

Елена ВАСИЛЬЕВА

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Реформирование социальной политики обозначило целый ряд проблем, от решения которых во многом зависит эффективность функционирования отраслей социального блока в целом. Одной из них является определение целевых показателей оценки эффективности социальной политики, системы социальной защиты и поддержки населения на уровне субъектов РФ.

В связи с внедрением проектно-целевого принципа бюджетного финансирования и переходом от управления, ориентированного «на процесс», на управление «по результату» в регионах началась активная разработка оптимальных технологий оценки эффективности социальной политики, в том числе проектирование адекватной системы показателей работы институциональных структур социальной защиты и поддержки населения. Поиск адекватных схем ведется сегодня в рамках различных направлений с использованием множества методов социального измерения и оценки, которые также нуждаются в систематизации и анализе. Так, показатели эффективности могут быть ориентированы и на макро- и на микроуровень анализа социальных отношений (уровень социальной поляризации — обеспеченность нуждающихся адресной социальной помощью), группироваться в зависимости от масштабности социального охвата (показатели эффективности региональной социальной политики — показатели эффективности функционирования институциональной системы социального обслуживания — показатели эффективности работы учреждения социального обслуживания) или с точки зрения субъекта и объекта управления (показатели качества руководства и управления, квалификации персонала — показатели нуждаемости в социальных пособиях, потребности в дополнительных социальных услугах). Показатели могут также классифицироваться в зависимости от характера отражаемых социальных процессов (объективные показатели состояния материально-технического, финансового обеспечения социальной политики — субъективные показатели удовлетворённости предоставлением социальных услуг, оценки работы структур социального управления и обслуживания) и процедур измерения (количественные/качественные способы получения аналитической информации о социальных процессах).

Анализируя доступную информацию о развитии моделей оценки эффективности региональной социальной политики, необходимо отметить следующие особенности.

Во-первых, в большинстве регионов до недавнего времени использовались традиционные показатели динамики социальных процессов, совпадающие с показателями государственной системы социальной статистики. Данные показатели в большей степени служили в качестве демонстрационных «точечных» индикаторов увеличения объёма финансовых социальных затрат, чем эффективности социальной политики. При этом в соответствии с системой социально-статистических показателей в качестве наиболее используемых выступали показатели динамики социальных процессов в сфере труда — уровень дохода, занятость и безработица, а также показатели государственных социальных дотаций. Однако с

ВАСИЛЬЕВА

*Елена Геральдовна
— к.филос.н, доцент
кафедры социологии
Волгоградского
государственного
университета*

введением практики социальных отчетов развития территорий ситуация начинает меняться – возникла реальная заинтересованность исполнительной власти в оптимизации системы социального управления и, соответственно, в разработке нормативных моделей оценки социальной сферы, позволяющей контролировать ситуацию.

Во-вторых, необходимо отметить, что разработка моделей оценки эффективности социальной политики регионального уровня проводится преимущественно в отношении системы социальной защиты (обслуживания) населения¹. Данные модели могут включать различные аспекты: разработку критериев эффективности применения проектно-программного принципа управления процессами социальной сферы, критериев эффективности функционирования институциональной системы социального обслуживания, а также методов оценки состояния социальной сферы (в т.ч. отдельных процессов) как интегрального показателя эффективности (результативности) социального управления.

В целом, при обосновании показателей эффективности региональной социальной политики, преимущественно в силу инновационности решаемой задачи, наблюдается большая «разброс» и неупорядоченность принципов и методов оценки.

Наиболее простым и наиболее часто используемым методом выступает дихотомическая группировка по значимым признакам. Показатели фиксируют динамику различных процессов социальной сферы, таких как «уровень бедности», «уровень занятости/безработицы», «охват различных категорий льготников социальными пособиями», «обеспеченность санаторной реабилитацией» или «обеспеченность койко-местами в стационарных

лечебных учреждениях». Как правило, они носят отраслевой характер, отражая ведомственный интерес органов социального управления, ориентированных на работу с ограниченными целевыми группами и рассматривающих в качестве приоритетных направлений социальной политики определенную группу задач, связанную с решением относительно узкого круга социальных проблем. В этом случае оценка эффективности региональной социальной политики не обладает характеристиками системности, а кроме того, она не учитывает перспективы процесса стратификации и дифференциации социальных групп населения, связанные с процессами глобализации, технологической модернизации, новыми формами социальной включенности (занятости, миграции, образования и т.д.) и демографическими процессами. Вследствие ориентированности на «валовой» подход, на простое увеличение объема социальной поддержки данная система оценки, в итоге, не обеспечивает необходимое повышение качества социального управления.

Более сложным подходом, используемым при построении показателей оценки, является классический подход по принципу «дерева критериев», в рамках которого предлагаются многоуровневые модели. Например, удачной представляется модель оценки, предлагающая стратифицировать показатели в рамках четырех уровней измерения.

Первый уровень – эффективность реализации государственной социальной политики в регионе. Обобщающим критерием оценки выступает уровень благосостояния населения, который неразрывно связан с уровнем жизни. В свою очередь, уровень жизни определяется общественными и экономическими потребностями региона и его общественными и экономическими возможностями. В качестве измеримого показателя в этом случае выступает доля населения, чьи доходы выше/ниже реального прожиточного минимума.

Второй уровень – эффективность деятельности территориальных социальных служб – предполагает оценку системы социальной защиты с точки зрения потребности в социальном обслуживании, соответствия объемов оказываемых социальных услуг потенциальной необ-

¹ Модели оценки, как правило, разрабатываются в рамках пилотных социальных проектов. Наиболее известны проекты, реализуемые в Новосибирской, Пермской, Саратовской областях, Алтайском крае. Существенный вклад в понимание проблемы вносят также методологические разработки Министерства здравоохранения и социального развития РФ, программы фонда «Институт экономики города». См.: Совершенствование системы социального обслуживания в Сибири через укрепление общественного партнерства. Реформирование системы социального обслуживания: проблемы и перспективы. Материалы международной конференции 23–25 марта 2005 г. – Новосибирск, 2005.

ходимости/возможности их предоставления. Обобщающими критериями оценки выступают доступность социальных услуг, нуждаемость в социальных услугах, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ресурсов для выполнения профессиональных функций. В качестве измеримого показателя, как правило, используются показатели экономической эффективности работы территориальных органов социальной защиты.

Третий уровень – восприятие населением эффективности социальной политики в регионе – связан с высказываниями, оценками населения, имеющего основания судить о предмете на базе собственного или абстрагированного опыта. Обобщающими критериями оценки выступают удовлетворённость пользователей предоставляемыми социальными услугами, уровень лояльности в отношении различных учреждений социального обслуживания и в отношении системы социальной поддержки и обслуживания в целом. В качестве измеримого показателя выступают субъективные социальные оценки восприятия, получаемые на основе социологических методов изучения общественного мнения.

Наконец, четвертый уровень – эффективность управления системой социальной защиты в регионе – предполагает разработку критериев, отражающих заинтересованность и способность региональных органов власти и органов местного самоуправления решать соответствующие задачи социальной политики. В качестве измеримых показателей могут рассматриваться доля средств, предусмотренных местным бюджетом на социальную защиту, развитость инфраструктуры социальной защиты, численность социальных работников, наличие региональных социальных программ по социальной защите отдельных групп населения.

Исходя из того что представленная модель носит системный характер, можно предположить хорошие перспективы для её распространения. Главным преимуществом в этом случае становится совмещение в процессе анализа и оценки принципов управленческой и общественной экспертизы процесса. Так, большинство элементов рассматриваемой модели успешно реализуются сегодня в

Ставропольском крае¹. Однако реализуемый проект вызывает вопросы, касающиеся детализации некоторых групп показателей, в том числе показателей уровня жизни, ориентации на индивидуальные потребности граждан, развитости инфраструктуры социальной защиты. Данные показатели могут оказаться слишком громоздкими, трудоёмкими с точки зрения получаемой информации. Вопросы возникают и в отношении субъективных показателей массового восприятия, поскольку существует проблема соизмеримости групповых социальных оценок и влияния на данные оценки косвенных факторов.

В то же время следует отметить, что необходимость учёта общественного мнения (мнения потребителей услуг) в условиях перехода к конкурентному принципу социального финансирования не может оспариваться в принципе – сама система социальной защиты рассматривается сегодня как система социального обслуживания целевых клиентских групп. Данное обстоятельство повлияло на формирование специфической модели оценки, которая реализуется, например, в Саратовской области. Эта модель ориентирована на систематизацию информации о потребностях населения в социальных услугах и формирование единого электронного банка данных, позволяющих квалифицировать характер социальной ситуации в рамках конкретных территориально-административных образований. Так, учреждения социального обслуживания (комплексные центры, территориальные управления) пытаются фиксировать данные об условиях проживания, имущественном положении, состоянии здоровья, степени социальных лишений и прочих нуждах клиентов по специально разработанной методике «Градусник социальной ситуации».

Методическая ценность проекта определяется тем, что здесь реализуется идея построения системы показателей на основе интегрального критерия – уровня удовлетворённости социальных потребностей населения и, прежде всего, потенциальных клиентов системы социального

¹ Косенко О.В. Оценка эффективности региональной системы социальной защиты // Материалы региональной научно-практической конференции «Социальная политика. Реалии XXI века: региональный аспект», 16 мая 2003 г., – Кисловодск, 2003, стр. 71.

обслуживания. Такой подход позволяет совместить оценки макро- и микроуровневой реализации социальной политики: качество региональной системы социальной защиты в этом случае определяется деятельностью низовых учреждений – территориальных центров социального обслуживания, целевым образом направленных на выявление и удовлетворение потребностей населения.

Проблемы рассматриваемого проекта связаны в большей степени с практическими, чем с теоретическими аспектами его реализации. Поскольку учреждения социального обслуживания фактически в настоящий момент не заинтересованы в сборе и систематизации информации для «Градусника» (более того, рассматривают данную деятельность как избыточную, отвлекающую ресурсы от исполнения основных производственных функций), электронная база носит локальный характер, т.е. не может выполнять свои функции в полной мере. Фактически разработанная методика используется для выявления удовлетворённости клиентов надомным обслуживанием.

Своеобразным «камнем преткновения» для построения целостной системы целевых показателей оценки социальной защиты выступает проблема совместности различных уровней данной оценки. Учитывая данное обстоятельство, представляется возможным использовать и так называемые «сквозные» критерии построения показателей, которые могут применяться по матричному принципу на всех структурных уровнях оценки. Именно такой принцип становится доминирующим при моделировании систем оценки эффективности социальной политики (в т.ч. оценки эффективности применения социальных технологий управления социальной сферой) в Волгоградской области. Одной из первых попыток в этом плане стал проект, направленный на разработку технологии адресной социальной поддержки целевой группы клиентов центров социальной помощи семье и детям (проект ARCADIS, 2006–2007 гг.), в рамках которого использовались три группы показателей.

1. Показатели непосредственного результата – включают измерение показателей социальной сферы региона, характеризующих состояние социально уязвимых категорий и ключевые парамет-

ры региональной системы социальной защиты (количество и состав субсидий и льгот, размеры выплат).

2. Показатели социального эффекта – включают три подгруппы процедур: измерение динамики состояния целевой группы; изменение социальных параметров среды в результате реализации мероприятий по её социальной защите, проведённых в рамках определенной социальной программы; измерение степени достижения социальной цели, отражаемой в нормативных документах.

3. Показатели экономической эффективности – включают измерение характеристик использования ресурсов, потраченных на достижение определённого социального эффекта¹.

Система «сквозных» матричных параметров оценки разрабатывается в настоящее время и применительно к более широкой социальной области – сфере социального обслуживания населения. На документально-нормативном уровне данная модель представлена как система качества предоставления социальных услуг учреждениями социального обслуживания. Качество предоставления социальных услуг понимается как деятельность, направленная на конечный результат, ориентированная на удовлетворение социальных ожиданий (запросов) клиентов, обеспечивающая социальное обслуживание и защиту в соответствии с их объективным статусным положением (уровнем нуждаемости, степенью социальной лишенности) и характеризующаяся социальной эффективностью. Социальная эффективность, в свою очередь, рассматривается в плане оптимального соотношения ресурсных возможностей и конечных результатов работы учреждений социальной защиты при реализации целевых (функциональных) задач социального обслуживания в соответствии с законодательством РФ и с учётом приоритетных направлений государственной (федеральной и региональной) социальной политики.

Интегрированными критериями системы качества выступают сводные показатели уровня социальной эффектив-

¹Федин В.В. Методология мониторинга целевых показателей развития социальной защиты населения на уровне субъектов РФ // Тезисы доклада на методическом семинаре Управления социальной защиты населения Волгоградской области. – Волгоград, 2005.

ности предоставления социальных услуг и уровня удовлетворённости клиентов социальным обслуживанием. (Кроме того, в настоящее время разрабатывается процедура измерения еще одного сводного показателя — уровня организационного сопровождения процесса.) Уровень социального обслуживания определяется на основе данных экспертной оценки и самооценки учреждений и включает в себя следующие показатели: обслуживаемые целевые группы; состав и количество предоставляемых социальных услуг согласно гарантированному стандарту; содержание и объёмы дополнительных социальных услуг; уровень информационного сопровождения процесса; наличие специальных программ по предоставлению услуг; уровень материально-технического обеспечения процесса. Уровень удовлетворённости клиентов определяется на основе социологического мониторинга и включает в себя следующие показатели социальной оценки: качество работы

персонала; качество работы руководства; качество социального обслуживания в соответствии с основными профессиональными требованиями (доступность, своевременность, спектр услуг, комфортность условий обслуживания и т.д.); уровень лояльности клиентов.

Таким образом, построение моделей оценки эффективности региональной системы социальной поддержки характеризуется значительным разбросом используемых методических подходов, принципов и систем измеряемых показателей. Данная ситуация определяется сложностью моделируемой области, которая характеризуется многообразием институциональных форм деятельности (в т.ч. и форм управления) и многоплановостью решаемых задач, отражающих социальные потребности общества. Это определяет необходимость отказа от классического одномерного подхода к построению системы показателей оценки.