мероприятия исключается прямая договоренность (либо изменения договора) с организацией, заявляющей о потребности в услугах, например, об индивидуальных сроках или продолжительности практики.

Даже если организация, заявляющая о потребности в услугах, т.е. в нашем случае местное агентство по трудоустройству, придерживается мнения, что индивидуальные сроки слишком короткие и продолжительность практики с профессиональной точки зрения следует увеличить, это все равно не допускается. Причиной также являются договорные отношения с Региональным центром закупки согласно социально-правовому треугольнику и сопоставимость предложений других поставщиков услуг (и, возможно, последующие жалобы на проведение мероприятий).

Наконец, мы имеем дело с многополюсными отношениями, так как включены минимум четыре стороны: наряду с тремя названными выше отношение клиентов по отношению к государству также приобретает значение.

Обобщая прежний опыт, мы как НГО должны, на наш взгляд, *больше реагировать, нежели активно действовать.*

Отрицательной представляется возникшая за последние годы в Германии ситуация с увеличением количества частных (т.е. коммерческих) поставщиков услуг на рынке социальных услуг. Частные организации и/или фирмы могут, как правило, подавать заявки на участие в одних и тех же тендерах, что и НГО, а у них часто имеются более выгодные возможности войти в рыночные отношения по более низким ценам. В результате НГО не выдерживают конкуренции. Данное явление в настоящее время создает много проблем.

Последствия от только что описанной ситуации сводятся к тому, что цены, которые могут быть выделены по итогам тендера, в последнее время сильно упали. Это впоследствии означает: либо я предлагаю оказание социальной услуги за цену, которая, возможно, покрывает не все мои расходы, либо у меня относительно мало шансов получить финансирование в сравнении с другими поставщиками услуг. В последнее время в Германии наблюдается тенденция резкого снижения цен. Это, конечно, когда-нибудь скажется на качестве работы, на кадровом составе и мотивации, а также на оборудовании и рабочих средствах. Мы, сотрудники НГО, должны в данной связи предвидеть, до какого момента мы можем или хотим вообще смириться с данной тенденцией и как мы сможем объяснить это нашим сотрудникам.

Есть также определенное ограничение по срокам для мероприятий – как правило, 1–2 года. Это означает, что даже если мероприятие приносит очевидную пользу всем участникам, его необходимо полностью заново переписать при повторной заявке. И когда проводится новый открытый тендер, НГО не имеет никаких преимуществ, не считая приобретенного опыта.

Как уже упоминалось, очень часто остается слишком мало времени для подготовки самого мероприятия. После размещения объявления об открытом проведении тендера следуют 3–4 недели на подготовку концепции предложения, включая все описанные шаги, затем – около 2 месяцев неопределенности на этапе оценки предложений организацией, заявляющей о потребности в услугах, и Региональным центром закупки услуг. В результате после извещения о передаче социального заказа остается всего от 4 до 6 недель, чтобы четко организовать проведение мероприятий: принять на работу соответствующий персонал, возможно, арендовать дополнительные помещения и готовиться к самому мероприятию. Часто это весьма «стрессовое» время.

И последнее. На наш взгляд, процедура передачи социального заказа, которая практикуется в Германии, излишне формализована.

МОБИЛЬНЫЙ УХОД ЗА БОЛЬНЫМИ НА ДОМУ КАК ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМ

Фрауке Бускамп,

специалист отдела по амбулаторному уходу Дияконической службы регионов Рейнланд – Вестфалия – Липпе

Вначале коротко о себе. Я работаю в отделе по амбулаторному уходу в Благотворительной организации Евангелической церкви Рейнланд – Вестфалия – Липпе. До этого я работала детской медсестрой, а затем окончила университет по специальности «Менеджер в сфере медицинского обслуживания». На протяжении уже десяти лет являюсь консультантом по медицинскому обслуживанию и финансовым вопросам в сфере амбулаторного обслуживания. В состав Благотворительной организации Евангелической церкви Рейнланд – Вестфалия – Липпе входят 4900 евангелических социальных учреждений. К сфере амбулаторного обслуживания относятся 250 служб по уходу на дому, где работают 2000 сотрудников.

В Германии до настоящего времени не проводились тендеры по оказанию социальных услуг по уходу за больными. Многие поставщики услуг в Германии не видят в таких тендерах подходящего инструмента по регулированию социально-правовых отношений в сфере оказания услуг. В настоящее время тендеры проводятся в целях стимулирования занятости и как попытка оказания социально-педагогической помощи семьям. В этой связи имели место судебные разбирательства, связанные с тендерами на социальные услуги.

Оказание услуг в Германии реализуется согласно социальному праву в рамках «социально-правового треугольника» со стороны государственных, частных и других поставщиков услуг. Государство должно привлекать к участию главным образом независимых субъектов социальных услуг, если есть необходимость в оказании определенных социальных услуг. В данном случае действует принцип субсидиарности: государственный субъект социальных услуг должен, исходя из собственных мероприятий, определить, подойдут ли другие (негосударственные) социальные учреждения или службы для оказания социальных услуг. Социальные НГО в Германии объединены в Союз независимых организаций социального обслуживания. Мой работодатель, Благотворительная организация Евангелической церкви Рейнланд – Вестфалия – Липпе, входит в этот Союз.

Члены Союза независимых организаций социального обслуживания содержат местные, региональные и национальные структуры в целях надежного и адекватного оказания социальных услуги людям. В своей деятельности учреждениям и общественно полезным организациям важно ориентироваться на религиозные, гуманитарные или политические ценности. Учреждения и службы Союза обладают соответствующим вспомогательным инструментарием для помощи людям, находящимся в нужде и бедственном положении, который необходимо сохранить даже в случае временного отсутствия спроса.

НГО как поставщики услуг в Германии предлагают по прозрачным ценам качественные, эффективные, учитывающие интересы и потребности нуждающихся в помощи, социальные услуги. Отличительными признаками оказания социальных услуг со стороны Союза благотворительных организаций являются гражданская активность и организация самопомощи. Кроме того, поставщики услуг гарантируют надежность и качество социальных услуг. Амбулаторное обслуживание (обслуживание на дому) может включать основной уход и оказание помощи при ведении домашнего хозяйства, меди-

цинское обслуживание (в том числе детей), уход за инвалидами и даже психиатрический уход.

Важные элементы договорных отношений между социальной службой и государством (финансирующими организациями)

В Германии действуют партнеры по самоуправлению, которые отвечают за принятие рамочных условий на государственном уровне. К общим договорам и основным законам, имеющим на федеральном уровне базовый характер, относятся:

- принципы определения стоимости услуг;
- предписание в сфере оказания услуг;
- типовые договоры на оказание услуг и рекомендации со стороны государства;
- директивы Федерального комитета по уходу на дому (регулируют предписания по уходу на дому, продолжительность обслуживания и одобрение со стороны больничных касс, а также сотрудничество врачей с амбулаторными службами и больницами в уходе за больными на дому).

На местном уровне и на уровне учреждений заключаются договоры с больничными кассами и субъектами оказания социальной помощи, т.е. учреждения вступают в договорные отношения. В них точно определены нормы, касающиеся квалификации персонала служб по уходу за больными в плане профессионального и специального образования. Благодаря этому больничные кассы имеют полномочия в определении качества структуры и в допуске к оказанию социальных услуг.

Соглашения о финансировании отражены, в первую очередь, в договорах, а не в законодательстве или предписаниях. Услуги, оказанные службами по уходу за больными в рамках страхования на случай необходимости постоянного ухода, рассчитываются по мере их предоставления нуждающимся в помощи. После получения допуска к предоставлению услуг финансовой составляющей для служб по уходу за больными является финансовый отчет для финансирующей организации, предоставленный на основе соглашений.

Размер пособия по уходу, которое получает клиент, зависит от степени потребности в уходе. Уход на дому включает все услуги, которые определены в рамках страхования в случае необходимости постоянного ухода. При развитии системы оплаты труда в существующих правовых рамочных условиях повсеместно утвердилась оплата труда за комплекс оказанных услуг.

В комплексной системе оказания услуг типичные услуги объединяются в пакеты услуг (например, по утреннему и вечернему туалету: одевание и раздевание, умывание, уход за зубами и полостью рта, расчесывание) и оцениваются по бальной системе. В этой системе оценки также учитываются временные затраты. Иными словами, в соответствии с этой системой больше не согласовывается общая стоимость услуги, а оговаривается, сколько стоит определенный пакет конкретных видов работ в рамках услуги. Получают финансирование те пакеты работ, которые требуются для удовлетворения индивидуальных потребностей нуждающегося.

Медицинское обслуживание на дому охватывает такие виды работы, как, например, уколы, измерение уровня сахара в крови, инсулиновые уколы при диабете, наложение и смена повязок, обработка ран после операций и при хронических ранах. Выдача ме-

дикаментов, контроль над их приемом, обеспечение питания через зонд, болевая терапия осуществляются по согласованию с лечащим врачом.

Затраты на услуги в рамках медицинской страховки рассчитываются между службами по уходу и больничными кассами. Основой расчетов должна являться система медицинского обслуживания на дому, которую предписывает врач. Больничные кассы определяют и утверждают срок обслуживания. Кроме того, согласно Социальному кодексу между нуждающимися в помощи и амбулаторными учреждениями заключаются договоры, которые подлежат мерам по защите прав потребителей и которые по требованию высылаются больничным кассам.

Требования, предъявляемые к качеству, и описание услуг для амбулаторных учреждений

В этой сфере степень регулирования очень высока. Заслуга страхования на случай необходимости постоянного ухода, которое было введено лишь в 1995 г. как элемент социального страхования, заключается в обязательстве амбулаторных служб по уходу участвовать в мероприятиях по обеспечению качества. Это привело к устойчивому изменению системы ухода за больными. В Законе о страховании прописан ряд мероприятий, нацеленных на минимум требований, предъявляемых к качеству в оказании ухода за больными. Сюда также относятся положения по обеспечению качества в оказании услуг.

Каждая амбулаторная служба по уходу обязана ввести комплексный внутренний менеджмент качества и регулярно подтверждать качество услуг. Медицинская служба больничных касс по поручению кассы, осуществляющей страхование на случай возникновения необходимости в уходе, проверяет качество услуг, предоставляемых учреждениями. Концепция по контролю качества базируется на более узком понимании ухода за больными и включает требования, основные данные и технические аспекты ухода. Это также обусловлено разделением выплат, которые предоставляются больничными кассами и страхованием на случай возникновения необходимости в постоянном уходе.

Реформа 2008 г. в сфере ухода за больными утвердила для учреждений важные обязательства по качеству. Партнеры по самоуправлению по балльной шкале определили критерии качества и согласовали контролируемые параметры по достижению результатов. При реализации услуг выяснилось, что как раз методика системы оценки не соответствует научным требованиям и не подходит для контроля. Сорок девять критериев описывают качество структуры по требованиям, предъявляемым к помещениям, имуществу, персоналу (квалификация для оказания соответствующих услуг), круглосуточной доступности, а также доступности в воскресенье и в выходные дни.

Реализация последней реформы в области ухода за больными, которая ввела обязательства прозрачности ухода, обременила учреждения и обслуживающий персонал многочисленными бюрократическими обязанностями, однако и таким образом не выполняется пропагандируемая законодательством прозрачность при выборе подходящего поставщика услуг в сфере амбулаторного и стационарного лечения населения.

Критерии качества процесса включают данные об организации, о концепции процесса, использовании персонала, планировании процесса и достижении стандартов качества в сфере ухода за больными. Итоговое качество службы по уходу определяется исходя из удовлетворенности больных обслуживанием.

Конкуренция среди поставщиков услуг

Последние социально-правовые реформы в Германии находились в центре внимания политики конкуренции и отмены «искажающих конкуренцию» привилегий доминирующих организаций Союза независимых организаций социального обслуживания. Регулирование конкуренции со стороны законного медицинского страхования (ЗМС) служило при этом в качестве образца. В Германии поддерживали конкуренцию внутри системы страхования на случай возникновения необходимости в уходе главным образом за счет законного равноправия между некоммерческими поставщиками услуг из Союза независимых организаций социального обслуживания и частными и государственными поставщиками социальных услуг. Федеральный статистический комитет в 2008 г. назвал цифры, согласно которым в стране насчитывалось около 60% частных, 38,5% общественно полезных и 1,7% государственных амбулаторных служб. Всего существует 11 500 служб.

Согласно статистике по уходу за больными за 2007 г.⁵, в декабре 2007 г. в Германии насчитывалось 2,25 млн нуждающихся в помощи по Закону о страховании на случай возникновения необходимости в уходе (SGB XI). Более чем две трети (68%, или 1,54 млн) нуждающихся в помощи получали помощь на дому.

Законное медицинское страхование в Германии является единственным компонентом системы социального страхования, для которого характерна политически управляемая и объективная конкуренция между поставщиками социальных услуг, а также между финансирующими организациями. Тем не менее благодаря законным и договорным основаниям финансирующие организации получили возможность вмешиваться в свободу действий социальных учреждений.

Внедрение принципа конкуренции призвано создать структуры с высокой эффективностью использования финансовых средств. Государственные субъекты все больше отступают от конкретного оказания услуг и ограничиваются лишь функциями политически ответственного социального гаранта.

Соглашения об оплате оказания услуг

Договоры на обслуживание, заключенные между финансирующей организацией и поставщиками услуг и содержащие договоренности по качеству, часто находятся в противоречии с действительными расходами по уходу, признаваемыми финансирующими организациями. При определении размера выплат за услуги в сфере медицинского обслуживания на дому большую роль играет принцип стабильности уровня поступления взносов (§ 71 SGB V) при переговорах. Повышение оплаты труда службам по уходу за больными зависит от изменения основной заработной платы. Соразмерная оплата услуг, которая отражает реально выполненную работу служб по уходу за больными, в переговорах играет маргинальную роль. В случае недоговоренности одна из сторон может предложить свое содержание договора медицинского обслуживания на дому. Если возникают спорные моменты в договоренностях об оплате услуг, можно привлекать арбитражный суд по страхованию на случай необходимости постоянного ухода. В данном контексте социально-правовые вопросы будут решены до их рассмотрения в судебном порядке.

Представители учреждений по уходу за больными требуют в переговорах о стоимости соответствующей обеспеченности персоналом с учетом реальных потребностей в опе-

⁵ Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung 2. Bericht: Ländervergleich – Pflegebedürftige s. Anlage 1.

ке. Тарифы многих независимых организаций социального обслуживания определяются действующей государственной тарифной ставкой. Внутренние тарифы частных служб по уходу за больными более низкие. Неоспоримый эффект внедрения принципа конкуренции, однако, состоит в доминировании при формировании цены на рынке финансирующих организаций. Многие учреждения склоняются к снижению тарифных ставок или переносу производственных отделов в сервисные объединения. Уплотнение рабочего времени, а также рост частичной занятости определяют рамки кадровой политики. Как следствие, явно ухудшились рабочие условия в уходе за больными, наблюдается дефицит профессиональных кадров.

Но рыночная свобода может развиваться лишь тогда, когда рынок прозрачен и все поставщики услуг и потребители имеют одинаковые шансы. В Германии настоящий рынок в сфере ухода за больными на дому не сложился, поскольку учреждения обладают почти идентичным набором социальных услуг, а также невозможно найти существенные различия в формировании цены для нуждающихся в уходе. Хоть эта сфера интенсивно развивалась на уровне структуры и услуг, бюджеты страховых компании (больничных касс), через которые финансируется оказание социальных услуг, утверждаются компетентными государственными органами, и каталог услуг прописан на законодательном уровне.

Однако во многих других странах амбулаторное обслуживание тем не менее, приобретает все большую значимость в социально-политическом контексте, так как требуется обеспечить население поддержкой на дому в случае возникновения необходимости постоянного ухода.

Право выбора и самоопределение благополучателей

В Социальном кодексе Германии (§ 2 SGB XI) законодательно закреплено право выбора для нуждающихся в уходе, которое учитывает, насколько это возможно, индивидуальные особенности. Это специальное законное право служит защите человеческого достоинства и должно предотвратить безальтернативность, на которую граждане могли бы быть обречены в силу своей нуждаемости. Такая защита особенно необходима при оказании услуг по уходу за больными, поскольку ситуация нуждаемости в уходе, как правило, связана с ограничениями образа жизни, навязыванием чужой воли и зависимостью от обслуживающего персонала, что воспринимается как вмешательство в сферу личной жизни.

С введением механизма передачи социального заказа на амбулаторное обслуживание право выбора нуждающихся в уходе было бы ограничено: их право на оказание помощи может реализовать только тот поставщик услуг, которого им выбрала финансирующая организация. Воспользоваться дополнительными услугами можно было бы лишь при условии частных доплат. Это неприемлемо для тех, кто не располагает собственными финансовыми ресурсами.

Передача государственных социальных заказов

Социально-политически ответственное государство заинтересовано в оказании высококачественных социальных услуг. Примеры показывают, что устойчивого регулирования оказания услуг и соответствия необходимым требованиям к качеству можно достичь, если к государству, благополучателям и поставщикам услуг относиться как к

партнерам. Это можно апробировать в рамках модельных проектов по передаче социальных заказов. Другая возможность заключается в общем планировании в социальной сфере, которое приводит к согласованному заключению договоров. В результате формируется общая культура с общими целями, ценностями и нормами.

При введении и разработке договоров на оказание социальных услуг и механизмов передачи социальных заказов государство берет на себя функции регулирования в зависимости от способов организации и оказания услуг. Обеспечение качества и его развитие имеют свою цену и обоснование. Необходимо лишь избегать введения чрезмерно дорогого, как в Германии, инструментария по обеспечению качества.

Замечания по передаче социальных заказов

Опыт показывает, что бюрократические издержки, возникающие в результате проведения тендеров, огромные, поэтому важно ввести простой и хорошо структурированный механизм по передаче социальных заказов. Следует обдумать, как должна проверяться профессиональная пригодность. Услуги сиделки для нуждающихся в уходе инвалидов и пожилых одиноких людей очень специфические, что показывает немецкий опыт. Их вследствие обстоятельств нельзя проверить и представить с помощью мониторинга. Свобода действий при этом очень высокая и содержит плюсы для благополучателей, поставщиков услуг и финансирующих организаций. Оптимизировать этот процесс мог бы так называемый механизм предварительной проверки качества, т.е. все участники в упрощенном конкурсе на профессиональную пригодность могут подтвердить свою профессиональность и наличие специальной характеристики (квалификация персонала, финансовая устойчивость, оснащение), и не обязательно побеждает тот, кто предлагает услуги по низкой цене. Концептуальное описание предложения оказывает влияние на выбор поставщика услуг. Кроме того, можно проверить, выгодна ли самая низкая цена на одну и ту же услугу.

Благодаря реализации государственного социального заказа и передаче социальных услуг конкуренция между поставщиками социальных услуг за признание со стороны нуждающихся в помощи трансформируется в конкуренцию за государственное финансирование в рамках тендерной процедуры. Конкуренция наблюдается уже перед передачей социальных заказов. После этого, казалось бы, конкуренция почти прекращается до следующего проведения тендера. Вследствие этого изменяется ситуация на рынке, монопольные положения отдельных или нескольких поставщиков услуг могут укрепиться и финансирующие организации рискуют попасть в зависимость.

Описание услуг финансирующей организации, инструментов планирования потребностей и подробные данные по содержанию оказания услуг в рамках запланированной работы, а также выбора поставщиков услуг, прошедших по тендеру, дают возможность самостоятельно определить правовые притязания и притязания к качеству. Финансирующая организация решает, какая услуга, с каким качеством, со стороны какого поставщика услуг и за какой период времени будет оказана, и определяет содержание и объем оказания услуг.

На мой взгляд, следует обратить внимание на то, что качество начнет снижаться, если финансирование будет предоставлено более дешевым поставщикам услуг, а организации, не выигравшие тендеры, прекратят свою деятельность. Прекращение оказания услуг благополучателям из-за истечения договоренностей в рамках законодательства по передаче социальных заказов необходимо предотвратить с помощью надежного регулирования и установления сроков договоров (в Германии этот срок составляет два и четыре года). Для дальнейшего развития сферы оказания услуг следует, как преду-

смотрено в Беларуси, во время реализации договора с клиентами согласовать процедуру рассмотрения жалоб.

В Германии слишком высоки структурные издержки, которые возникают в результате накладных расходов и координационных затрат в амбулаторных учреждениях. Рост бюрократии и административной работы в амбулаторных, стационарных и частично стационарных учреждениях по уходу за больными означает увеличение спроса на опосредованные услуги. Сюда относятся: деятельность по регулированию общей организации учреждения; внутренняя организация ухода за больными (организация режима работы, реализация системы ухода и др.); координационная деятельность в рамках отдельного обслуживания; обсуждения; работа с родственниками потерпевших; организация дополнительного обслуживания и ведение документации; сотрудничество с врачами, больничными кассами и кассами, осуществляющими страхование на случай возникновения необходимости в уходе, или взаимодействие с другими сферами услуг, службами и помощниками (например, психотерапия, родственники, волонтеры). Также следует отметить отсутствие научных исследований в сфере опосредованного ухода и систематических данных.

Из сравнения показателей 93 социальных служб из восьми федеральных земель в 2009 г. следует, что 17% общих расходов приходится на административные издержки. Доля административных процедур у служб занимает в среднем около 13% общего рабочего времени.

Ваши намерения финансировать некоммерческие социальные услуги на основе проведения открытых тендеров важны для НГО, потому что расходы на опосредованные услуги амбулаторных учреждений относительно высоки. Снижение арендной платы само по себе не может решить этой проблемы. С моей точки зрения, имеет смысл при реализации временных модельных проектов исследовать объем опосредованной деятельности в рамках социального заказа и определить, какие источники финансирования могут быть задействованы для поддержания оказания этих услуг с помощью субсидий или дотаций. При этом необходимо использовать опыт по предыдущему оказанию социальных услуг в Беларуси. Возможность вовлечения НГО в реализацию государственного социального заказа окажет положительное воздействие на социальный ландшафт и на регион и даст НГО шанс на признание их услуг. Государство и население выиграют от улучшения качества социального обслуживания.

ОБРАЗЕЦ СОГЛАШЕНИЯ

**об оказании услуг, контроле и платежах
согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи
для сферы амбулаторного ухода при сопровождаемом проживании людей
с ограничениями**

Содержание

Соглашение об оказании услуг и контроле их реализации

- § 1 Вид и содержание услуги**
- § 2 Круг заинтересованных лиц / целевая группа**
- § 3 Объем оказываемых услуг**
- § 4 Качество услуг**
- § 5 Кадровые вопросы**
- § 6 Материальное обеспечение**
- § 7 Контроль качества услуг**
- § 8 Контроль экономичности/рентабельности услуг**
- § 9 Проведение контроля, отчет о проверке**
- § 10 Вступление в силу и расторжение соглашения**
- § 11 Внесение изменений в соглашение**
- § 12 Заключительная часть**

Соглашение о платежах

- § 1 Оплата**
- § 2 Финансовый отчет и способы платежей**
- § 3 Вступление в силу и расторжение**
- § 4 Внесение изменений в соглашение**
- § 5 Заключительная часть**

ОБРАЗЕЦ СОГЛАШЕНИЯ

**об оказании услуг, контроле и платежах
согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи
для сферы амбулаторного ухода при сопровождаемом проживании людей
с ограниченными возможностями**

между

Окружным союзом городов.....

.....

.....

.....

– далее – Учреждение социальной помощи (финансирующая организация) –

и

.....

.....

.....

– далее – поставщик услуг –

Данное соглашение заключено согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи (BSHG) для сферы амбулаторного ухода при сопровождаемом проживании людей с ограниченными возможностями. Соглашение конкретизирует определения общего рамочного договора об амбулаторной помощи Земли Северный Рейн-Вестфалия согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи (BSHG), и в частности статьи «Сопровождаемое проживание».

§ 1 Вид и содержание услуги

(1) Вид услуги

- Поставщик услуг оказывает амбулаторную помощь в условиях самостоятельного проживания (амбулаторно сопровождаемое проживание) людей с ограниченными возможностями продолжительное время возможностями в рамках § 39, 40 Федерального закона о социальной помощи, § 55 Социального кодекса IX.
- Речь идет об интегрированном в общину ассортименте помощи, который делает возможным самостоятельное проживание в квартире в своем сообществе. Амбулаторно сопровождаемое проживание нужно понимать как ориентированное на потребности сопровождаемого лица, осуществляемое на основании обязательного договора сопровождение, которое относится к широкому спектру социального страхования в сфере проживания и служит социальной интеграции.

- Речь идет преимущественно о сопровождении/обслуживании в рамках посещений и амбулаторной помощи согласно § 39 Федерального закона о социальной помощи (что исключает комбинирование с другими видами помощи).

(2) Цели услуг

Услуга направлена на то, чтобы независимо от вида и тяжести ограничений обеспечить абсолютно самостоятельный образ жизни, социальную интеграцию и участие в жизни сообщества.

В частности, представлены следующие цели:

- устранение, смягчение или предотвращение ухудшения имеющихся ограничений или их последствий;
- получение или приобретение квартиры;
- по возможности более самостоятельный образ жизни;
- соответствующий распорядок дня и проведение свободного времени;
- интеграция в общество, в частности участие в жизни сообщества;
- выполнение соответствующей деятельности / соответствующей профессии;
- содействие дальнейшей независимости от сопровождения/обслуживания;
- расширение компетенции;
- подвижность и ориентация;
- преодоление конфликтов и кризисных ситуаций.

Конкретизация целей происходит в рамках составления индивидуального плана социальной помощи.

(3) Содержание услуги

- Предложение предоставляет возможность лицам, которые предъявляют соответствующий запрос, независимо от вида и тяжести ограничений вести самостоятельный образ жизни. Услуга содержит необходимую в каждом конкретном случае помощь: консультирование, сопровождение, обслуживание и поддержка § 39,40 Федерального закона о социальной помощи.
- В качестве мероприятий при предоставлении этих услуг могут служить различные виды страхования, разные предложения социальной поддержки и консультаций, такие как разработка плана социальной помощи и ее рефлексия, беседы, телефонные контакты, личные контакты, сопровождение, помощь в какой-либо деятельности, инструктирование, взятие на себя каких-либо задач, упражнения, консультирование, напоминание, контроль, сотрудничество с другими службами и учреждениями. Отдельные мероприятия могут комбинироваться с групповыми предложениями.
- Основой для оказания услуги является индивидуальный план помощи и обслуживания. Его разрабатывают и согласовывают с интеграцией сопровождаемого лица.

(4) Прямые, опосредованные и косвенные услуги

- ✓ **Прямые услуги** – это обусловленные в каждом конкретном случае виды помощи, например:

- разработка (содействие в разработке) индивидуального плана помощи и планирования обслуживания;
- посещение на дому сопровождаемого лица;
- беседы с сопровождаемым лицом и его социальным окружением;
- контакты с сопровождаемым лицом в рамках работы;
- посещение клиник при стационарном пребывании / мероприятия по реабилитации;
- сопровождение лица вне собственной квартиры;
- телефонные контакты или другие формы коммуникации (например, для людей с сенсорными ограничениями) сопровождаемого лица;
- сопровождение и поддержка при изменении формы проживания или образа жизни (например, помощь при переезде и т.д.);
- проведение групповых занятий;
- сотрудничество с референтными лицами или законными представителями;
- беседы в социальном окружении сопровождаемого лица;
- потери рабочего времени (не принятые сопровождаемым лицом сроки/встречи).

Контакты с референтными лицами, законными представителями и беседы в социальном окружении сопровождаемого лица без его присутствия являются прямыми услугами по обслуживанию в объеме, включенном в индивидуальный план помощи.

В качестве прямого времени обслуживания считается время, в рамках которого сопровождаемое лицо (законный представитель, или референтное лицо, или лицо из социального окружения) видит сотрудника «лицом к лицу».

✓ **Опосредованные услуги – это:**

а) ориентированная на клиента деятельность, например:

- работа на конференциях (клиринговых мероприятиях) на тему разработки планов помощи;
- организация и планирование помощи;
- телефонные разговоры и переписка (повседневные дела сопровождаемого лица);
- подготовка необходимых документов в рамках процесса обслуживания;
- деятельность по конкретным вопросам в рамках подготовки обслуживания, а также рамках постобслуживания;
- заключительный отчет;

б) не ориентированная на клиента деятельность, например:

- планирование и подготовка групповых предложений;
- обсуждения конкретных случаев (коллегиальные совещание);
- супервизия;
- тематические рабочие группы;
- заседания группы;
- повышение квалификации;

с) время, затрачиваемое на дорогу.

- ✓ **Косвенными услугами** являются деятельность или мероприятия, необходимые для организации обслуживания и процесса работы, а также для обеспечения качества, например:
- организация обслуживания и управление услугой;
 - сотрудничество с другими службами и организациями, например, в рамках регулируемых процессов планирования, включая объединение и координацию помощи в региональных структурах социальной помощи;
 - обработка запросов и документации;
 - обеспечение качества работы с сопровождаемыми людьми, другими сотрудниками и концепции управления (персонал, бюджет, расчет издержек, аргументация применения и т.д.);
 - работа с общественностью.

§ 2 Круг заинтересованных лиц / целевая группа

- (1) К целевой группе амбулаторного обслуживания относятся совершеннолетние лица со значительными ограничениями согласно § 39 Федерального закона о социальной помощи, которые:
- проживают в собственной квартире, одни или в сообществе/партнерстве;
 - располагают возможностью заключения договора о найме жилья или намереваются выехать из квартиры родителей (партнера и т.д.), вести самостоятельный образ жизни и нуждаются в амбулаторной помощи.
- (2) Предложение ориентировано на местные условия, планирование, договоренности со следующим кругом доверенных лиц:
(Указать целевую группу: лица с умственными ограничениями, хронически душевнобольные, хронически зависимые, с физическими ограничениями, с сенсорными ограничениями, с аутизмом)
- В частности, целевая группа ограничена установленным районом охвата обслуживанием:
(Указать особенности регионального ограничения)
- (3) Право выбора сопровождаемым лицом поставщика услуги не затрагивается согласно § 39 Федерального закона о социальной помощи, Социальному кодексу IX и XI.
- (4) Обязательства поставщика услуги соответствуют § 93, ч. 1 Федерального закона о социальной помощи.

§ 3 Объем оказываемых услуг

- (1) Интенсивность и длительность оказания услуг обусловлены конкретным случаем и ориентированы на индивидуальную потребность в помощи. Время обслуживания зависит также от индивидуальной потребности в помощи сопровождаемого лица.

- (2) Определение индивидуальной потребности в помощи в каждом конкретном случае производится Учреждением социальной помощи в рамках подготовки плана помощи.
- (3) Информация о значительных изменениях требований (увеличение потребностей), превышающих согласованный объем обслуживания, должна быть сообщена в каждом конкретном случае и профессионально обоснована. Изменения вступают в силу только в рамках принятого в соответствии с законными сроками решения Учреждения социальной помощи.
- (4) При окончании обслуживания требуется прекратить действия по обслуживанию, разработать последующие возможности помощи и подготовить письменный заключительный отчет.

§ 4 Качество услуг

(1) Качество структуры

Поставщик услуг должен предоставить общее описание предложения и профессиональное обоснование (приложение 1).

Отношения в рамках обслуживания регулируются обязательным договором о предоставлении услуги (об обслуживании между поставщиком услуги и сопровождаемым лицом) (приложение 2). Он содержит соглашения относительно интенсивности, временной структуры и основных вопросов обслуживания, а также, при необходимости, финансирования.

- Договор о предоставлении услуг (об обслуживании) нужно отличать от договора о найме.
- Обеспечивается непрерывность в обслуживании.
- Предложение охватывает, как правило, помощь во время посещения на дому сопровождаемого лица.
- Групповые предложения в этом смысле – это структурируемые предложения, например, в области организации свободного времени и не относятся к индивидуальным услугам обслуживания в группах совместного проживания.
- Если поставщик услуги предоставляет в распоряжение жилое помещение, внутри сообщества должны приниматься во внимание равное соотношение людей с ограничениями и людей без ограничений. Кроме того, необходимо избегать концентрации в одном месте сопровождаемых лиц.
- Время контактов ориентируется на потребность в помощи сопровождаемого лица. Вечернее время и выходные дни – это составная часть соглашения.
- Индивидуальное планирование осуществляется на основании индивидуальной потребности в помощи, индивидуального плана помощи и обслуживания по аналогии с целями и элементами услуги при амбулаторном обслуживании по месту жительства (см. §1).
- Обсуждения сдачи-приемки услуг, реализации службы и других отдельных случаев, а также сотрудничества должны проводиться регулярно и являются обязательными.
- Внутренний контроллинг должен поддерживать работу службы.

(2) **Качество процесса**

- Оказание помощи соответствует потребностям.
- Обслуживание происходит на основании согласованного плана помощи и обслуживания.
- План помощи регулярно проверяется, при необходимости дорабатывается, вносятся изменения.
- Услуга по обслуживанию регулярно документируется. Прямые услуги по обслуживанию должны регулярно заверяться подписью сопровождаемого лица (приложение 3).
- Концепция разрабатывается на основании профессиональной оценки потребности в помощи.
- Родственники и другие референтные лица приобщаются к обслуживанию с согласия сопровождаемого лица в случае обоснованной необходимости.
- Амбулаторное обслуживание должно содействовать развитию индивидуальной социальной среды помощи сопровождаемого лица.
- Поставщик услуг в случае возникновения жалоб должен безотлагательно реагировать и информировать Учреждение социальной помощи в случае, если согласие по спорному вопросу не было достигнуто.
- Процесс помощи происходит по принципу помощи в самопомощи и должен способствовать укреплению собственных способностей сопровождаемого лица.

(3) **Качество результата**

Обеспечение качественных результатов подтверждается достижением оговоренных в индивидуальном плане помощи целей.

Предложения помощи проверяются концептуально.

В годовом отчете поставщик услуг представляет совокупность своих действий (услуг) и мероприятий по обеспечению качества в надлежащей форме; информацию о важных разработках и проблемных областях обслуживания, о сотрудничестве с другими службами.

Поставщик услуг обязан проверять первоначальные предложения по обслуживанию и оказанные услуги в каждом конкретном случае.

Основой для каждого конкретного случая является индивидуальный план помощи и обслуживания. В соответствии с категориями предложений услуг представляются цели, методы и процесс обслуживания, а также оценивается достижение целей, формулируются новые цели. Подготовка отчета для Учреждения социальной помощи происходит на этапе завершения плана помощи в соответствии с установленными сроками.

Оценка качества результатов включает, прежде всего, следующие компоненты:

- социальную интеграцию в обычную среду, контакты с другими людьми в соответствии с индивидуальными возможностями и потребностями;
- самостоятельную организацию жизни в наибольшей независимости от ухода и обслуживания;
- развитие соответствующей жизненной перспективы, принятие собственных ограничений;
- совершенствование и получение мобильности и практических навыков;
- профилактику и преодоление кризисных ситуаций и конфликтов.

§ 5 Кадровые вопросы

(1) Персонал

- Для предоставления услуг привлекаются соответствующие специалисты, в частности дипломированные социальные педагоги, или социальные работники, или другие представители сопоставимых профессиональных групп с законченным высшим образованием, а также воспитатели и санитары, эрготерапевты, лечебные педагоги, специалисты по уходу.
- Специалисты должны располагать профессиональным опытом работы с людьми с ограничениями, по меньшей мере, в течение года.

(2) Другие сотрудники

- Для определенных услуг по обслуживанию могут привлекаться соответствующие кадры без специального образования (прочие силы). Эта деятельность может быть обусловлена предложением поставщика услуг и индивидуальной потребностью в помощи, например необходимостью поддержки в работе, ведении домашнего хозяйства, а также при проведении свободного времени.
- Осуществленные прочими специалистами услуги по обслуживанию должны соответствовать плану помощи и обслуживания.

(3) Ответственность

Персонал несет ответственность согласно оговоренным в первом абзаце условиям. Ответственность охватывает, в частности, индивидуальное планирование помощи и обслуживания, а также привлечение персонала.

§ 6 Материальное обеспечение

Материальное обеспечение (оборудование) должно соответствовать объемам производимой работы.

§ 7 Контроль качества услуг

- Поставщик услуг каждый год представляет доказательства Учреждению социальной помощи в том, что он соблюдает взятые на себя обязательства по качеству услуг в период соглашения.
- Доказательства качества представляются в форме стандартизованной производственной документации, как правило, в форме годового отчета (приложение 4).
- Если существуют основания полагать, что поставщик услуг не выполняет обязательств в соответствии с оговоренным качеством, Учреждение социальной помощи производит анализ ситуации.
- Если данные о несоответствии услуги контракту подтверждаются, Учреждение социальной помощи может проводить контроль качества.

§ 8 Контроль экономичности/рентабельности услуг

- Контроль экономической эффективности проводится только по требованию поставщика услуг или Учреждения социальной помощи.

- Контроль экономичности может быть инициирован, только если для этого есть обоснованные причины, например поставщик услуг больше не выполняет требования эффективного и экономичного предоставления услуг. Соответствующее обоснование должно представляться письменно. Проверку нужно ограничивать данными поводами.
- Учреждение социальной помощи производит анализ ситуации и принимает решение, потребуется ли при данном положении дел проверка экономичности или нужно ли проводить контроль качества (§ 9).
- Проверка экономической эффективности проводится по поручению Учреждения социальной помощи компетентным третьим лицом по взаимному согласию с поставщиком услуг. Если соглашение об экспертах не достигается в течение одного месяца, решение принимает Учреждение социальной помощи. Издержки по экспертной помощи делятся между договаривающимися сторонами.

§ 9 Проведение контроля, отчет о проверке

- (1) Предмет контроля и объем проверки (контроль качества и проверка экономичности) необходимо оговаривать до начала проверки в письменном виде.
- (2) Для проведения проверки необходимо получить справочную информацию от указанного поставщиком услуг представителя, а также представлять по требованию необходимые документы.
- (3) При проведении проверки необходимо принимать во внимание права на защиту данных. Если поводом для проверки является претензия сопровождаемого лица или его законного представителя, он может получить возможность участия в проверке.
- (4) Перед окончанием проверки проводится заключительная беседа с поставщиком услуг, а в случае необходимости – с участием экспертов и Учреждения социальной помощи. Разные точки зрения, высказанные на заключительной беседе, нужно представлять отдельно в отчете о проверке.
- (5) По результатам проведенной проверки должен быть представлен отчет. Он содержит, в частности:
 - запрос о проверке с указанием объема и цели проверки;
 - изложение подходов при проверке, в частности используемые методы, данные и документы;
 - результаты проверки по отношению к соответствующим предметам проверки;
 - рекомендации о последовательности действий, которые должны следовать из результатов проверки. При этом рекомендации должны оговаривать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные возможности реализации, учитывать проанализированные мероприятия, а также возможное влияние на персональные издержки и прочие расходы.
- (6) Отчет о проверке должен быть предоставлен в течение оговоренного в заявке по проверке срока после окончания проверки и быть представлен Учреждению социальной помощи и побуждающему социальному носителю помощи и поставщику услуг.
- (7) Результаты проверки необходимо представить инициатору, получателю социальных услуг или их законным представителям с помощью поставщика услуг (§ 93а, ч. 3 Федерального закона о социальной помощи).
- (8) Без согласия поставщика услуг отчет о проверке не может быть передан третьей стороне.

- (9) Если в рамках проверки устанавливаются недостатки, Учреждение социальной помощи после ознакомления с аргументами поставщика услуг решает, какие мероприятия необходимо предпринять. Данное решение необходимо сообщить поставщику услуг в письменном виде в соответствующий срок для устранения установленных недостатков. В противном случае действует § 93c BSHG.

§ 10 Вступление в силу и расторжение соглашения

- Если в данном соглашении нет других определений, действуют условия общего договора Земли Северный Рейн-Вестфалия по амбулаторной помощи от 02.07.2001.
- Данное соглашение вступает в силу (дата)
Если одно из сторон будут инициированы переговоры по данному соглашению, соглашение действует до момента заключения следующего (нового) соглашения об оказании услуг и контроле.
- В противном случае действует законодательное регулирование по расторжению соглашений согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи.

§ 11 Внесение изменений в соглашение

Изменения и дополнения этого соглашения вносятся в письменной форме. Ни одна из сторон не вправе осуществлять действие, не оговоренные в соглашении, до тех пор, пока изменения не будут внесены в письменном виде.

§ 12 Заключительная часть

- Если в этом соглашении не определено иначе, действует соглашение по амбулаторному уходу общего рамочного договора Земли Северный Рейн-Вестфалия.
- Если отдельные определения данного соглашения теряют юридическую силу, это не влияет на действие остальных положений. Изменения в недействительные положения вносятся сторонами соглашения.

(подписи сторон)..... и, (Дата)

Поставщик услуг:

Учреждение социальной помощи:

Приложения:

1. Концепция оказания услуг.
2. Образец дополнительного соглашения между клиентом и поставщиком услуг о финансовых условиях соглашения.
3. Образцы отчетных квитанций.
4. Образец документации по оказанию услуги (годовой отчет).

ОБРАЗЕЦ СОГЛАШЕНИЯ

**об оплате услуг согласно §§ 93 Федерального закона
о социальной помощи (BSHG) в сфере амбулаторной помощи
при сопровождаемом проживании людей с ограниченными возможностями**

между

Окружным союзом городов.....
.....
.....

– далее – Учреждение социальной помощи (финансирующая организация) –

и

.....
.....
.....

– далее – поставщик услуг –

заключено данное соглашение согласно § 93 Федерального закона о социальной помощи (BSHG) в сфере амбулаторной помощи при сопровождаемом проживании людей с ограниченными возможностями:

§ 1 Вознаграждение/оплата услуг

- Основанием для данного соглашения об оплате является соглашение об оказании услуг и их контроле от
- Вознаграждение / оплата услуг производится в соответствии с почасовой ставкой в размере от 46,10⁶ EUR за час, включая налог. Размер вознаграждения согласовывается пропорционально увеличению применяемых тарифных ставок. §10 статья 7 Земельного рамочного договора от 02.07.2001 действует без изменений. Час сдельной оплаты труда составляет 60 мин оказания услуги по социальному обслуживанию.

§ 2 Отчисления и способ платежа

- Учреждение социальной помощи (финансирующая организация) возмещает расходы поставщика услуг на основании решения о предоставлении средств в отчетный период согласно почасовой оплате оказываемых услуг.

⁶ Данный пример соглашения об оказании услуг, их контроле и оплате включает необходимое с точки зрения поставщика услуг регулирование услуг и оплаты в условиях фиксирования цены со стороны союзов городов.

- Учреждение социальной помощи ежемесячно переводит на счет поставщика услуг оплату на основании решения о возмещении затрат в отчетный период согласно почасовой оплате произведенных услуг, подтвержденных документально, в форме авансового платежа (предварительно по средним показателям, через 12 месяцев производится перерасчет по факту оказания услуг на основании подтверждающих документов), при условии если обслуживаемое лицо подписало заявление о прямых отчислениях между финансирующей организацией и амбулаторной службой.
- Возврат средств при переплате производится после финального отчета по годовому бюджету поставщиком услуг.
- Предложения для групп (§ 4) оплачиваются из расчета на каждого участника в соответствии с отчетным периодом, включая доплату за дополнительные затраты.
- Непосредственное время по сопровождению обслуживаемых лиц должно быть подтверждено распиской сопровождаемого лица (минимальная фиксируемая единица – 10 мин). Время на кооперационные контакты с референтными лицами, законными представителями или социальным окружением сопровождаемого лица может включаться в счета без предоставления расписки (приложение 3). Подтверждающие документы должны сохраняться на протяжении 5 лет и по требованию предоставляться в учреждения социальной помощи.
- Для отчета о затраченном на дорогу времени поставщик услуг имеет право включить в счет 20% от стоимости согласованной услуги паушально без предоставления подтверждающих документов.
- С целью упрощения процедуры поставщик услуг вправе включить в счет до 10% паушально стоимость непосредственных/прямых услуг по оказанию социальной помощи сопровождаемому лицу без предоставления подтверждающих документов.
- Если возникнет необходимость пребывания в стационарном учреждении (также частичном) или других реабилитационных мерах, возмещаются максимально 2 часа оказания услуг в неделю без дополнительного ходатайства, поскольку ожидается, что по окончании лечения обслуживаемое лицо вернется к системе амбулаторного сопровождаемого проживания.
- Время отсутствия, например по причине отъезда в отпуск обслуживаемого лица, не может быть включено в расчет.

§ 3 Вступление в силу и расторжение соглашения

- Данное соглашение действует с _____ по _____, не дольше, чем срок действия со /вознагрглашения об оказании услуг от _____. По истечении сроков соглашения продолжает иметь силу согласованный размер возмещения до вступления в силу нового соглашения.
- Если не будут заключены новые соглашения о размерах возмещения, стороны должны стремиться к заключению нового соглашения о пролонгации заказа в форме паушальных изменений в проекте бюджета согласно действующим ставкам оплатыждения. Новое соглашение учитывает общие расходы на персонал и материальные затраты в будущих периодах. В остальном действует регулирование согласно Федеральному закону о социальной помощи, в частности § 93, ч. 4.

§ 4 Внесение изменений в соглашение

Изменения и дополнения в данное соглашение должны вноситься в письменной форме. Ни одна из сторон не может ссылаться на не согласованную в соглашении информацию, до тех пор, пока изменения не будут внесены в письменной форме.

§ 5 Заключительная часть

- Если в данном соглашении не определено иначе, имеет законную силу Земельный рамочный договор Земли Северный Рейн-Вестфалия по амбулаторному уходу от 02.07.2001.
- Если отдельные определения данного соглашения теряют свою юридическую силу, это не затрагивает действие других пунктов. Потерявшие силу определения соглашения должны быть заменены действующими, направленными на достижение целей соглашения.

Подписи сторон:

..... и, (дата)

Поставщик услуг Учреждение социальной помощи