



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

П. В. Романов
Е. Р. Ярская-Смирнова

Модернизация социального
обслуживания: ориентация
на результат

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Romanov_Yarskaya-Smirnova.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ: ОРИЕНТАЦИЯ НА РЕЗУЛЬТАТ

Романов П. В., директор Центра социальной политики и гендерных исследований (ЦСПГИ), профессор НИУ ВШЭ
Ярская-Смирнова Е. Р., научный руководитель Центра социальной политики и гендерных исследований (ЦСПГИ), профессор НИУ ВШЭ

Инициаторы социальных реформ, проводимых в России под лозунгом модернизации, среди своих приоритетов называют создание социальной политики, ориентированной на повышение конкурентоспособности страны в глобальной перспективе. Статья посвящена тому, как эти установки отражаются в практике работы социальных служб, занимающихся проблемами семьи и детей, в ней рассматриваются методология оценки программ и проектов, а также сложности, возникающие при решении задач, которые стоят перед грантодающими организациями и сервисами, развивающими проектную культуру. Авторы утверждают, что понятие «социальные услуги» в федеральных и региональных нормативных документах, инструкциях и регламентах деятельности, определяющих вопросы социального обслуживания населения, нередко понимается расплывчато и обобщенно — как помощь и всесторонняя поддержка граждан в трудной жизненной ситуации. Подчас это приводит к произволу в определении содержания и ожидаемого результата услуги, резко ограничивает возможность перехода от оценки «по валу» к оценке «по результату». Достижение целей модернизации возможно в условиях диалога между профессионалами и гражданским обществом с целью выработки социальных стандартов и подходов к обслуживанию.

В этическом, философском смысле модернизация представляется приближением к универсальным идеалам эпохи модерна, включая демократию, равенство, прогресс. В прагматическом смысле, в том числе в отношении социальной политики, модернизация трактуется в терминах рационального управления, необходимого для успешной реализации социальных реформ [Якобсон, 2010. С. 161–163]. Модель рыночной экономики и рационализация отношений между гражданами и государством в свете такого толкования должна дополняться концепцией прав человека.

В сфере управления социальной политикой предполагается формирование нового типа административно-управленческой системы либерального свойства — того идеального типа бюрократии, который стал образцом западноевропейского типа управления; системы, дополненной идеями ценности конкуренции для общественного прогресса. Эти ориентиры в разной степени воплощались в Европе и Северной Америке, особенно интенсивно — в 1980–1990-е гг., когда к власти в Великобритании, США и ряде других стран пришли консерваторы.

Большая часть осуществляемых в «нулевые» годы реформ проводится под лозунгом модернизации. Вероятно, нынешний этап преобразований станет еще одной попыткой модернизировать страну — в истории России их было довольно много [Романов, Ярская-Смирнова, 2010. С. 275–295]. В чем отличие данного периода? На наш взгляд, в его значительной ориентации на социальную политику. Создание такой социальной политики, которая бы позволила достичь экономических преимуществ на национальном уровне, в явном виде присутствует в риторике российских реформ. В статье мы рассмотрим, как эти установки отражаются в практике работы социальных служб, занимающихся проблемами семьи и детей, обсудим методологию оценки программ и проектов, а также сложности, возникающие при решении задач, которые стоят перед грантодающими организациями и сервисами, развивающими проектную культуру.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ

В самом общем виде модернизация государственного управления социальными услугами реализовалась в концепции нового общественного управления (*New public management*), понимаемого как администрирование с ясно поставленными целями, способами их достижения, ориентацией на высокую эффективность, механизмами прозрачной оценки достигнутых результатов. Этот процесс часто сопровождался формированием конкурентной среды для учреждений, реализующих социальные услуги (например, в виде создания частично автономных учреждений-провайдеров, ростом проектной культуры и рыночных форм распределения финансирования), а также включением клиентов, получателей услуг в механизмы оценки [см., в частности, Федотова, 2010. С. 3–16; Искорцева, 2005. С. 479–498].

В реальности отечественных реформ связь модернизации и социальной политики проявляется различным образом. Например, одни эксперты выступают против увеличения количества студентов любой ценой, полагая, что рационализированная система высшего образования как одного из направлений социальной политики должна опираться на повышение эффективности образовательной системы [Кузьминов, 2004. С. 25]. Другие же полагают, что залог развития системы образования — сохранение темпов, которыми растет количество студентов в вузах, усматривая именно в этом путь к увеличению человеческого потенциала [Павленко, 2010. С. 160–161; Зборовский, 2010. С. 87–104], а сокращение социальных расходов, рационализацию системы образования и социального обеспечения считают признаками техно-бюрократической модернизации, губительной для развития страны [Яницкий, 2010. С. 17–27].

Модернизацию социального обеспечения авторы видят в расширении инфраструктуры социальных услуг [см., напр., Шишкин, 2004. С. 264] и их развитии, связанном с передачей полномочий по оказанию услуг в сфере социальной защиты на региональный уровень, недискриминационной ориентацией социальных услуг на беднейшие слои населения [Доходы населения..., 2003], снижением административных издержек, разработкой социальных стандартов на услуги. Развитие конкуренции в этой сфере

происходит за счет расширения доступа к государственному финансированию организаций гражданского общества. Логика либерализации связана с созданием местными властями «необходимого игрового поля», на котором третий сектор на равных сможет конкурировать с государственными и частными институтами в получении договоров на предоставление социальных услуг, а основной функцией местной власти становится только планирование и организация. Так создается конкуренция между провайдерами услуг, и для клиентов появляется дополнительная возможность выбора [Римшайте, Жалимене, 2004].

Между тем сфера социального обслуживания до сих пор практически не затронута рыночными преобразованиями, что ведет к неэффективному использованию ресурсов, игнорированию потребностей отдельных групп населения. Кроме того, в большинстве регионов отсутствует практика мониторинга, с помощью которого можно было бы отслеживать эффективность социальной помощи [Установочный отчет..., 2005]. Несформированность квазирынков социальных услуг в России обусловлена недостаточным участием в этой сфере негосударственных организаций, что ставит в центр повестки дня неолиберальной социальной политики необходимость формирования нового горизонтального общественного договора [Аузан, 2005], для чего необходимо строительство институтов гражданского общества [Дарендорф, 2002. С. 242]. В этом состоит принципиальная особенность российской системы оказания социальных услуг и функций местной власти в этой сфере.

Отметим, что эффективная система качества социальной помощи, дискуссия о которой получила развитие в процессе рационализации социального обслуживания, находит выражение в практиках совершенствования технических стандартов (в том числе в отношении персонала, материальных ресурсов, денежных средств) и оценки результативности с точки зрения потребителя (так называемые стандарты качества). В целом дискуссия о повышении эффективности развивается в русле, проложенном такими влиятельными международными организациями, как, например, Всемирный банк, который проводит мониторинг достижений отдельных государств на пути продвижения к идеальному типу правления, применяя специально разработанные индикаторы. Наиболее характерными в этом смысле являются два агрегированных индикатора — «Эффективность правительства» (*Government Effectiveness*) и «Голос и подотчетность» (*Voice & Accountability*). Судя по динамике этих показателей с 1996 по 2009 г., усилия по повышению эффективности российских правительственных учреждений оценивались как наиболее успешные в 2003 г., однако в последующие четыре года был отмечен значительный спад [Worldwide Governance..., 2010. P. 2]. Еще более существенное снижение показал индекс «Голос и подотчетность», который оценивает свободу слова, собраний, степень выборности правительства: наиболее высокий уровень за всю историю оценок был достигнут в 2002 г., однако к 2009 г. он снизился практически вдвое [Worldwide Governance... 2010. P. 4]. Для оценки тенденций в сфере модернизации это очень важный показатель, поскольку он указывает на растущее несоответствие между рыночными принципами оказания услуг государством и повышением его невосприимчивости к мнениям общества о качестве услуг и принципах их оказания.

КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С СЕМЬЕЙ И ДЕТЬМИ: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНИВАНИЯ

Видимо, имеет смысл говорить о неполной модернизации в сфере социальной политики: часть механизмов, направленных на повышение ее эффективности и мониторинг, были внедрены, но полного контроля над результатами работы социальных служб, их финансовой и социальной эффективностью достичь не удалось. Попробуем разобраться в причинах такого явления на среднем и нижнем (микро) уровне системы социальной защиты. В качестве предметного поля рассмотрим политику в отношении семьи и детей и практику социального обслуживания этой группы как один из примеров незавершенности и противоречивости усилий по модернизации. Анализ основывается на результатах нашей работы в двух проектах, которые были осуществлены при поддержке Независимого института социальной политики в 2006 и 2010 гг. Работа включала сбор и анализ опросных данных и документов [Оценка..., 2007; Романов, Ярская-Смирнова, Ярская, 2008. С. 160–161].

В ходе исследования осуществлялся анализ того, как определяются в социальных сервисах понятия качества, результативности и эффективности, как меняются подходы к оценке на протяжении последних 15 лет, что по этому поводу думают российские и международные эксперты, какие приемы и подходы они предлагают для оценивания деятельности организаций, а также реализуемых ими социальных проектов и программ. Анализ данных показал, что на институциональном уровне в социальных сервисах пока отсутствуют единые требования к оценке эффективности, а ее концепция, как и стандарты оказания услуг, слабо операционализированы, разрознены и во многом складываются стихийно на уровне «низовой бюрократии» под влиянием системы внешних и внутренних факторов. Цели и задачи социальных служб определяются в самых общих выражениях, в то время как оценка их деятельности осуществляется почти целиком по количественным параметрам и индивидуально определяемым представлениям о достаточности усилий в отношении каждого клиента. В отсутствие четких регламентов установка на рост количественных показателей на уровне организации ведет к увеличению нагрузки и соответственному характеру отчетности работников.

Ряд организаций активно занимается разработкой и применением различных форм оценивания потребностей целевой группы, процесса и результатов своей деятельности. Однако практика оценивания при этом характеризуется размытыми представлениями о качестве, эффективности и результативности, низкой степенью надежности инструментария. Сотрудников социальных служб беспокоят разночтения, которые встречаются при попытках оценить эффективность деятельности учреждения, как собственными силами, так и извне, но пока нет четких представлений о целях деятельности, они не могут определить, в чем выражается эффективность и каковы должны быть результаты их работы: ожидаемые результаты формулируются, исходя из количественных процессуальных критериев; существует конфликт требований сверху и установок исполнителей в отношении содержания и критериев оценки работы. И хотя, по мнению почти половины опрошенных, деятельность их ор-

ганизаций оказывает заметное положительное влияние на социально-экономическое положение и поведение клиентов, характер этого эффекта несистемный. В принципе, это понятно: изменения в жизни людей, происходящие благодаря оказанной услуге, носят отсроченный характер; разнообразные внешние условия могут снижать вероятность положительных перемен; изменения трудно измерить, да они и не всегда отслеживаются социальными службами.

Знание причин и характера социальных проблем оказалось актуально менее чем для половины опрошенных, хотя именно такая информация востребована в профилактических технологиях. Заявительный принцип назначения/предоставления социальной помощи зачастую затрудняет уточнение полного круга получателей (целевой группы) и, соответственно, анализ такого важного параметра качества, как охват целевой группы. По этой причине отчеты и доклады о положении социально уязвимых групп населения наполнены информацией о численности обслуженных, количестве выданных наборов, объемах выплаченных пособий без соотнесения с потребностями целевых групп и анализа эффективности такого рода услуг. Между тем некоторые виды услуг и не могут быть полностью формализованы. Несмотря на разнообразие форм и методов привлечения клиентов к оценке, последняя используется лишь как отчетный инструментарий, но не как механизм изменений и развития. А у самих пользователей пока отсутствует навык рефлексии изменений, что затрудняет конструктивную обратную связь.

Задача перехода к управлению, ориентированному на результат, к организации социального обслуживания по принципу проектов и программ решается. Речь идет о процессе стандартизации услуг, в том числе разработке параметров их содержания, предоставления и оценивания. Деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации, однако квазирыночные ориентиры затрагивают сегодня лишь способы контроля: идеология оценки качества и эффективности приходит из бизнес-сектора, а стимулы пока что остаются от эпохи госбюджета.

ОЦЕНКА КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА

Проектная деятельность — инструмент развития в случае, например, выхода на новые группы потребителей или запуска новых видов услуг. Организация деятельности по принципу программно-целевого подхода, подхода, ориентированного на результат, деятельность в формате проектов позволяют оценить, насколько успешна работа, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результаты своей деятельности. Успех любой программы или проекта формулируется в аспектах процесса и результата. Наиболее часто используются понятия качества, результативности и эффективности, которые должны быть сформулированы с учетом целей и задач социального обслуживания.

Важный элемент системы управления, ориентированного на результат (*Results-Based-Management, RBM*)¹, — это оценка результатов деятельности. Управление, ориентированное на результат, призвано помогать учреждениям разрабатывать более согласованные стратегические планы, включая, помимо прочего, четкие формулировки ожидаемых результатов и измеримые показатели. Такое управление рассматривает процесс развития как линейную модель цепочки результатов — от вклада до промежуточного и конечного результатов, оказывающих целевое воздействие [Повышение..., 2009]. Практика управления, ориентированного на результат, наиболее эффективна, если сопровождается ясной и прозрачной системой отчетности и соответствующими стимулами, обеспечивающими выработку и реализацию желаемой линии поведения [Руководство..., 2009. С. 19]. Планирование, мониторинг и оценка должны иметь своей целью достижение конкретных результатов, а не реализацию запланированных видов деятельности и достижение макрорезультатов.

Чтобы внедрить такую модель управления, необходимо сформулировать ожидаемые результаты по каждой услуге и в соответствии с этим пересмотреть содержание и процесс оказания каждой такой услуги. По сути дела, речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Помимо стандартизации услуг, следует наладить и постоянно финансировать систему мониторинга, позволяющую регулярно отслеживать процесс оказания услуг, их качество, степень достижения результатов, удовлетворенность получателей. Данные мониторинга можно использовать для принятия мер по повышению качества или эффективности услуг: внесения изменений в ту или иную услугу, осуществления дополнительных действий (например, дополнительное обучение персонала или оснащение служб), воздействия на поставщика или его замены [Критерии..., 2006].

Результат в первую очередь представляет собой поддающееся описанию или определению изменение в процессе развития, являющееся следствием конкретной причинно-следственной связи. Различные уровни результатов приводят к различным изменениям в процессе развития. Планирование ведет к созданию различных результатов, обозначенных как: видение ситуации, последствия, собственно результаты, предпосылка, предварительные условия, мероприятия и т. д. В управлении, ориентированном на результат, они связаны между собой в так называемую цепочку результатов, которая свидетельствует о целях заинтересованных сторон, причинах постановки данных целей и способах их достижения [Руководство..., 2009. С. 64].

Несмотря на то что по своей природе, объему и форме ожидаемые результаты будут существенно отличаться друг от друга, они должны соответствовать определенным критериям, быть *SMART* (*Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bounded*) [Управление..., 2008. С. 11]. Здесь *Specific* означает «конкретность» (результаты должны быть точными, определенными

¹ Общая информация о подходе, ориентированном на результат, использованная в данной работе, основана на материалах некоторых агентств ООН. Следует отметить существование целого тезауруса для обозначения данной системы управления. Однако, несмотря на употребление различной терминологии в разных организациях, ключевой принцип подхода остается неизменным: мероприятие → результат → влияние.

и хорошо сформулированными), *Measurable* — «измеримость», *Attainability* — «достижимость» или «реалистичность», *Relevant* — «релевантность», *Time-bounded* — «временную привязку» (возможность достичь на определенном этапе запланированного периода).

Прежде всего оценка является систематическим действием. Это значит, что она представляет собой исследование, выполненное при помощи количественной или качественной методологии либо сочетания разных методологий. Оценка применяется в качестве средства, способствующего улучшению программы, поскольку ее результаты сравниваются с определенными стандартами, принятыми правилами, образцами профессиональной практики, интересами и ожиданиями тех благополучателей, ради которых программа разрабатывалась, и т. д. [Как измерить ..., 2002].

Оценку эффективности и качества нельзя рассматривать исключительно как механизм контроля — это часть общей системы обеспечения качества, в рамках которой каждый работник, независимо от своего должностного статуса, стремится осмыслить процесс и результат своей работы, чтобы сделать обслуживание более качественным, а деятельность — эффективной. В построении критериев учитывают содержание целевых и ценностных установок, задаваемых организацией, ведомством или рамками профессии. Сама идея оценки, как и разработка стандартов и критериев услуг, базируется на определенной системе ценностей и идей, касающихся социальной политики. Одна из них состоит в том, что в социальные сервисы — образование, здравоохранение, социальную защиту — проникают принципы и приемы бизнес-менеджмента, так называемой контрактной, проектной культуры. Предполагается, что четкость управления и решения задач, подотчетность повысят эффективность социальной политики, позволят сэкономить ресурсы, выделяемые на социальную сферу, помогут достичь больших результатов. Однако не всегда подобные стремления можно увязать с гуманистическими ценностями профессий психолога, социального работника, педагога, чьи усилия и достижения порой довольно трудно оценить в количественных терминах производительности труда и стоимости. Оценку социальных программ и проектов необходимо планировать и проводить в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, принципами гендерного равенства и отказа от дискриминации.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ ПОМОЩИ СЕМЬЕ И ДЕТЯМ

В ходе исследования одной из программ конкурсного финансирования проектов по социальной помощи семье и детям нами было выявлено значительное разнообразие региональных практик подготовки проектных отчетов. В таких документах отражена распространенная в системе социальной защиты традиция официальной ведомственной отчетности, которую характеризует избегание аналитического фокуса, разнородность, не вполне эксплицитная привязка к целям программы, недостаточное соответствие программно-целевому формату. Сравнение затрудняется тем, что статистика в таких отчетах предоставляется по принципу доступности, а показатели допускают многозначное толкование в региональной отчетности. Кроме того, в про-

цессе работы по проекту статистика, соответствующая задачам и отчетности, практически не собирается, и потому создается впечатление, что в некоторых случаях в регионах вообще не осуществляются инновации, не предпринимаются дополнительные усилия, а имеет место все та же активность, которая имела место и до проекта, но в отчетности ее подают как инновационную деятельность по гранту.

Как представляется, предлагаемые матрицы показателей отчетности должны отражать критерии *SMART*: быть конкретными (например, понятие «межведомственное сотрудничество», используемое в числе параметров отчета, не является достаточно операциональным), работоспособными и управляемыми, достижимыми и реалистичными, релевантными концепции и видам деятельности, а также связанными с определенным проектом. Кроме того, группы показателей должны распадаться на две категории — общие для всех и специфические для конкретных программ (проектов).

Подходы к подсчету услуг и их типов тоже нуждаются в переосмыслении. Например, в отчете указано, что в Краснодарском крае четыре инновационные услуги, а в Хабаровском — одна. Как это можно интерпретировать? Характеризует ли это степень инновационности региона или особенность составления отчетности? Вообще, критерий инновативности или инновационности вряд ли может оцениваться как таковой, вне контекста. Некоторые инновации (пусть даже и хорошо забытые старые приемы, как, например, комендантский час для детей) являются спорными изобретениями, неоднозначными с правовой точки зрения и влекущими риски злоупотреблений.

Показатель «удельный вес семей, снятых с учета», с одной стороны, конкретный и релевантный, но, если принять его за критерий результативности, появится риск, что рост этого показателя будет искусственно стимулироваться за счет сокращения времени пребывания семьи на учете, в реабилитационных программах, на патронаже.

Появление некоторых показателей, используемых на местах и представленных в отчетах по проектам, продиктовано, очевидно, стремлением сохранить статус-кво или опасениями, что изменения, зафиксированные в отчетности, могут обнажить слабые места в системе социальной защиты. Например, численность безнадзорных детей сама по себе ни о чем не говорит — ее можно представлять только с учетом общего числа детей и динамики по годам. Аналогично можно охарактеризовать, например, критерий «количество детей, охваченных всеми формами отдыха». Показатель «удельный вес детей, склонных к совершению противоправных действий, получивших оздоровительные услуги», как представляется, слабо продуман: вряд ли совершение противоправных действий как-то связано с оздоровлением.

Параметр оценивания «работа с группами риска», в принципе, может быть работоспособным, однако здесь выявляются те же проблемы: в рамках одного регионального проекта реализуется множество мелких подпроектов или видов деятельности, имеющих разные эффекты, разную направленность. Под одной шапкой собрали разнообразные проекты — однозначно сильные и вовсе неоднозначные (общественные воспитатели, занятость подростков, игровой автобус). И здесь, и по параметру «укрепление материальной базы» проявляются характерные процессуальные показатели оценивания:

количественный подсчет (услуги, клиенты, путевки) в абсолютных числах как способ показать активность указывает на трудности оценки результата, вклада проекта в определенные процессы. Например, из того, что куплено 260 путевок, остается непонятным, каков охват этой услугой общей совокупности нуждающихся, а из того, что было куплено 22 компьютера для офиса, отнюдь не ясно, что это может означать для системы выявления и учета детей. А что может следовать из покупки борцовского ковра или единицы автотранспорта для службы?

Иными словами, актуальной сегодня является детальная проработка композиции отчетов: они должны помогать в оценке результативности и эффективности, особенно в финансовых показателях, где суммам соответствует множество разнонаправленных мероприятий. Рассмотрим более подробно модель оценки, доступную для реализации на уровне отдельного проекта и направления деятельности грантодающей организации.

Частная оценка результативности и эффективности. Уровень проекта

На этом уровне можно оценить эффективность и результативность в отношении отдельных задач и проектов, являющихся элементами программ, реализуемых на уровне региона. Оценке подлежат узкие и сфокусированные виды деятельности с небольшим и ограниченным кругом задач сравнительно невысокой длительности — до двух-трех лет. В таких проектах проще оценить эффективность затрат и результаты деятельности, которые обычно сформулированы в таком виде, чтобы их можно было оценить по завершении проекта: качество повышения квалификации сотрудников, удовлетворенность получателей услуг по конкретному направлению деятельности.

Условием для качественной оценки здесь также является хорошо проработанная категориальная база, согласованная с донором, и определенный список показателей, которые предполагается изменить или достичь их определенного уровня.

Недостатки. Такой вид оценки позволяет фиксировать быстрые изменения на определенных участках деятельности, но мало что может сказать о вкладе этих изменений в более широкие социальные процессы.

Предложения по технологии проведения общей оценки программ

Как представляется, более эффективной и прозрачной с точки зрения оценки результативности является деятельность, сосредоточенная на одном конкретном проекте с ясными, небольшими по числу, четко сформулированными, возможно, менее амбициозными целями. Это позволит более адекватно выстроить оценку и ставить более конкретные, выполнимые задачи с возможностью реально оценить результативность.

При этом важно обратить внимание на более прозрачные принципы финансирования — на уровне как широких региональных программ, так и узких подпрограмм и проектов внутри этих программ, — чтобы отчетность ясно показывала объемы и структуру финансирования по каждой специфической задаче внутри программ и проектов и позволяла оценить расходы на те

или иные виды деятельности, отделить расходы, получаемые от грантов, от тех, которые софинансируются местными бюджетами.

Важным элементом успешности программ и их прозрачности для оценки является разработка таких заявочных форм, которые бы содержали в себе хорошо операционализированные требования результативности по показателям, ожидаемой по итогам реализации программ. Заявка должна иметь полную информацию о начальных условиях реализации проекта и содержать перечень направлений деятельности в тех понятиях, которые по завершении проекта будут рассматриваться как критерии успешности. Эти разделы заявки должны опираться на базовые приоритетные принципы, которые являются ведущими для деятельности учреждения (например, какого-либо фонда), осуществляющего конкурсную поддержку социальных проектов. На наш взгляд, самым оптимальным было бы использование параметров, заложенных в отчет, еще на стадии подготовки заявки в виде плановых показателей, чтобы их можно было затем сопоставить с результатами. Для наиболее полного понимания потенциальными исполнителями этого подхода лучшим способом будет организация специальных выездных семинаров, летних школ, мастер-классов или тренингов для специалистов, которые будут участвовать в разработках проектов и заявок.

Институты конкурсного распределения средств на социальные проекты для государственных автономных учреждений и НКО могут сыграть очень важную роль в продвижении современных методов работы социальных служб. Параметры услуг, их соответствия современным требованиям в отношении качества нуждаются в более подробной операционализации, разработке алгоритмов оценки привлеченными группами экспертов, возможно, в продвижении специальных учебных тренингов по обеспечению качества, консультаций по обоснованию требований или ожиданий в отношении каждого из критериев. Например, какое оборудование должно быть на игровой площадке реабилитационного центра, чтобы дети с особыми нуждами не только поправляли здоровье, но и могли включаться в социальную коммуникацию с другими детьми? Каковы технологии и методики работы с семьями группы риска? Что такое благополучие клиентов и как его оценивать, если, например, речь идет о детях, взрослых, инвалидах?

Невозможно осуществить корректную оценку результативности и эффективности программ при отсутствии собранных и подготовленных определенным образом материалов, характеризующих фоновую ситуацию и социальные процессы. Поэтому нужна продуманная система тренингов и работа с группами аналитиков и специалистов по подготовке отчетности на уровне регионов, система сбора и регистрации информации, необходимой для анализа и интерпретации результатов работы не только по программам и проектам, но и по кругу проблем, с которыми идет работа. Нужна литература, методические указания по подготовке отчетов, а также группы специалистов, которые бы могли работать с этими указаниями, — специалистов из числа работников соответствующих министерств или привлеченных сотрудников вузов, научных центров или НКО.

Очевидно, проведение полной и адекватной оценки потребует разработки более детализованных регламентов и алгоритмов. Здесь мы обозначим некоторые подходы, которые могли бы в дальнейшем быть положены в основу таких регламентов.

Оценка может быть осуществлена в три этапа.

Первый этап — подготовка исполнителями всех необходимых для проведения оценки статистических и нестатистических данных в полном объеме. В случае необходимости заказывают необходимую статистику или исследования в других учреждениях (государственных, НКО, вузах и научных организациях). В некоторых случаях (например, оценка удовлетворенности клиентов оказанными услугами, а сотрудников — обучением) можно предположить, что без привлечения внешних независимых исполнителей, способных провести анализ в этом направлении, обойтись будет затруднительно или даже невозможно. Очевидно, расходы на систематический сбор необходимых для отчетности материалов, на сбор статистики должны быть запланированы в бюджете программ и проектов. В терминах управления, ориентированного на результат, речь идет о фиксации достигнутых микро- и макрорезультатов деятельности, осуществленной благодаря грантовому финансированию.

Второй этап — оценивание поступивших отчетов — проводится экспертом фонда (рекомендуется привлекать независимых экспертов) на основании анализа предоставленных во всей полноте и в соответствующем виде отчетов. Эксперты (например, не менее трех) анализируют предоставленные материалы, выносят суждение и дают соответствующую оценку по каждому из критериев. Эти оценки суммируются, выводятся средние оценки: во-первых, по каждому показателю и, во-вторых, по деятельности региона в целом. Здесь идет речь об оценивании достигнутых микро- и макрорезультатов.

Третий этап оценивания проводится в аналитическом отделе грантодающей организации или приглашенными специалистами. Составляются сводные таблицы по различным регионам в рамках каждого проекта и каждой программы, выделяются наиболее и наименее успешные регионы и направления деятельности. Одновременно анализируются данные оценок и готовятся отчеты и доклады, например:

- противоречия и особенности в отчетах исполнителей (это поможет выявить слабые моменты в самой политике отчетности и предпринять шаги по ее усовершенствованию);
- общие тенденции, социальные проблемы в регионах и по России в целом, выявленные в ходе систематического сбора статистики и отчетности (это поможет выявить возможные пути совершенствования проектного финансирования, его приоритетов в направлении «результатов воздействия»);
- сравнение различных показателей успешности по отдельным критериям;
- степень успешности реализации программы в целом и отдельных ее показателей в различных регионах;
- определение слабых мест в реализации программ и получение сведений, необходимых для выработки рекомендаций по достижению общих показателей, разработки инновационных технологий и видов услуг, повышения качества, расширения деятельности.

Такой подход можно применить к любой программе, направленной на долгосрочные социальные изменения и рассчитанной на получение измеримых результатов разного уровня.

Мониторинг и оценка программ и проектов, деятельности организации в целом — это важный логический шаг в развитии системы социальной поддержки и реализации социальной политики, он неизбежен в случае перехода учреждений и организаций, оказывающих социальные услуги, к программному методу управления. Более того, это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, которую сейчас осваивают российские социальные службы. Выделение услуги как функциональной единицы процесса социального обслуживания может осуществляться на уровне учреждения на основе действующей нормативной базы в зависимости от профиля учреждения и социальной ситуации в конкретном регионе. Результативность может определяться на двух уровнях: как общая удовлетворенность жизнью в определенных сферах социальной активности и как обеспечение основных потребностей и гражданских прав клиента (восстановление эмоционального состояния ребенка, сформированность социально-психологической устойчивости к негативным воздействиям семейного окружения, включение его в сети поддержки является самостоятельным результатом по отношению к проблеме семейного неблагополучия в той или иной форме).

Социальные результаты оказания услуг, очевидно, должны определяться как следствие и рассматриваться как второй план оценки результативности (подросток вернулся в школу — следствие, но не результат услуги по социально-психологической реабилитации). Сложные виды услуг могут оцениваться по составляющим компонентам (услугам) как влияние (или не влияние) на общий синергетический эффект. Оценка качества услуг должна осуществляться в контексте всех компонентов обеспечения качества (адекватность услуги жизненной ситуации и потребности клиента, функциональность услуги в отношении потребности клиента, профессиональный уровень оказания услуги, механизмов контроля и администрирования).

* * *

Тенденция к рационализации и модернизации системы оказания социальных услуг находит выражение в разработке более унифицированных, менеджериалистски ориентированных стандартов и механизмов, предназначенных для оценки эффективности работы на уровне отдельных сотрудников и сервисов в целом. Однако понятие «социальные услуги» в федеральных и региональных нормативных документах, инструкциях и регламентах деятельности, определяющих вопросы социального обслуживания населения, нередко понимается расплывчато и обобщенно — как помощь и всесторонняя поддержка граждан в трудной жизненной ситуации. Подчас это приводит к произволу в определении содержания и ожидаемого результата услуги, резко ограничивает возможности перехода от оценки «по валу» к оценке «по результату».

Разрабатывая стратегии оценки качества услуг, обсуждая подходы и методы в этой области, мы делаем решительный шаг в направлении создания более демократического, рефлексивного и более эффективного социального обслуживания. Диалог между профессионалами и гражданским обществом

с целью выработки социальных стандартов и подходов к обслуживанию, критический анализ того, что сделано внешними экспертами, — неотъемлемая часть современной социальной политики в наиболее развитых странах.

Оценка реализации проектов, осуществляемых в режиме грантового финансирования, подразумевает отчетность как неотъемлемый элемент деятельности. При этом нужно учитывать тот факт, что чем более сложной является финансируемая деятельность, чем больше в ней задач, направлений, тем более непростым делом является оценка результативности и эффективности проектной деятельности. Полагаем, что внутри системы социального обслуживания пока еще не подготовлены структуры, которые занимались бы мониторингом и анализом статистической и нестатистической информации, не хватает специалистов, не организовано межсекторное взаимодействие, позволяющее привлечь внешних независимых экспертов или исследовательские организации для сбора и анализа необходимых данных. Следует отметить, что оценка эффективности — дело затратное и требует особой квалификации, а значит, необходимо стимулировать развитие образования и дальнейшее оформление сообщества независимых профессиональных оценщиков.

ЛИТЕРАТУРА

- Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. 2005. № 3.
- Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Пер. с нем. Л. Ю. Лантиной. — М.: РОССПЭН, 2002.
- Доходы населения и доступность социальных услуг. — М.: Независимый институт социальной политики, 2003.
- Зборовский Г. Е. Модернизация образования сквозь призму социальной политики // Журнал исследований социальной политики. 2010. Т. 8. № 1. С. 87–104.
- Искорцева Н. В. Менеджериализация социальных сервисов: основные принципы и проблемы // Журнал исследований социальной политики. 2005. Т. 3. № 4. С. 479–498.
- Как измерить успех программ развития города? Муниципальное экономическое развитие. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.
- Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города». — М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
- Кузьминов Я. И. Образование в России. Что мы можем сделать? // Вопросы образования. 2004. № 1. — С. 5–32.
- Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / Под ред. П. В. Романова и Е. Р. Ярской-Смирновой. — М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ».
- Павленко Ю. Г. Социальная политика в условиях модернизации // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 6. С. 160–161.
- Повышение эффективности внешней помощи для достижения результатов в области развития. Что представляют собой индикаторы гендерного равенства? Глобальная программа развития: инструменты гендерно-чувствительного планирования и реализации. — Международный учебный центр Международной организации труда,

2009; http://www.untj.org/files/gender/Activities/Increasing_Aif_Effectiveness-gender_indicators_rus.pdf.

Римшайте Э., Жалимене Л. Метаморфозы неправительственных организаций — от благотворительной деятельности по оказанию помощи бедным в XVIII веке до становления их участниками рынка социальных услуг в современном обществе // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. № 4. С. 487–508.

Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Риторика и практика модернизации: советская социальная политика, 1917–1930-е годы // Социальная история. Ежегодник: 2009/Отв. ред. Н. Л. Пушкарёва. — СПб: Алетейя, 2010. С. 275–295.

Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р., Ярская В. Н. Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики // Мир России. 2008. № 3. С. 109–131.

Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития. Программа развития Организации Объединенных Наций. — Нью-Йорк, 2009; www.undp.org/evaluation/handbook/Russian/pme-handbook-Russian.pdf.

Управление, ориентированное на результат (RBM). Основопологающие принципы ЮНЕСКО, ориентированные на результативное программирование, менеджмент и мониторинг (RBM). — Париж: Бюро стратегического планирования, 2008. С. 11; http://www.unesco.kz/publications/ed/RBM_guide_ru.pdf.

Установочный отчет по проекту «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации». ARCADIS BMB по заказу DFID. — М.: Саратов, 2005.

Федотова В. Г. Социальные инновации как основа процесса модернизации общества // Вопросы философии. 2010. № 10. С. 3–16.

Шишкин С. В. Экономика социальной сферы. — М.: ГУ–ВШЭ, 2004.

Якобсон Л. И. Слабость социальной политики: недоработка начальства или симптом состояния общества? // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 6. С. 161–163.

Яницкий О. Н. Социальные ограничения модернизации России // Социологические исследования. 2010. № 7. С. 17–27.

Worldwide Governance indicators. 2010. P. 2; http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf_country.asp.