

Б.Л. Токарский

доктор экономических наук, профессор

Е.И. Нефедьева

кандидат экономических наук, доцент

ПРОБЛЕМА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

В рамках реализации проекта «Стратегии социальной защиты населения крупного сибирского города» (2006–2007 гг.) проведен экспертный опрос руководителей Главного управления социальной защиты населения (ГУСЗН) Иркутской области. Среди задач экспертного интервью — определение эффективных, перспективных и неэффективных направлений социальной защиты населения, а также установление показателей и критериев оценки ее эффективности.

Всегда можно выделить наиболее и наименее эффективные меры социальной поддержки населения в конкретном городе, регионе. Так, среди наиболее эффективных мер социальной защиты населения в нашем регионе эксперты назвали прежде всего оказание адресной социальной помощи: «Помощь должны получать именно те семьи, которые имеют низкий доход, действительно находятся за чертой бедности». Полагают, что единственный вид социальной поддержки, который следует применять, — это адресная социальная помощь малообеспеченным. Однако необходимо четко установить критерии малообеспеченности. Они до сих пор не определены даже на уровне правительства.

Говоря об адресности, нужно отметить, что она предполагает предоставление не только денежной помощи, определенных льгот, но и натуральной помощи, оказание которой более целесообразно для отдельных категорий населения, для отдельных семей. Эксперты разошлись во мнениях относительно того, какая форма социальной помощи более эффективна: денежная или натуральная. Полемика ведется на фоне недавних мероприятий по «монетизации льгот». Так, сформировалось представление о необходимости оказания социальной поддержки в основном в денежной форме, в том числе в форме ежемесячных денежных выплат, как наиболее отвечающей рыночным условиям. «На переходном этапе развития реформ — натуральная форма, чтобы льготная категория граждан как-то адаптировалась».

Таким образом, наиболее эффективными признаны меры, предусмотренные законом о «монетизации льгот»: это осуществление денежных выплат, заменяющих льготы, и сохранение определенного вида льгот (на оплату лекарств, коммунальных услуг и т.д.). Такие меры предусмотрены для всех категорий льготников. Недостатки — небольшие суммы денежных выплат, неполная замена льгот. Если эти суммы увеличить, то меры, предусмотренные указанным законом, будут очень эффективными. «Необходима постепенная замена мер социальной поддержки денежными выплатами».

Кроме того, если рассматривать предоставление социальной помощи, например, инвалидам, то считается, что «на уровне города натуральная помощь более эффективна; в сельских районах более эффективна денежная помощь». Также обосновывается необходимость оказания в отдельных случаях натуральной помощи: «Допустим, глухой человек должен получить услуги сурдоперевода в соответствии с индивидуальной программой реабилитации, но какие бы деньги мы ему ни выдали, получить эту услугу ему было бы достаточно сложно». Следовательно, делается вывод о том, что «в отдельных случаях даже солидное денежное вознаграждение не компенсирует тех льгот, которые предоставляются государством. Поэтому абсолютно уйти от натурального выражения заботы государства о социально незащищенных слоях населения не получится. Денежные пособия не освобождают государство от обязанности заботиться о своих гражданах».

Итак, при ответе на вопрос: «Какие меры социальной поддержки Вы считаете наиболее эффективными?» — мнения респондентов разделились: одни считают, что осуществление денежных выплат наиболее эффективно и переход к такой форме нужно продолжать; другие полагают, что, производя денежные выплаты, можно решить далеко не все проблемы и необходимо оставить место для натуральной социальной помощи. То есть данный вопрос респондентами был понят односторонне — все они говорили не о конкретных мерах социальной поддержки, а лишь о ее форме.

Теперь рассмотрим ответы на следующий вопрос, заданный экспертам: «Какие меры социальной поддержки Вы считаете неэффективными?». В целом высказано мнение о том, что все меры социальной поддержки эффективны, но уровень их эффективности различен для разных категорий граждан. Другой вопрос — срок наступления и возможности оценки этой эффективности. Например, в настоящее время по планам организованного переселения из районов Крайнего Севера в Иркутскую область пока

переселена 41 семья и еще 11 тыс. семей стоят в очереди. Мероприятие, безусловно, эффективно и необходимо, но, если учитывать сегодняшние темпы переселения и финансирования этого мероприятия, оно может затянуться примерно на 30 лет. Будет ли оно тогда считаться эффективным?

Также эксперты отмечают неэффективность предоставления разовой натуральной помощи, которая не может повысить статус и улучшить материальное положение человека. Неэффективными считают и те меры социальной защиты, которые не подкреплены необходимым финансированием и, следовательно, не могут быть осуществлены на практике. Например, закон «О государственной социальной помощи», принятый в Иркутской области в декабре 2004 г., «не может вывести человека из кризиса, так как средства, выделяемые на реализацию этого закона, недостаточны. Меры, предусмотренные этим законом, носят разовый, единовременный характер. Большинство принятых мер социальной помощи и поддержки работают, но не в полной мере. Причина — недостаток средств».

Специалисты отделов ГУСЗН, занимающихся социальным обслуживанием семьи и детей, отмечают, что на сегодняшний день неэффективной мерой социальной поддержки является выплата детских пособий. «Абсолютно не защищены многодетные семьи. Помощи многодетным семьям практически не оказывается. То есть семья сегодня остается со своими проблемами один на один». Неэффективными формами работы считают также предоставление семьям, особенно неблагополучным, разовой социальной и материальной помощи, помещение детей в спецучреждения (приюты, реабилитационные центры). Специалисты отмечают острую необходимость проведения социальных профилактических мероприятий в семьях и в работе с детьми, указывают, что нужно больше внимания уделять неблагополучным семьям на ранних стадиях развития проблемы и рассматривать их не как объект социальной работы, а как субъект.

Идея развития данного направления социальной защиты населения отражается и в следующем вопросе интервью — о перспективных и приоритетных путях и формах социальной поддержки населения. По словам первого заместителя начальника ГУСЗН, «самое перспективное и основное на сегодня направление социальной защиты, о чем можно прочесть и в послании президента, — это работа с семьей и развитие семейной политики, социальная работа с теми категориями детей, которым требуется жизнеустройство (опекунская семья, патронажная семья)».

Экспертами отмечается и такое приоритетное направление социальной защиты населения, как организация работы по предоставлению социальной поддержки ветеранам и инвалидам.

Перспективным и наиболее эффективным путем развития системы социальной защиты населения является разработка долгосрочных программ социальной поддержки отдельных категорий граждан. Такие программы предполагают не только оказание комплексной долговременной социальной поддержки, но и создание благоприятных условий для профилактики социальных проблем.

При определении перспектив развития системы социальной защиты населения рассматривается зарубежный опыт, в частности целесообразность в будущем введения единого социального пособия вместо многочисленных социальных выплат.

Итак, схематично представим совокупность направлений социальной поддержки населения (рис. 1).

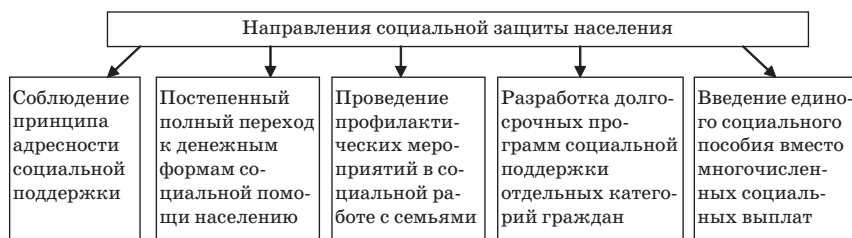


Рис. 1. Перечень эффективных и перспективных направлений развития системы социальной защиты населения

Остановимся далее на таком аспекте рассматриваемой проблемы, как критерии и показатели эффективности мероприятий социальной поддержки (рис. 2). К ним можно отнести различные количественные и качественные показатели. Количественные показатели — это, например, количество детей, устроенных в опекунскую семью; количество престарелых, помещенных в дома-интернаты; количество инвалидов, прошедших социальную реабилитацию в соответствующих учреждениях. Качественные показатели — это уровень и качество жизни, продолжительность жизни, удовлетворенность условиями жизни и качеством предоставляемых услуг в стационарных учреждениях социального обслуживания и пр. К ним можно отнести также показатели соблюдения нормативов социального обслуживания, выполнения программ реабилитации граждан, сокращения уровня бедности,

сокращения численности граждан, нуждающихся в социальной поддержке, снижения уровня инвалидности, уменьшения количества инвалидов, доступности социальных услуг, повышения профессионального и квалификационного уровня персонала социальных учреждений.



Рис. 2. Система показателей эффективности мероприятий социальной защиты населения

К этому же списку добавим показатели эффективности решения узкоспециализированных социальных проблем, например, снижение количества беспризорных и безнадзорных детей, расширение сети учреждений системы профилактики безнадзорности и беспризорности, снижение количества правонарушений несовершеннолетних.

Эксперты отмечают также, что количественные показатели эффективности реализации мероприятий социальной помощи нельзя рассматривать как критерии эффективности: «Критериями можно назвать, сколько выдано слуховых аппаратов, сколько больных прооперировано в “Микрохирургии глаза” бесплатно, но критериями это не является».

Один из существенных критериев эффективности деятельности всей системы социальной защиты — «регулярная разработка новых законов, новых программ, которые действительно эффективно работают», и в программах следует всегда определять результат, который должен быть достигнут.

В целом необходимо отметить, что для каждого вида социальной помощи и поддержки должны существовать свои критерии эффективности, так как сами меры помощи и поддержки неоднозначны. Можно использовать в качестве критериев эффективности реальное изменение положения человека (психологическое, социальное, экономическое), которое произошло в результате деятельности органов социальной защиты и социального обслуживания населения; увеличение количества граждан, которым оказаны социальные услуги (особенно в сельской местности).

В настоящее время используется в основном система количественных показателей, а должны быть кроме этого какие-то качественные показатели, характеризующие, насколько изменяется качество жизни людей. Но качество жизни в настоящее время мы полноценно оценить не можем, так как нет объективных критериев, технологий, методик. Поэтому социальная помощь и поддержка должны носить комплексный, системный характер, для достижения чего работают много специалистов разного профиля.

В числе самых первостепенных мер по повышению эффективности социальной работы эксперты называют увеличение размеров финансирования (рис. 3), так как недостаточность средств ограничивает возможности работы, не позволяет оказывать комплексную помощь и поддержку. Очевидно, что данная рекомендация является риторической.

Среди рекомендуемых мер можно выделить, конечно же, внедрение новых видов, инновационных методов и технологий социальной работы, оснащение социальных учреждений современным оборудованием, повышение эффективности реабилитации обслуживаемых категорий граждан, внедрение ее новых форм. Это, в свою очередь, предполагает изучение специалистами передового опыта в области социального обслуживания населения и использование полученных знаний в практической деятельности, а также выделение в достаточном объеме средств из бюджета, поскольку «главная проблема состоит в том, что мы сегодня не можем обеспечить полностью в соответствии со всеми нормативами содержание наших учреждений».



Рис. 3. Рекомендации по повышению эффективности работы учреждений социальной защиты населения

Специалисты и руководители отделов семейной политики и социального обслуживания семьи и детей предлагают в качестве перспективных направлений повышения эффективности такого обслуживания расширение перечня и развитие платных услуг, в том числе медицинских, открытие дневных форм стационара, тоже на платной основе. «Наше государство сегодня, к сожалению, не может позволить дальнейшее открытие стационарных учреждений».

Специалисты отделов, осуществляющих социальную поддержку инвалидов и лиц пожилого возраста, считают необходимым проведение профилактических мероприятий, принятие мер по созданию условий для самостоятельного выхода этих граждан из трудной жизненной ситуации, по активизации собственных психофизиологических и социальных ресурсов: «Нужно дать человеку почувствовать, что он, прожив какое-то время в учреждениях социальной защиты, сам может преодолеть все эти трудности, дать ему возможность дальше как-то устроиться в жизни, вне таких учреждений».

Кроме того, в различных учреждениях социального обслуживания значительное внимание должно уделяться повышению

эффективности работы с гражданами каждого отдельного специалиста по социальной работе, поскольку качество оказания социальной помощи зависит не только от уровня технической оснащенности, размера финансирования мероприятий социальной поддержки и т.д., но и от того, «насколько работники профессиональны, чтобы вернуть человека к нормальной человеческой жизни». Следовательно, необходимо в рамках разработки стратегии социальной защиты населения выделить и такой аспект, как возможность повышения квалификации и профессионализма социальных работников.

Специалисты тех учреждений социальной защиты населения, которые осуществляют социальную работу с недееспособными гражданами либо детьми, рекомендуют в большей степени обращать внимание и на проведение социальной работы с их социальным окружением (семья, близкие родственники).

И в заключение снова затронем вопрос о соотношении разовых и постоянных форм социальной помощи гражданам: «Сегодня та помощь, которая оказывается, неэффективна, потому что она разовая», необходимо, «чтобы человек ощущал заботу государства постоянно».

У.В. Живокоренцева

Е.В. Зими́на
аспиранты

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ

В настоящее время проявляется устойчивый интерес к анализу эффективности деятельности учреждений социального обслуживания и отдельных специалистов в области социальной работы. Повышение эффективности социальной работы является стержневой проблемой не только научных сотрудников, но и практиков — управленцев федерального и регионального уровней, непосредственных организаторов такой работы, руководителей и специалистов социальных органов, а также преподавателей высшей школы, занимающихся подготовкой и переподготовкой специалистов в данной области. Это связано с тем, что профессиональная социальная работа стала одним из реаль-