

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Кафедра «социологии и социальной работы»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг**

**Направление подготовки 39.03.02 Социальная работа**

**Профиль образовательной программы «Социальная работа в системе социальных служб»**

**Форма обучения заочная**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

- 1. Конспект лекций .....**
- 2. Методические указания по проведению семинарских занятий .....**

# 1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

## 1. 1 Лекция №1 ( 2 часа).

### Тема 1. Методологические основы квалитологии в социальной работе

1. Менеджериализация социального обслуживания
2. Оценка программ
3. Показатели деятельности социальной службы
4. Оценка эффективности социальных услуг
5. Управление качеством услуг

### Литература:

- 1.Топчий Л.В. Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг: учебное пособие для бакалавров и специалистов социальной работы. - М.: РГСУ, 2009 – 134с.
2. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Управление качеством: учебное пособие для вузов - М.: Омега, 2010 – 224с. - ЭБС «Книгафонд».

1. Развитие инфраструктуры социальных услуг и их модернизация связаны с передачей полномочий по оказанию услуг в сфере социальной защиты на региональный уровень, недискриминационной ориентацией социальных услуг на беднейшие слои населения [см.: Доходы населения и доступность ... 2003], снижением административных издержек, разработкой социальных стандартов на услуги. Однако сфера социального обслуживания оказалась практически не затронута рыночными преобразованиями, что привело к снижению качества многих социальных услуг, неэффективному использованию ресурсов, игнорированию потребностей отдельных групп населения. Кроме того, в большинстве регионов отсутствует практика мониторинга эффективности социальной помощи. Несформированность квази-рынков социальных услуг в России обусловлена и недостаточным участием в этой сфере деятельности 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]. Во многих странах Запада третий сектор считается одним из важнейших поставщиков услуг, а основной функцией местной власти становится только их планирование и организация. В этом состоит принципиальная особенность российской системы оказания социальных услуг и функций местной власти в этой сфере, занимающихся непосредственным предоставлением услуг. 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. Так создается конкуренция между провайдерами услуг, и для клиентов появляется дополнительная возможность выбора [Римшайте, Жалимене, 2004].

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 (стандарты качества). Целью трансформации управления в этой области является экономическая оптимизация и повышение результативности.

Поэтому деятельность по разработке социальных стандартов и совершенствованию механизмов мониторинга эффективности лежит в русле общих процессов рыночной рационализации. Это продолжение политики, направленной на оптимизацию регистра льготников в соответствии с их реальными потребностями и ресурсами, на чем настаивает, в частности, Е. Гонтмахер [Гонтмахер, 2005]. Это делает актуальной разработку нормативов

предоставления социальных услуг различным группам населения в зависимости от реальной нуждаемости, а также использование подхода кейс-менеджмента (*case management - Планирование и координация спектра услуг, предназначенных для повышения качества жизни и обеспечивающих потребителя необходимыми услугами наиболее эффективным, действенным и рентабельным способом*), обеспечивающего комплексное решение проблем пользователя. Такая политика сможет достичь своего результата только в том случае, если в подходы к измерению качества будут интегрированы интересы и приоритеты получателей услуг, учтены функции и особенности деятельности сотрудников социальных сервисов.

Одно из определений оценки качества - это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями (например, «что было - что стало после реализации программы» или «что стало - что должно было стать по плану программы»). Оценка программ - это всегда сравнение, по итогам которого выносится суждение о качестве программы и разрабатываются рекомендации на будущее [Как измерить ... 2002]. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания» (статья 6). Эти стандарты утверждаются Правительством Российской Федерации, и требования, установленные ими, обязательны для социальных служб независимо от форм собственности на всей территории России. Однако в законе не раскрываются критерии качества и механизмы оценки эффективности социального обслуживания, или степени успешности деятельности по достижению цели.

Изучение качества и эффективности социального обслуживания, качества социальной работы с различными группами пользователей услуг, качества разнообразных социальных проектов, связанных с улучшением положения людей, приобретает в последние годы все большую значимость. Теперь многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут и проекты по грантам, а также оказывают платные услуги. Проектная деятельность - инструмент развития, в случае, например, выхода на новые группы потребителей или запуске новых видов услуг. Организация работы по принципу проектов позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результаты своей деятельности [Боровых, Грешнова, 2001]. Российских исследователей и практиков социального обслуживания вопросы оценки эффективности интересуют уже более десяти лет [Эффективность деятельности. 1997]. Хотя усилия по проведению оценочных исследований в учреждениях системы социальной защиты не раз предпринимались [см.: Топчий, 2005], это были скорее выборочные попытки, нежели внедрение оценки в качестве элемента системы социального обслуживания. Кроме того, органы управления социальной защитой, учреждения и организации ориентируются при планировании и оценивании работы на такие понятия, как количество обслуживаемых и оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников. В существующей системе социальной поддержки и обслуживания населения оценке подвергается, в основном, процесс.

В российской социальной политике различают такие типы планирования деятельности, как программа и проект. Программа рассматривается как комплекс мероприятий, разработанный, финансируемый и реализуемый на федеральном и региональном уровнях. На уровне конкретная организация или нескольких организаций реализуют проекты. Фактически, проект представляет собой ту же программу, но с меньшими масштабами. В последние годы практически каждая из программ развития в России, разрабатываемых кабинетом министров и правительствами регионов, имеет обязательный раздел, посвященный социальным эффектам и анализу эффективности. Он, по мысли разработчиков, должен отражать те факторы и показатели, по которым можно будет судить об эффективности проекта. Само по себе обсуждение таковой свидетельствует о более высоком уровне разработки социально значимых программ и проектов. Однако

существующие на сегодня механизмы оценки эффективности недостаточно прозрачны для представителей общественных организаций, внешних независимых экспертов.

Ведутся дебаты о том, что учитывать при такой оценке - объемы и структуру финансирования, временные затраты, конечный результат или эффективность программы, роль программ в выполнении федеральных законов и постановлений в области социального обслуживания; опираться ли на статистические данные, поступающие из регионов, проводить мониторинг деятельности учреждений или определять эффективность на основе проведения выборочных обследований социальных служб и их клиентов. За недостатком финансирования такие исследования проводятся от случая к случаю, носят эпизодический, фрагментарный характер. В регионах нет каких-либо единых инструментов или подходов к анализу этой деятельности, в том числе к оценке профессионализма работников социальных служб. Неясно, кто, какими методами и по каким индикаторам должен осуществлять измерение качества обслуживания.

Особую актуальность в связи с этим приобретают теоретическое обоснование и критический анализ социальной политики и социальной работы, в частности, в аспектах управления учреждениями и оценки эффективности деятельности организаций сферы социальных услуг, проектов и программ, финансируемых из госбюджета и по грантам, сравнительное исследование процессов профессионализации социальной работы и получение эмпирических данных о практике социальных служб. Региональный срез проблемы особенно важен в контексте децентрализации социального управления, а также в аспекте привлечения внимания научной общественности к анализу местного опыта. С одной стороны, существуют общие тенденции и проблемы социального развития регионов России, с другой - вариативность и уникальность регионального опыта, опосредованные рядом социокультурных факторов: локальными социально-экономическими условиями, эффективностью социальной политики, практическими инициативами субъектов управления социальных служб, характером связи практики с системой социального образования и науки, возможностями международного сотрудничества.

Речь идет о систематической оценке процесса и/или результатов программы или политики, сравниваемых с рядом явно выраженных или подразумеваемых стандартов. В качестве таковых могут выступать местные образцы хорошей практики или профессиональные стандарты. Оценка качества применяется в качестве средства, способствующего улучшению программы или политики. Прежде всего, оценка является систематической - это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной или качественной методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки используется исследовательская терминология, например: качественные методы, количественные методы, эмпирическое исследование, показатели, переменные, выборка, экспериментальный дизайн, контрольная группа, случайная выборка, достоверность, надежность, измерение, отчет. Однако, между оценкой и академическими исследованиями есть существенные различия.

Между оценкой и классическими академическими исследованиями существуют и сходные черты, поскольку и те, и другие направлены на описание и анализ, понимание отношений между переменными и выявление причинных связей между ними. Кроме того, существуют промежуточные формы - например, прикладные исследования, которые не являются оценочными, но их результаты также востребованы на практике. Во всех случаях используются научные методы сбора данных: интервью, анкетирование, тестирование знаний и умений, описание отношений, наблюдение, анализ содержания документов, записей, изучение физических доказательств. Наиболее распространенная форма оценки - эксперимент с применением случайной выборки, включающий измерение релевантных переменных, по меньшей мере, в двух аналогичных группах, одна из которых участвует в программе, а другая - так называемая контрольная группа - нет. Используется также изучение отдельно взятого случая (кейс-стади), постпрограммные исследования. За последние годы появилось множество изданий, публикующих статьи по оценке, методам оценки, ее этическим принципам и идеологии, возможностям применения результатов. В ряде случаев при

планировании оценки следует иметь в виду более широкую аудиторию.

Применительно к социальной политике и социальной работе, оценка - это ответ на вопрос, насколько успешна оцениваемая социальная программа [Бодунген, 1997; Баханькова и др., 2003; Алексеева и др., 1997]. Однако ответить на вопрос: «Что такое успех программы», не так просто. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, какие результаты он хочет получить и как будет их использовать. Если к тому же учесть, что социальные программы весьма разнообразны, то возникает вывод, что один из важнейших атрибутов оценки и ее исходная точка - это цель оценки.

Оценка социальной программы может быть вызвана самыми разными потребностями, например: анализ выполнения программы; корректировка содержания программы (в том числе уточнение целей и задач, переориентирование программы на реалистичные результаты); попытка активизировать работу по выполнению программы; повышение эффективности сбора данных; экспертиза дополнительных ресурсных потребностей; анализ причин успехов и неудач выполнения программы; учет ошибок и недостатков программы при разработке других проектов; привлечение внимания общественности; информирование лиц и организаций, принимающих решения; защита программы от критики; анализ разногласий среди исполнителей, возникших по ходу реализации программы.

По мнению исследовательницы из Финляндии Кати Нэри, от профессионального, экспертного знания ожидается его публичное обсуждение, вследствие чего экспертиза становится открытой рефлексией, а не жестко зафиксированным заранее выводом нормативного характера [Narhi, 2002. P. 334]. Модель рефлексивного практика необходима там, где «величайшую важность приобретают проблемы равенства, соблюдения прав и недискриминации» [Jones, Joss, 1995]. Эта модель делает акцент на важности обучающего опыта как средства достижения и оттачивания профессиональной компетентности, предусматривая цикл практического обучения (*experiential learning*) [Kolb, 1984], которое включает конкретный опыт, рефлексивное наблюдение, теоретическую концептуализацию и активное экспериментирование, восприимчивое к специфическим контекстам и ситуациям профессиональной практики. Такой тип профессионализма, доказавший свою адекватность задачам социальной работы во всем мире, предполагает комбинацию теоретического и практического знания, профессиональных ценностей, когнитивной и поведенческой компетентности в специфических ситуациях, требующих достижения взаимопонимания и договоренности [Социальная политика и социальная работа, 2002; Ярская-Смирнова, 2001].

Выражение «рефлексивная практика» [Schon, 1983, 1987] в смысле деятельности, в которой сочетаются «мысли и дела», известно еще не всем отечественным социальным работникам и преподавателям, а за рубежом эта перспектива уже не одно десятилетие признана условием профессионального развития наряду с более поздним «подходом, основанным на фактах» (*evidence-based practice*) [об этом подходе см.: Shaw, 1996, 1999].

Кэролин Тэйлор и Сюзан Уайт говорят о рефлексивном действии социальных работников, когда те подвергают анализу знания и практику [Taylor, White 2001. P. 55]. Вопросами для критического анализа могут стать такие: Как социальные работники обсуждают между собой своих клиентов? Какие предъявляют к себе и к другим требования и какие выставляют упреки? Что именно в их рассказах делает их убедительными, звучат ли там истории, рассказанные клиентами? Тэйлор и Уайт совершенно верно отмечают, что очень трудно отрефлексировать то, что принимаешь как должное, проанализировать собственную практику работы.

Поэтому здесь на помощь могут прийти качественные методы исследования, и полученные данные будут хорошим материалом для диалога исследователей и практиков, как и между самими практиками, для повышения теоретической чувствительности социальных работников и практической внимательности ученых.

Ввиду того, что практика социальной работы характеризуется высокой степенью непредсказуемости и противоречивости, специалист-практик всегда вынужден принимать решения и действовать в неопределенной ситуации [Narhi, 2002. P. 333]. Вся ту информацию,

с которой ежедневно имеет дело социальный работник, очень трудно уложить в существующие теоретические построения, чтобы использовать их как руководство к действию. Для того, чтобы совладать с неопределенностью, социальный работник как повседневный деятель подвергает ее типизации с точки зрения здравого смысла [см. Шютц, 2004], который формируется на основе имеющихся представлений, ценностей, эмоций. В результате именно на основе осмысления повседневного опыта самими практиками строится профессиональная экспертиза, и хорошо, если это сопряжено с гибкостью, открытостью новому. Однако нередко выработанные с опытом представления и приемы работы превращаются в бастион между «цехом» профессионалов и «обычными» людьми. При этом легитимность опыта и знаний пользователей подвергается сомнению как принадлежащая области непрофессионального, ненаучного, а потому - символически менее ценного [Fook, 2000].

Экспертиза в социальной политике и социальной работе устанавливает степень соответствия социальной программы или деятельности организации интересам и ожиданиям тех людей, которые являются благополучателями этой программы или клиентами (пользователями услуг) организации. Целью социальной экспертизы является установление соответствия деятельности органов государственной власти, других социальных институтов интересам граждан и задачам социальной политики, а также формирование предложений по достижению этого соответствия [Луков, 2003. С. 174].

Представления о знаниях, необходимых в социальной работе, в позднесовременную эпоху изменились. Профессиональная экспертиза видится уже не столько основанной на структурном и универсальном знании, сколько создаваемой в процессе диалога и под влиянием различного рода дискурсов. В настоящее время акцент делается на так называемом практическом знании и повседневной мудрости практиков. Экспертиза рассматривается как результат согласований, и знание становится скорее процессом (*knowing*), нежели продуктом (*knowledge*) [Narhi, 2002. Р. 334]. Иными словами, понимание - это бесконечный процесс постоянно меняющихся представлений и отношений, который осуществляется посредством практики и рефлексии. Израильские исследователи А. Зейра и А. Розен считают, что повседневное знание, которое не обязательно выражается при помощи языка (его нужно ощутить, чтобы понять), играет большую роль в деятельности социальных работников [Zeira, Rosen, 2000]. Это «практическая мудрость», «жизненный опыт», теория, неявно содержащаяся в повседневном практическом действии, молчаливо подразумеваемые установления в рутине социальной работы. Это знание нам доступно только через опыт практиков.

2. Оценка программ - новое явление в российской действительности, однако эта практика успешно развивается. Так, несколько консалтинговых компаний, в основном при поддержке донорских организаций, уже осуществили несколько успешных оценочных проектов в сфере городского развития. Фонд «Институт экономики города» провел оценку различных муниципальных программ в четырех российских городах (Саратов, Городец, Кунгур и Междуреченск) и в настоящее время разворачивает сотрудничество с другими городами в этом направлении. Кроме того, накоплен большой опыт по оценке городских систем социальной защиты (Томск, Арзамас, Пермь, Нижний Новгород). Леонтьевский Центр (Санкт-Петербург) осуществил проект по оценке стратегий городского развития. Сегодня уже есть успешный опыт совместной работы местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями - напр., фондом «Институт экономики города» - по внедрению результативно ориентированных услуг в области адресной социальной помощи, заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги, а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных ус

луг, включая надомное обслуживание одиноких престарелых и инвалидов [Критерии оценки.]. Это доказывает принципиальную решаемость задачи по переходу на управление по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ.

По сути дела, речь идет о процессе стандартизации услуг, включая разработку параметров их содержания и предоставления. Стандартизация означает, что каждая процедура детально операционализирована и потому может быть отслежена и оценена [Zirps, 2003]. Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными [Эффективность. 2003]. Начали активно работать многие региональные и городские некоммерческие организации, занимающиеся оценкой городских социальных проектов (информацию о многих организациях и проектах по оценке социальных проектов можно найти на сайте Международной сети по оценке программ <http://ipen21.org/ipen>). Кстати, по данным Института экономики города [Чагин, 2003], некоммерческие организации вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по уровню управленческой (контрактной) культуры, а также по качеству и результативности услуг: доля клиентов общественной организации, очень довольных услугами, в среднем на 15% выше, чем соответствующий показатель муниципального учреждения.

В оценке эффективности социальных проектов, которая может включать оценку деятельности социальных сервисов или действий их отдельных специалистов, как и в анализе социальной политики в целом, особое значение имеет применение количественных методов и качественных сбора и анализа информации. Количественные и качественные методы сильно различаются между собой, поэтому определенные модели оценки, или эвалуаторного исследования, более совместимы с качественными методами, чем другие [Patton, 1980. Р. 49-58]. Например, проводя исследования эффективности в форме системного анализа или оценивая степень достижения целей, чаще всего применяют количественные методы. Переменные для оценивания определяются заранее, их расписывают на измеряемые (операциональные) индикаторы и, если возможно, рассматривают в качестве объекта эксперимента. Системный анализ требует (1) определения наиболее важных переменных на входе и выходе программы, (2) статистического анализа связей между тем, что имеет программа на входе, и ее результатами. Переменными на входе являются, например, такие показатели, как количество персонала, отношение между количеством персонала и количеством участников программы, характеристики участников программы, базовый уровень обслуживания участников программы (претестовые оценки). Результаты программ включают, например, уровень обслуживания участников программы после реализации программы (посттестовые оценки), уровень трудоустройства, денежное выражение новых навыков у клиентов, новый уровень дохода клиентов или его эквивалент и так далее. Системный анализ является популярным подходом к оценке в глазах правительства. Это подход, который зависит от компонентного анализа (разделения системы программы на отдельные части) в отличие от холистского подхода в качественных методах. Переменные определяются дедуктивным путем, логически перед тем, как начнется сбор данных, в отличие от индуктивной аналитической стратегии качественного исследования, где параметры формулируют в процессе полевой исследовательской работы. Взгляд на мир системного аналитика несовместим с феноменологическим подходом.

Анализ достигнутых целей некоторое время был доминирующим подходом к оценке. В этом подходе результаты, фиксируемые в процессе реализации программы, определяются в терминах успехов клиентов или участников, которые измеряются при помощи стандартизованных тестов. Данные этих тестов можно анализировать статистически, чтобы сравнить индивидов и группы участников. Однако успехи участников могут быть оценены только в определенном контексте или в связи с определенными смыслами, которые отдельный человек придает результатам его или ее личного опыта участия в программе и личных переживаний по поводу испытываемых проблем.

Качественные методы оценивания применяются в так называемой транзакционной модели, которая рассматривает каждый случай как уникальный и делает акцент на восприятии людьми происходящих событий.

Транзакционная модель базируется на тех же допущениях, которые содержатся в качественном исследовании: важно понимать людей и программы в контексте; участие в

исследовании должно складываться как естественная ситуация без специально организованного внешнего контроля и особых манипуляций; наиболее полное понимание возникает из индуктивного анализа детального и неформализованного сбора данных посредством прямого контакта с программой и ее участниками.

В этой модели считается, что узнать о восприятии можно, только изучив определенные транзакции, в рамках которых восприятие может быть зафиксировано. Все участники ситуации взаимодействуют между собой, причем человек, проводящий оценку, тоже оказывает влияние и находится под влиянием ситуации, так как является частью транзакции.

Значит, следует проводить рефлексию восприятия в наиболее естественных условиях функционирования программы. Для этого организуют различных людей для наблюдения за программой и с их помощью готовят короткие нарративы, т.е. повествования, словесные описания результатов, строят диаграммы.

В этом случае используются методы социальной антропологии организаций - этнографические наблюдения и интервью, с целью выявить ценности участников программы, проявляющихся, в частности, в повседневном общении, выражениях, организационном фольклоре. Так выясняются общие для группы установки, а также конфликтующие интересы и предпочтения. Исследователь проверяет качество своих записей, приглашая персонал программы и представителей целевой группы реагировать на точность полученных зарисовок и выводов. По большей части данные собираются неформально - в процессе взаимодействий. В итоге не все данные могут входить в отчет, исходя из этических соображений и соглашений, достигнутых с участниками исследования.

Еще одна модель оценки - так называемая «иллюминативная», ставящая своей задачей осветить как можно более широкий контекст, в котором функционирует программа. Такая модель в первую очередь направлена на описание и интерпретацию, чем на измерение и прогнозирование, и тоже принадлежит к антропологической перспективе. Здесь исследователя занимает влияние программ на различные социальные ситуации, к которым они применяются, как это напрямую относится к их достоинствам и недостаткам, и как они влияют на жизненный опыт и жизненный путь участников. Осуществляется это посредством постоянного поискового изучения и документирования всего, что является составными частями этой программы, в том числе в действиях, ситуациях и разговорах участников.

Американскому философу и специалисту в области эвалуаторных исследований Майклу Скривену принадлежит идея оценки эффективности, свободной от целей. Этот подход означает сбор данных по широкому кругу действительных результатов деятельности и оценку того, насколько эти результаты важны для удовлетворения демонстрируемых потребностей. Специалист по оценке в этом случае избегает формулировать свои задачи и выводы в связи с целями программы. Никаких обсуждений целей с сотрудниками не проводится, проектные буклеты или заявки не читаются; изучаются только результаты программы и эффекты, доступные измерению.

Дело в том, что при изучении узко обозначенных целей программы есть риск упустить важные незапланированные результаты, которые в этом случае будут называться «побочными», «непредвиденными» или «вторичными». Сами названия эти таковы, что какое-либо достижение, оказавшееся, возможно, наиважнейшим, будет недооцениваться, а ведь признание такого результата в качестве прямого и важного могло бы позволить, например, переформулировать приоритеты дальнейшей работы программы. Кроме того, именно из-за жесткой и конкретной формулировки ожидаемых результатов возникает риск ошибочного восприятия: мы начинаем видеть все сквозь призму заранее сформулированных целей и ничего другого. Тем самым, специалист по оценке становится в меньшей степени объективным в условиях, зависящих от целей. По собственному выражению Скривена, «оценка целей не является не только необходимым, но даже вредным шагом. Я начинаю работу с альтернативного подхода - просто оцениваю действительные эффекты в противоположность контуру демонстрируемых потребностей. Я назвал это оценкой эффективности, свободной от целей. Чем меньше специалист по оценке эффективности

слышит о цели проекта, тем больше внимания он будет уделять поиску действительных эффектов (в большей степени, чем поиску мнимых эффектов)» [цит. по: Patton, 1980. Р. 49-58].

Свободная от целей оценка эффективности, с ее поиском «реальных, действительных эффектов» представляет собой индуктивную и холистскую стратегию, направленную на преодоление логико-дедуктивных ограничений, воспроизводимых в количественном подходе к оценке, основывающемся на четко сформулированных целях. Между тем, многие социальные программы не имеют артикулированных, измеряемых конкретными количественными показателями целей, и потому не могут быть подвержены количественной оценке.

Традиционная формулировка вопроса по эффективности гласит: «В какой степени программа достигла своих целей?». Как видим, цель должна быть ясной для того, чтобы специалист по оценке эффективности знал, что искать. Так начинается длительный, подчас болезненный процесс, в ходе которого люди должны установить цели в понятиях, которые ясны, определены и доступны измерению. Программные цели, очерченные в точных и недвусмысленных выражениях, являются необходимой информацией для эвалюаторного исследования. В частности, когда планируется оценка, программные цели особенно важны. Определенная в четких и конкретных индикаторах цель фигурирует в количественной оценке результатов. Это распространенный подход оценки достижения целей, который за рубежом давно используется в эвалюаторных исследованиях программ образования, социальной защиты и здравоохранения.

По контрасту с оценкой, опирающейся на логически заданные измеряемые цели, подход, свободный от целей, означает сбор данных, на прямую связанных с результатами программы, где понимание эффективности не ограничено узким фокусом на установленные заранее цели. Свободная от целей оценка опирается на качественные методы, поскольку широко доверяет описаниям и прямому опыту, почерпнутым из программы. Более того, свободная от целей оценка в особенности требует от специалиста, проводящего такую работу, попридержаться суждения относительно того, что программа пытается делать, и сфокусироваться, вместо этого, на поисках того, что действительно происходит в программе, что рассматривается как ее результат. Специалист по оценке эффективности, таким образом, может стать открытым к любым данным, возникающим из феномена программы как такового.

Отметим, что количественные и качественные методы применяются как при оценке процесса, так и при оценке результата, хотя в последнем случае более распространенным является использование статистических процедур. Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении со значимыми аспектами, элементами программы, незаметных при формализованных подходах. Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно обратиться к количественному измерению процесса программы. Однако от качественной методологии и в этом случае отказываться не следует, так как порой за знакомым и привычным фасадом могут скрываться заблуждения и недостатки или, напротив, интересные наработки и иные достоинства. Вообще, в последние годы интерес к «скрытому знанию» работников среди исследователей организаций необычайно высок, что связано со стремлением совладать с растущей неопределенностью, с которой сталкиваются специалисты и их клиенты в современных обществах. Японский исследователь Икуиро Нонака в начале 1990-х гг. один из первых заговорил о проблеме управления знаниями, который признал неформальное, повседневное знание в качестве корпоративного ресурса и призвал к созданию в организациях системы выявления и управления таким знанием, конвертирование его в формальные правила и установления. Первоначальная идея о необходимости вчувствования и понимания индивидуальных особенностей работников приобрела формы менеджерской борьбы с неопределенностью [Nonaka, Takeuchi, 1995], вызываемой разными перспективами, множественными смыслами и сложно организованными жизненными мирами повседневных

деятелей, групп, организаций.

\* \* \*

На институциональном уровне, в социальных сервисах пока что отсутствуют единые требования к оценке эффективности, 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. Складывающиеся модели социальных стандартов и оценки эффективности в государственных службах находятся в состоянии усиливающейся конкуренции с негосударственным сектором и вынуждены воспринимать от него новые подходы и принципы реализации. В настоящее время очевидна тенденция к рационализации и модернизации системы оказания социальных услуг, подталкиваемая неолиберальными изменениями в системе социальной политики, что находит выражение в разработке более унифицированных и менеджериалистски ориентированных стандартов и механизмов оценки эффективности работы на уровне отдельных работников и сервисов в целом. Система оценки качества предоставления социальных услуг становится инструментом управления государственными (муниципальными) и негосударственными организациями.

Рационализированная логика оценки делает измеряемыми такие отвлеченные и сложные понятия, как развитие социальной сферы района, качество жизни инвалидов, межсекторное взаимодействие. Ее можно использовать как мощный инструмент анализа в социальном управлении - например, при оценке управленческих решений, при оценке деятельности социальных служб и организаций, при экспертизе местных нормативных актов. Мониторинг и оценка программ и проектов - это важный логический шаг в социальной работе и реализации социальной политики в целом, который неизбежен в случае перехода социальных служб на принципы финансирования услуг, а следовательно, к программному методу управления. Более того, это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, осваивать которую стоит российским социальным службам. В эту проектную культуру одним из компонентов входит профессионализация. Однако, процессы, происходящие сегодня в социальной работе как академической дисциплине и практике, свидетельствуют о том, что характер этой профессии в современном мире меняется. Из специфической деятельности с четкими границами между теорией и опытом, образованием и практикой, между ролями специалиста и клиента она эволюционирует в направлении признания равных, партнерских отношений преподавателя, специалиста и клиента, где практический опыт приобретает все больший вес наряду с академической подготовкой. Кроме того, в последние годы растет признание того, что отношения теории и практики в помогающих профессиях должны быть более близкими и взаимными: не только практика выстраивается согласно сформулированным теоретическим постулатам, но и теория развивается из осмысления опыта, благодаря анализу практики. Это происходит благодаря проводимым все чаще прикладным исследованиям профессиональной деятельности, чьи результаты применяются на практике, а также посредством партисипаторных исследований как особой технологии социальной работы. Эти исследования нередко имеют целью оценить адекватность методов, выявить ошибки и достижения практики, отрефлексировать ее.

Вместе с тем следует учитывать издержки менеджериалистского подхода к социальному обслуживанию, который снижает степень гибкости и недооценивает эмоциональный характер деятельности социальных работников и других помогающих специалистов. Профессиональный работник, осуществляя свою практику под контролем менеджера, вынужден перестраивать свою идентичность, становясь менее автономным и творческим, но более подконтрольным и подотчетным, подобно клерку в бюрократической организации. В свою очередь, администраторы социальных служб принимают рыночную идентичность «фирмачей», называемую некоторыми критиками «бизнесологией» за близость к идеалам управления коммерческой фирмой, с ее ориентацией на прибыль, борьбу за рынки сбыта, измерением успеха в количественных показателях.

## **Тема 2. Функции оценки, основные понятия и подходы**

1. Сущность процесса и результаты социального обслуживания
2. Понятия качества, результативности и эффективности
3. Социальные услуги: проблемы и перспективы оценки результативности
4. Цели и задачи программы социального обслуживания
5. Виды оценки
6. Цели и задачи оценки результативности социальных услуг

### **Литература:**

- 1.Топчий Л.В. Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг: учебное пособие для бакалавров и специалистов социальной работы. - М.: РГСУ, 2009 – 134с.
2. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Управление качеством: учебное пособие для вузов - М.: Омега, 2010 – 224с. - ЭБС «Книгафонд».

1. В существующей системе социальной поддержки и социального обслуживания населения оценке подвергается, в основном, процесс. Органы управления социальной защитой, учреждения и организации ориентируются при планировании и оценивании работы на такие понятия, как количество обслуживаемых, количество оказанных услуг, объем потраченных бюджетных средств или привлеченных из внебюджетных источников. Результаты предоставления услуг оценить сложнее. Как повлияла проведенная работа на поведение, способности или самоощущение целевой группы получателей услуг? В конечном итоге, как затраченные ресурсы, в том числе финансовые и человеческие, повлияли на снижение социальной напряженности в обществе, повышение благосостояния и экономической самостоятельности нуждающихся семей?

Существует целый ряд причин, по которым государственным и общественным организациям, предоставляющим услуги социальной работы различным клиентам, или пользователям, полезно проводить оценку результатов своей деятельности. Прежде всего, тогда сотрудники и администраторы организации обращают внимание и на достижения, и на неудачи, т.е. могут увидеть картину со всех сторон. Сами сотрудники, применяя исследовательские методы, могут стать более объективными по отношению к своей организации. Сотрудники и клиенты (потребители услуг) получают зримое подтверждение того, что организация не работает «впустую». Благодаря оценке можно найти так называемые «критические точки», моменты, оказывающие решающее влияние на качество и эффективность работы; в дальнейшем, воздействуя именно на эти точки, руководитель и сотрудники организации сумеют добиться существенных положительных изменений, тем самым сэкономив ее силы, время и ресурсы. Наряду с важностью процессов самооценки необходимо регулярно привлекать специалистов, независимых консультантов или экспертов, исследователей, которые могут обеспечить сторонний взгляд. Оценка даст работникам и руководству повод задуматься о стандартах качества, к которым следует стремиться их организации.

С точки зрения потребителей услуг (благополучателей), спонсоров, партнеров - той среды, в которой действует организация, такая оценка тоже имеет важный смысл. В переговорах со своими актуальными и потенциальными донорами и заказчиками социальная служба сможет привести факты и сравнительные характеристики, которые позволят понять, что же она собой представляет как организация и насколько эффективно работает. Некоторые типы доноров (например, фонды, дающие гранты) требуют включать в заявку на финансирование того или иного проекта) такой этап, как оценка.

Оценка помогает увидеть реальное положение дел в организации, определить пути закрепления успехов и исправления недостатков. При оценке ставятся четкие вопросы, проводится систематический сбор информации от разных людей, вовлеченных в программу. Полученные данные представлены как с использованием количественных параметров («23% участников», «85 баллов»), в виде таблиц и диаграмм, так и с помощью качественных данных,

в виде повествования. Затем делаются выводы о качестве процесса и результатах программы обслуживания.

Сейчас многие государственные и общественные организации наряду с текущей деятельностью ведут и проекты по грантам, а также оказывают платные услуги, формируется так называемый квази-рынок социальных услуг (как система распределения бюджетных средств в виде краткосрочного или среднесрочного финансирования (например - грантов) через открытые конкурсы, в которых могут принимать участие как государственные, так и негосударственные организации, оказывающие социально значимые услуги - как то игровое поле, на котором в недалеком будущем начнут действовать и конкурировать между собой организации разных форм собственности, выполняя роль поставщиков услуг. Пока что эта конкуренция довольно слабая, стандарты услуг прописаны далеко не полностью, а процедуры сбора информации и ее анализа для оценки эффективности пока не отлажены.

Вместе с тем уже существует успешный опыт совместной работы местных и региональных администраций с некоторыми зарубежными и отечественными неправительственными организациями - например, фондом «Институт экономики города», по внедрению результативно ориентированных услуг в области адресной социальной помощи, заказа на социальные услуги, целевых потребительских субсидий на определенные услуги (социальных ваучеров на горячее питание для пенсионеров или на уход за детьми дошкольного возраста), а также по разработке и применению технологий мониторинга результативности социальных услуг, включая надомное обслуживание одиноких престарелых и инвалидов (Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рукопись). Это доказывает принципиальную решаемость задачи по переходу на управле-

ние по результату, на организацию социального обслуживания по принципу проектов и программ.

Организация работы по принципу проектов и программ позволяет оценить, насколько успешна деятельность, достигаются ли запланированные результаты и в чем причины неудач, если таковые случаются. Для этого необходимо уметь отслеживать, оценивать и представлять результаты своей деятельности<sup>8</sup>. Это можно осуществлять разными способами; существует целая система методов, приемов и подходов к оценке.

Оценка результатов деятельности - это важный элемент системы управления, ориентированного на результат. Чтобы внедрить такую модель управления системой услуг социальной защиты, необходимо сформулировать ожидаемые результаты по каждой услуге, пересмотреть содержание и процесс оказания каждой услуги так, чтобы по возможности вся деятельность была направлена на достижение желаемых результатов.

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, внося изменения в ту или иную услугу, осуществление дополнительных действий (например, дополнительное обучение персонала или оснащение служб), воздействие на поставщика или его замена ( Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006.).

## 2. Понятия качества, результативности и эффективности

«Качество» можно представить как соответствие идеального образа услуги, удовлетворяющего все стороны, и реального воплощения этой услуги. Понятно, что каждый по- своему понимает «качество», у каждого будет свой идеальный образ качественной услуги. Поэтому так важно договориться об общих определениях, или стандартах качественной

услуги.

Идеальный образ качественной услуги подразумевает связанные между собой процесс, результат, сопоставимость цели и результата (результативность), достижение цели с наименьшими затратами (эффективность).

При этом подразумеваются затраты разного типа - как экономические, так и человеческие.

Рассмотрим несколько терминов. Начнем с наиболее общего и наиболее сложного - эффективность. В современной теории и практике социальной работы это понятие имеет несколько значений.

Эффективность в смысле продуктивности, производительности, экономичности (Efficiency) - это показатель эффективности деятельности, отражающий сумму выработки на единицу затрат. Часто выражается в виде процента от идеальной продуктивности. Чем меньше ресурсов затрачено на достижение запланированных результатов, тем выше продуктивность. Это понятие нередко отождествляют с эффективностью, подразумевая экономический ее смысл. Например, продуктивность, или производительность, труда может измеряться как количество выпущенной продукции в единицу времени. Говоря об оптимизации системы социальной поддержки населения, подразумевают более эффективное управление ресурсами, которое бы позволило повысить работоспособность системы при уменьшении затрат.

Эффективность в смысле действенности (Effectiveness) - это способность производить эффект (результат) неких действий, которая не всегда может быть измерена при помощи количественных показателей.

Эффективность в смысле результативности, оптимальности (Efficacy) - это способность производить намеченный результат в желаемом объеме, может выражаться мерой (процентное соотношение) фактически произведенного результата нормативному/запланированному (например, в этом смысле говорят об эффективности вакцины или вакцинации). Эта мера фокусируется на достижении как таковом, а не на ресурсах, затраченных на достижение желаемого эффекта.

Отметим: то, что дает какой-то результат, не обязательно будет оптимальным, а то, что оптимально, не обязательно будет экономично. Только сочетание всех этих параметров означает эффективность в полном смысле этого слова.

Качество и эффективность социального обслуживания - это две стороны одной медали. Социальное обслуживание, которое осуществляется профессионально, приносит ощутимую пользу тем, для кого оно предназначается, и положительно ими оценивается, является качественным. А если оно к тому же осуществляется в рамках запланированных ресурсов и целей, ожидаемые результаты получены, то значит, услуга оказана эффективно.

Оценка эффективности социальных служб подразумевает следующие разновидности: 1) оценка качества - обычно ее еще называют «контроль качества» или «обеспечение качества» (quality control или quality assurance); 2) оценка экономичности (efficiency); 3) оценка действенности (effectiveness); 4) оценка результативности (efficacy). Нередко все эти элементы объединяются в комплексную оценку, которая, к тому же предполагает оценку всей организации в целом, оценку отдельных ее программ, компонентов программ, сотрудников и оценку работы с конкретными клиентами. В узком смысле «эффективность» означает достижение наибольшего соответствия целей и полученных результатов при наименьших затратах. Использование экономических доказательств эффективности социальной работы или социального обслуживания является важным, но далеко не единственным приемом оценки. В этой книге мы будем говорить о понятии «эффективность» в широком смысле, поскольку именно такое понимание распространено как в официальных документах, так и в сложившейся на сегодняшний день практике.

Критерии эффективности социального обслуживания носят комплексный характер. С одной стороны, они представляют собой систему стандартов и нормативных показателей, отражающих эффективность процесса социального обслуживания, с другой стороны -

систему показателей, отражающих количественные и качественные индикаторы социально-экономического, психологического и иного состояния отдельных личностей, семьи в целом, социальной группы. Эффективность деятельности учреждений социального обслуживания определяется, исходя из таких показателей, как развитие сети учреждений, качество предоставленных услуг, состояние и использование материальных и людских (кадровых) ресурсов, отношение результата и затрат (Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания // *Работник социальной службы*. № 4. 2005. С.8-10).

Для использования категорий качества, эффективности и результативности в практической деятельности введем для каждой из них набор конкретных параметров, выражающих ключевые характеристики, пригодные для построения измерительных инструментов (анкет, статистических показателей, сводных индексов).

*Качество услуги* понимается как степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителей и включает следующие параметры: полнота предоставления в соответствии с требованиями (стандартами); доступность; своевременность; эффективность и результативность предоставления услуги. *Эффективность услуги* определяется как степень успешности деятельности по достижению цели с наибольшей экономией затрат, т. е. до какой степени услуга способствовала своевременному и объективному решению стоящих перед клиентами проблем с наименьшими затратами ресурсов разного рода.

*Результативность* включает следующие параметры:

степень решения материальных или финансовых проблем клиента, оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги;

степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при участии клиента в оценке качества услуги.

Качество и эффективность социального обслуживания - это две стороны одной медали. Достигает ли обслуживание поставленных целей? Предоставлена ли социальная помощь тем, кому она предназначалась?

Все ли нуждающиеся охвачены помощью? Есть ли административные барьеры, препятствующие доступности социальных услуг? Каков эффект выполненной программы услуг для индивида и для общества? Как соотносятся достигнутые результаты с затраченными ресурсами? Социальное обслуживание, которое осуществляется профессионально, приносит ощутимую пользу тем, для кого оно предназначается, и положительно ими оценивается, является качественным. А если оно к тому же осуществляется в рамках запланированных ресурсов и целей, приводит к достижению заранее определенного ожидаемого результата, то значит, деятельность проведена эффективно.

В построении критериев эффективности, результативности и качества учитывают содержание целевых и ценностных установок, задаваемых организацией, ведомством или рамками профессии. Сама идея оценки качества, эффективности, результативности, разработки стандартов и критериев услуг базируется на определенной системе ценностей, на идеологии, которая называется «неолиберализм».

Одна из идей неолиберальной системы социальной политики состоит в том, что в социальные сервисы - образование, здравоохранение, социальную защиту - проникают принципы и приемы бизнесменеджмента, так называемой контрактной, проектной культуры. Предполагается, что четкость управления и исполнения задач, подотчетность и подконтрольность повысят эффективность социальной политики, позволят сэкономить ресурсы, выделяемые на социальную сферу, помогут достичь больших результатов при меньших затратах. Однако не всегда подобные стремления можно увязать воедино с гуманистическими ценностями профессий психолога, социального работника, педагога, чьи усилия и достижения порой довольно трудно оценить в количественных терминах производительности труда, выработки и стоимости.

Почему трудно оценивать качество, эффективность и результативность

социальных услуг? Препятствия.

- Заявительный принцип оказания услуг затрудняет возможность оценить степень охвата целевой группы
- Социальные услуги не могут быть полностью формализованы, что затрудняет разработку прозрачных и четких критериев оценки
- Многообразные внешние условия могут повышать или снижать вероятность положительных изменений
- Изменения в жизни людей нередко носят отсроченный характер по отношению к времени оказания услуги

### 3. Социальные услуги: проблемы и перспективы оценки результативности

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» *социальная услуга* определяется как действие по оказанию отдельным категориям граждан помощи, предусмотренной действующим законодательством. Также закон определяет виды услуг: социально-бытовые, социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые, ограничивая их предоставление критерием наличия трудной жизненной ситуации. Трудная жизненная ситуация определяется как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина и которую он не может преодолеть самостоятельно. Таким образом, базовый закон трактует *оказание услуги* как предоставление помощи в трудной жизненной ситуации.

Социальное обслуживание населения Федеральным законом № 122 отнесено к исключительному ведению субъекта Российской Федерации, что предполагает регулирование этой деятельности на уровне региональных нормативно-правовых актов. Базовый закон Саратовской области от 10 января 2000 года № 7-ЗСО (с изменениями от 28 апреля 2005 года) транслирует норму федерального закона и фиксирует одну из форм социальной защиты как «помощь в виде услуг». Закон определяет (ст. 33) виды социальных услуг, исходя из их понимания как помощи. Формулировки видов социальных услуг носят обобщенный характер (предоставление социально-экономической, психолого-педагогической, медико-социальной, юридической помощи семьям с детьми) и в ряде случаев отражают не содержание услуги, а ее форму (консультации по телефону). Более четко и дифференцированно определяются услуги, оказываемые пожилым гражданам и инвалидам в Постановлении Правительства Саратовской области от 20 декабря 2004 года № 283-П. Хотя в данном документе вместе с видами услуг, имеющих однозначное прочтение (топка печей или доставка воды), содержатся услуги, имеющие возможность широкой трактовки (содействие в уборке помещения или организация медико-социального обследования). Наиболее декларативным и общим представляется блок социально-психологических услуг, включающий такие услуги, как психологическая коррекция, психологический тренинг, поддержка жизненного тонуса клиента и другие.

В типовом Положении о социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних (Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. № 896) понятие «услуги» отсутствует, а используется понятие «задачи»: а) обеспечивает временное проживание несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; б) принимает участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних; в) оказывает помощь в восстановлении социального статуса несовершеннолетних в коллективах сверстников по месту учебы, работы, жительства, содействует возвращению несовершеннолетних в семьи; г) оказывает социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации; д) разрабатывает и реализует программы социальной реабилитации несовершеннолетних, направленные на выход из трудной жизненной ситуации; е) обеспечивает защиту прав и законных интересов несовершеннолетних; ж) организует медицинское обслуживание и обучение несовершеннолетних, содействует их профессиональной ориентации и получению ими специальности. Очевидно, что понятие задачи не является отражением услуги, а лишь

предусматривает возможность решения задач с помощью тех или иных услуг. Аналогичный подход к определению социальных услуг как неформализованной помощи или функциональных задач учреждения закреплён и в других нормативных документах федерального и регионального уровней, определяющих вопросы социального обслуживания населения. Обобщённые формулировки услуг характерны и для уставов учреждений социального обслуживания всех типов.

В 2004 году вступили в силу два национальных стандарта: «Основные виды социальных услуг» (ГОСТ 52143-2003) и «Качество социальных услуг» (ГОСТ 52142-2003), закрепившие стандартный перечень видов социальных услуг и требования к обеспечению их качества. Как и действующие законы, данные стандарты определяют услуги как помощь и всестороннюю поддержку граждан в трудной жизненной ситуации. Кроме того, ГОСТ 52142 использует термин «помощь населению в получении услуг, предоставляемых социальными службами», запутывая вопрос определения социальной услуги окончательно.

Широкое использование понятия «социальная услуга как помощь в преодолении или совладании с трудной жизненной ситуацией» в нормативных актах, инструкциях и регламентах деятельности приводит к произволу в определении содержания услуги и определении ее результата со стороны учреждений и специалистов, резко ограничивает возможности по переходу от оценки результативности учреждения «по валу» к оценке «по результату». Федеральный закон «О защите прав потребителей» требует от учреждений, оказывающих услуги, наличия полного перечня оказываемых услуг и документов, регламентирующих качество услуг. В связи с этим вопрос определения социальной услуги и ее выделения из общего процесса деятельности учреждения как организационно-процессуальной единицы представляется наиболее существенным в аспекте оценки результативности и качества социальных услуг.

В целях определения критериев и показателей результативности социальных услуг необходимо четко дифференцировать понятия «обслуживание» и «услуга» или «процесс обслуживания» и «процесс оказания услуги». Наиболее остро данный вопрос стоит при разработке стандартов услуг, то есть «стандарта услуги» или «стандарта обслуживания». Смещение этих понятий как раз и приводит к растворению услуги как действия, направленного на заданный результат, в текущем процессе обслуживания, который, как правило, не имеет четко заданного результата и определяет в большинстве случаев условия предоставления услуги. Применительно к проблеме качества «обслуживания» или «услуги» вопрос их дифференциации представляется более сложным. Качество «обслуживания», кроме удовлетворения потребности во внимании, удобстве, безопасности и других, опосредованно определяет и качество самой «услуги». В данном случае речь идет об «обслуживании» как условиях оказания «услуги».

В практике оказания социальных услуг возможно выделение видов услуг в зависимости от времени оказания услуги и ее комплексности. Единовременные услуги оказываются в форме локального действия в течение фиксированного (регламентированного) периода времени. Долговременные услуги оказываются в форме повторяющихся действий в течение определенного времени и представляют собой или периодическое предоставление одной и той же услуги, или некоторого комплекса разных услуг. Простая услуга - осуществление действий специалиста, приводящих к наступлению объективно фиксируемого результата. Сложная услуга оказывается одним или несколькими специалистами и не приводит к немедленному результату и может иметь фиксируемые промежуточные результаты. К сложным услугам можно отнести психологические и реабилитационные услуги. Комплекс услуг - последовательное предоставление набора услуг, направленных на удовлетворение нескольких или одной потребности за счет комплекса действий. В рамках социально-бытовых услуг колка дров может рассматриваться как единовременная простая услуга, приготовление пищи представляет собой долговременную простую услугу, а уборка жилья вместе с покупкой продуктов и приготовлением пищи - комплексная услуга.

«Услуга» как единица деятельности учреждения должна полностью покрывать функциональное поле учреждения, если исходить из клиентской ориентации деятельности. В

этом случае дифференциация учреждений и их специализация обеспечивается за счет конечного перечня оказываемых услуг и, соответственно, клиентской специализации. Клиентская специализация учреждений социальной защиты отличает эту сферу услуг от всех других, где специализация осуществляется на основе видов услуг. Исходя из концепции клиентоориентированной социальной услуги, определим «услугу», оказываемую учреждениями социальной защиты как совершение специалистом (группой специалистов) специализированного учреждения определенной последовательности действий и (или) принятие определенных решений для обеспечения прав и удовлетворения потребностей человека, который ограничен в своих возможностях сделать (делать) это самостоятельно. Очевидно, что такое понимание услуги, включает понятия «помощь», «содействие», но в отличие от последних позволяет определить конечный результат услуги и его качественно-количественные характеристики. Если рассматривать достаточно распространенный вид социальных услуг - социально-бытовые услуги, то услуга, определяемая в нормативных актах как «помощь в приготовлении пищи» получает новый смысл - обеспечение потребности человека в получении качественной пищи в соответствии с определенными медицинскими нормами и индивидуальными особенностями (диета, национальные особенности, территориальная специфика питания и т.д.). Отсюда рассчитываются количество услуг, их длительность и периодичность, определяются требования к социальному работнику, который оказывает данную услугу.

Действующее законодательство практически не ограничивает возможности учреждения формулировать, оказываемые им услуги как функциональные единицы деятельности. Однако существующие практики оказания услуг и наличная нормативная база не оказывают стимулирующего действия на процесс выделения услуг из общего процесса, который определяется как «обслуживание». Соответствующие ограничения вводятся и самим клиентом, который в меньшей степени ориентируется на конкретную услугу, а в большей - на содействие в компенсации или устранении субъективных или объективных условий, ограничивающих его возможности в удовлетворении потребностей.

В большинстве случаев в учреждениях социальной защиты при обращении клиента (или его представителя) формируется социальная карта клиента, в которой фиксируется наличная жизненная ситуация и определяются средства (услуги) для устранения или компенсации имеющихся ограничений жизнедеятельности и гражданских прав. Социальная карта клиента сегодня не является технологическим планом обслуживания, что представляется принципиально важным. Технологический план обслуживания - это инструмент планирования и управления процессом предоставления услуг. В технологическом плане, кроме того, должны быть обозначены цели оказания услуг и действия, необходимые для их достижения. Так как план представляет собой документ, создаваемый совместно клиентом и социальным работником, его можно рассматривать как разновидность контракта. Существующая форма договора, заключаемого в настоящее время между клиентом и учреждением на надомное обслуживание, использует обобщенные, в соответствии с базовыми законами, формулировки услуг без определения их результатов и параметров качества.

Наиболее существенной функцией технологического плана является обеспечение контроля за предоставлением клиенту именно тех услуг, что определены, а не ее варианты. Варианты могут осуществляться как уменьшение объемов услуги, сокращение периодичности, уменьшение полноты услуги, несоответствие квалификации специалиста требованиям качества услуги. Например, клиент должен получать трехразовое питание в рамках программы доставки обедов на дом, а получает только двухразовое. Другой вариант - приготовление бутербродов вместо приготовления горячего обеда. Психологическое консультирование как услуга, реализуемая специалистом-психологом, может заменяться разговором с социальным работником, осуществляющим надомное обслуживание.

Обеспечение качества и результативности социальных услуг является многофакторной и комплексной проблемой, решение которой возможно лишь при наличии действующей системы управления качеством услуг, обеспечивающей контроль всех компонентов оказания

услуги, в рамках единой системы социального обслуживания населения. Сегодня мы можем говорить о единой региональной системе социального обслуживания, что определяет федеральное законодательство. Вопросы же системного контроля и управления качеством пока не явились предметом нормативного регулирования, если не считать трансляцию действующего ГОСТа 52142-2003 в региональные нормативные акты.

В целях общего анализа условий и процесса обеспечения качества и результативности оказания социальной услуги рассмотрим социальнопсихологическую реабилитацию подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации как сложную социально-психологическую услугу. Оказание данной услуги определяется действующим законодательством Российской Федерации: ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.06.1998 года; ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 года; ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.07.2002 года; Постановление Минтруда РФ от 19 июля 2000 года №52 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям»; Постановление Минтруда РФ от 29 марта 2002 года № 25 «Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации»; Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 года № 1063-р «О социальных нормах и нормативах»; региональные правовые и нормативные акты в сфере социальной защиты населения (например -Постановление Правительства Саратовской области от 17.01.2005 года № 13-П «О порядке предоставления социальных услуг несовершеннолетним гражданам в учреждениях социального обслуживания Саратовской области»); ГОСТ Р 52143-2003 Национальный стандарт РФ. Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг; ГОСТ Р 52142-2003 Национальный стандарт РФ. Социальное обслуживание населения.

#### 4. Качество социальных услуг.

1. Действующее законодательство определяет обязательность оказания социально-психологических услуг, наличие специализированных подразделений в учреждениях социальной защиты, нормативы обеспеченности населения учреждениями социального обслуживания соответствующего вида, примерную обеспеченность учреждений специалистами, основные параметры оказания услуг, характеристики целевых групп.

К категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации законодательство относит: детей, оставшихся без попечения родителей; детей-инвалидов; детей, имеющих недостатки в психическом и физическом развитии; детей - жертв вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф; детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев; детей - жертв насилия; детей, проживающих в малоимущих семьях; детей с отклонениями в поведении; детей, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Услуга по социально-психологической реабилитации в отношении данных ситуаций предполагает восстановление социально-психологического статуса, устранение или снижение уровня социально-психологической дисфункции, иных нарушений социально-психологической регуляции, явившихся следствием (или причиной) данных ситуаций. Необходимо отметить, что «трудные жизненные ситуации», определенные в законодательстве, представляют собой классификацию объективных ситуаций, которые не могут определять специфику услуг. Социальнопсихологическая реабилитация осуществляется в отношении состояния клиента, а не факторов, приведших к ограничению жизнедеятельности.

2. Социально-реабилитационные центры, центры социального обслуживания семьи и детей, отделения помощи семье и детям, подростковые телефоны доверия. Деятельность этих учреждений осуществляется в соответствии с действующим законодательством на основе Уставов учреждений и Положений о структурных

подразделениях социально-психологической помощи.

Как правило, учреждения данного профиля расположены в центральной части населенного пункта, что обеспечивает транспортную доступность. Информирование населения об услугах учреждений осуществляется через СМИ (в том числе и электронные), через распространение буклетов, информационных листовок, устную информацию специалистов и работников. В каждом учреждении размещен информационный стенд. Однако регламента, определяющего данный вид деятельности, не существует.

Общее количество учреждений не соответствует нормативам обеспеченности. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от июля 1996 года № 1063-р «О социальных нормах и нормативах» Центр «Семья» создается из расчета одно учреждение на 50 000 жителей. Как правило, данные учреждения являются межрайонными (обслуживают несколько муниципальных районов). Норматив обеспеченности социально-реабилитационными центрами с приютами в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 896 от 27.10.2000 года составляет одно учреждение на 10 000 детского населения.

В связи с ограниченной доступностью учреждения широко используют выездную практику оказания услуг. Крупные учреждения создают выездные консультационные пункты. Регламента оказания услуг и контроля в режиме выездной технологии также не существует. Количество специалистов социально-психологического профиля, определенного штатным расписанием, не соответствует потребности населения в данном виде услуг. В первую очередь это относится к специалистам психологам.

Из 2085 специалистов, работающих в учреждениях социального обслуживания семьи и детей, психологов - 100 человек. Существующие нормативы типовой штатной численности не обеспечиваются в связи с ограничениями в финансировании учреждений. Привлечение данных специалистов, кроме этого, ограничивается низким уровнем оплаты труда и практическим отсутствием специалистов в малых населенных пунктах.

Режим работы учреждений, как правило, стандартный (9.00-17.00) при двух выходных днях. В некоторых учреждениях устанавливается дежурство специалистов до 19.00-22.00 в рабочие дни и в субботу. Режим работы определяется самим учреждением. Учреждения не оснащены приспособлениями для доступа посетителей, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата, и специальными информационными средствами и специалистами для обслуживания клиентов с нарушениями зрения и слуха. Общие требования к зданиям, их безопасности и коммунальной оснащенности определяются действующими строительными нормами и правилами (СНиП) и санитарными нормами (СанПиН). В большинстве учреждений эти требования выполняются на нижнем пределе, так как учреждения располагаются в приспособленных зданиях.

3. Определение ситуации, в которой находится подросток, как трудной жизненной или социально опасной и предполагающей оказание

услуги по социально-психологической реабилитации осуществляют органы образования, органы внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, соседи, родители и сам подросток. Порядок обращения данных субъектов в учреждения не регламентируется. Заявки могут быть письменные, устные личные и устные по телефону. Также не существует стандарта действия специалиста при обращении в критических ситуациях (информирование заинтересованных лиц, привлечение специалистов других учреждений).

Формы и порядок регистрации подростков, перечень необходимых документов пришедших или доставленных в учреждение подростков четко регламентированы в нормативных актах и внутренних документах учреждения. Категории детей, имеющих право на получение услуг социально-психологического характера, и ограничения на получение услуг определены в нормативных актах. Ограничения на оказание первичного приема и услуг, как правило, связаны с актуальным состоянием клиента (социально опасное заболевание, состояние опьянения). Перечень жизненных ситуаций клиента, при наличии которых может быть отказано в услуге, неопределен. Определение клиентского статуса осуществляется после первичной диагностики.

4. Услуга по социально-психологической реабилитации является сложной комплексной услугой, которая включает: предварительное собеседование; первичное консультирование и выявление потребностей подростка; формирование программы социально-психологической реабилитации; реализация программы; промежуточный и итоговый контроль реализации программы; социальный патронаж. Программа социально-психологической реабилитации в зависимости от индивидуального состояния подростка может включать: психологическое консультирование; психологическую диагностику; психокоррекционные процедуры; психотерапевтическую помощь; социально-психологические тренинги. Сложные социальнопсихологические услуги, оказываемые в различных учреждениях, имеют широкую вариативность по содержанию и качеству, которое определяется уровнем профессиональной подготовленности специалиста и методическим обеспечением услуги. В большинстве случаев структура и содержание программы реабилитации включает услуги, которые в состоянии обеспечить специалисты данного учреждения.

5. Первичная диагностика ситуации и состояния клиента осуществляется специалистом приемного отделения или отделения социального патронажа. Результаты первичной диагностики фиксируются в Акте об Оценке эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения следования семьи и Карте реабилитации. Окончательное решение о параметрах социально-психологической помощи (реабилитации) принимается социальным консилиумом. Положение о консилиуме разрабатывается самим учреждением. Консилиум в реабилитационных учреждениях является основным профессионально-экспертно-консультационным и контрольным органом. Кроме экспертизы и утверждения программ реабилитации консилиум осуществляет промежуточный контроль и принимает решение о завершении реабилитационных мероприятий.

В рамках этапа диагностики могут осуществляться процедуры психологической диагностики с использованием психологических тестов. Регламент их применения в настоящее время отсутствует. Решение о проведении психодиагностики и содержании тестовой батареи принимает специалист. Требования о наличии у специалиста сертификата для использования тестов пока нет. Типовая тестовая батарея также не определена.

Другие формы взаимодействия специалиста и клиента (беседа, тренинг, групповое консультирование) также не стандартизированы. Временные параметры социально-психологических услуг не отработаны, хотя в некоторых учреждениях используются нормативы по продолжительности первичного приема и консультации. Нормативы нагрузки специалиста (количество принимаемых клиентов) могут устанавливаться учреждением, но, как правило, такие нормативы не применяются.

Обеспечение конфиденциальности возможно не во всех учреждениях. Во многих случаях работа проводится в присутствии других специалистов, работающих в данном кабинете. Порядок хранения материалов о клиенте определяется достаточно четко, и строго контролируется недоступность информации для других лиц. В исключительных случаях, определяемых самим специалистом, осуществляется анонимное первичное консультирование. На условиях анонимности работает «Телефон доверия» при учреждениях или как самостоятельная структура.

Социально-психологическое консультирование является основным компонентом социально-психологической реабилитации. Требования к данной процедуре определяются профессиональными нормами работы психолога и применяются специалистами как «неписанные правила». Существующие стандарты (например - Этический кодекс психолога) не имеют нормативного закрепления для использования специалистами учреждений социальной защиты.

Результаты работы специалиста на каждом этапе отражаются в документах. Перечень документов и порядок их ведения закреплен в инструкциях. В качестве таких документов применяются: журнал регистрации клиентов, журнал регистрации услуг, индивидуальная карта реабилитации, социально-психологический паспорт, психологическая характеристика, протоколы социального и медико-психолого-педагогического консилиума, реабилитационная

карта семьи и другие. Единый унифицированный пакет документационного сопровождения услуги нормативно не определен. В работе реабилитационных учреждений используется пролонгированная форма социального сопровождения клиента после завершения комплексной услуги - социальный патронаж. Технология патронажа нормативно не закреплена и определяется каждым учреждением самостоятельно.

6. Требования к специалисту, оказывающему социально-психологические услуги (профиль образования, квалификация, стаж, условия найма) определяются должностными инструкциями и трудовым договором, едиными тарификационными требованиями. Учитывая, что данные документы разрабатываются и утверждаются учреждением, то существует вариативность в требованиях к специалисту в разных учреждениях. Обучение и повышение квалификации специалистов осуществляется эпизодически без соответствующего плана. Оплата труда специалиста регламентируется законодательно. Возможности премирования за качество работы ограничены и определяются учредителем (вышестоящим органом). Обеспечение деятельности специалиста оборудованием, информационными и методическими материалами, профессиональными печатными изданиями проводится в соответствии с имеющимися в учреждении возможностями и не регламентируется. Специальные процедуры допуска к оказанию сложных видов услуг (например, психокоррекционных) или использованию психологических тестов не используются. Квалификационная категория специалиста определяется по результатам аттестации (каждые 5 лет).

Контроль деятельности специалиста осуществляется в разнообразных формах: фронтальная проверка, тематический контроль, текущий контроль, мониторинг, самоотчетность, анализ работы, супервизорство.

Кроме административного контроля, проводится профессиональный контроль со стороны коллег или специалистов других учреждений. Специалисты ведут дневник учета рабочего времени, в котором фиксируются оказанные услуги. Ежемесячно формируется отчет структурного подразделения и учреждения. Ежеквартально отчет о работе учреждения направляется в министерство. В учреждениях формируются планы работ на месяц, квартал, год.

7. Проблема оценки результативности услуг и их качества относится к вопросам, наименее отработанным и стандартизированным в деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги. Система оценки результативности услуги включает в основном качественные показатели, характеризующие динамику социально-психологического состояния клиента. Оценка состояния может проводиться с использованием анкет, тестов, беседы. В некоторых учреждениях разработаны процедуры оценки результатов: срезовая и итоговая диагностика. Решение о достижении результата принимается специалистом и утверждается на заседании консилиума. Среди количественных показателей можно выделить показатель рецидива среди клиентов. Применяемые показатели результативности могут дифференцироваться по критерию «экстренная» или «продолжительная» психологическая помощь.

В учреждениях оценка качества услуги связывается (или подменяется) с оценкой состояния семьи, что определяется необходимостью работы с семьей подростка при оказании ему социальнопсихологической услуги. В связи с этим используются показатели: «количество семей, снятых с патронажа» - как положительный результат, «количество семей, переведенных в группу риска» - как отрицательный результат. Для общей оценки деятельности учреждения используются объемные показатели с дифференциацией по видам услуг. Качественные показатели используются при взаимооценке специалистов. Специфическим показателем результативности является динамика «востребованности психологической помощи» различных целевых групп.

Система показателей определяется требованиями к структуре и содержанию отчета учреждения, структурного подразделения и специалиста. Анализ и оценка следствий практически не осуществляется. В некоторой степени вопросы констатации позитивных следствий отражаются в процедурах патронажа. Сотрудничество с учреждениями других

ведомств по оценке следствий носит эпизодический характер. Опрос клиентов как процедура оценки качества и результативности услуги проводится эпизодически и, как правило, по инициативе учреждения. Технология мониторинга не применяется и нормативными документами не предполагается.

Оценка результативности сложных услуг является наиболее проблемной при оценке деятельности специалиста или учреждения в целом. Как правило, используются качественные оценки, осуществляемые самим специалистом. Например: **«У подростка формируются коммуникативные качества, у него расширяется среда общения, стабилизируется эмоциональный фон и повышается интеллектуальный уровень»;** **«Расширяется среда общения, подросток, находящийся в социальной изоляции, имеет возможность получить психологическую поддержку»;** **«Смягчается негативное воздействие психотравматической ситуации».** Другая группа показателей характеризует социальные следствия оказания услуги: **«Нормализовались отношения в семье, школе»;** **«Отсутствуют правонарушения (в течение определенного времени)»;** **«Подросток демонстрирует позитивную социальную активность».**

Очевидно, что данные показатели не могут в полной мере отразить результативность или нерезультативность данной услуги в силу своей обобщенности и нечеткости. Оценка результативности сложной услуги, какой является социально-психологическая реабилитация, должна осуществляться на уровне оценки обоснованности и функциональности программы реабилитации, а также качества ее реализации

8. Администрирование процесса оказания услуг в учреждениях социальной защиты осуществляется в форме контроля деятельности специалистов, финансового обеспечения деятельности учреждений и маркетинга услуг. Поддержание обратной связи с целевыми группами и клиентами составляет основу маркетинговых мероприятий, наряду с информационной деятельностью. В целях выявления потребностей целевых групп в услугах и внешней оценки работы учреждения проводятся различные виды анкетирования, анализ отзывов и жалоб клиентов. Периодичность и содержание опросов определяется руководством учреждения и не нормируется. Взаимодействие с профильными специалистами или учреждениями других ведомств (напр., учреждениями образования) не имеет отработанных механизмов и процедур. Финансирование государственных учреждений социальной защиты осуществляется по смете, а система нормативного финансирования (по количеству клиентов) и финансирования по результатам не применяется.

#### 5. Цели и задачи программы социального обслуживания

Определяя целевые приоритеты программы, необходимо иметь в виду миссию и стратегические планы организации, а также цели социального развития того района, той территории, на которой действует социальная служба. Сформулировав широкие целевые приоритеты, следует их конкретизировать в более частные цели, задачи и ожидаемые результаты программы. Результаты должны быть сформулированы в соответствии с целями и задачами, чтобы их можно было в дальнейшем зафиксировать и следить успех выполнения программы по каждому отдельному аспекту.

Примеры широких формулировок целей

## ***Экономическая самостоятельность семей с детьми***

Обеспечить экономическую самостоятельность семей с детьми, предоставляя возможности трудовой занятости, помощь с поиском работы, услуги переподготовки и карьерного роста, а также временную финансовую помощь

## ***Услуги социальной поддержки***

Укрепить силы индивидов и семей, предоставляя широкий спектр услуг профилактики, оценки, вмешательства и консультирования, чтобы улучшить благополучие детей, стабильность и самостоятельность семьи

## ***Укрепление местного сообщества***

Обеспечить развитие разнообразных, здоровых социальных сетей в местном сообществе, предоставляя ресурсы лидерства, финансирование, услуги, которые поддерживают, усиливают и расширяют возможности местного сообщества помогать целевой группе клиентов, решать определенные социальные проблемы. Для того, чтобы вести речь об оценке конкретных результатов, необходимо именно так и формулировать цели и задачи деятельности специалистов, отделов или организации. Наиболее подходящими видами планирования деятельности в этом случае являются программный и проектный подходы. Можно конкретизировать цели и задачи и в случае неизменной текущей работы по социальному обслуживанию, тем самым постепенно приближая ее к формату программы.

Примеры формулировки конкретных целей и результатов

Цель программы: снизить глубину бедности 50 семей в течение года.

Ожидаемые результаты программы: трудоустройство 50 человек из целевой группы, рост среднедушевых доходов их домохозяйств на 30%

Полученные ожидаемые результаты: прошли переподготовку за счет бюджетных средств 46 человек, трудоустроены 34 человека (68% запланированных 50 человек или 73% тех, кто прошел переподготовку), рост доходов на 15% (половина ожидаемого роста).

Полученные побочные, неожиданные результаты: один человек прошел переподготовку и решил открыть свое небольшое дело. Благодаря помощи сотрудников программы ему удалось получить разовое пособие на регистрацию.

Факторы, повлиявшие на достижение результатов: в момент действия Программы закрылось предприятие по пошиву спецодежды, ранее обещавшее устройство 10 человек. Двум женщинам из числа лиц, прошедших переподготовку, программа пока не смогла найти подходящее место работы (требуется специальные условия ввиду инвалидности).

Выводы по управлению данной программой: в целом эффект программы можно считать средним; в будущем целесообразно уделять больше внимания возможностям самозанятости, разнообразить формы поиска работы.

От того, насколько четко и продуманно сформулированы цели и задачи программы социального обслуживания, будет зависеть возможность оценки качества и эффективности. Цель работы всего учреждения или одного из его подразделений больше напоминает миссию, чем конкретную программу действий, например, «снижение частоты жестокого обращения с детьми в семье посредством нормализации «семейной обстановки». Данной цели будут соответствовать задачи, которые формулируются в стандартах социального обслуживания: на основе систематического наблюдения за клиентами из целевой группы обеспечить своевременное выявление межличностных конфликтов, личностного дискомфорта, острых психотравмирующих или стрессовых ситуаций, негативно влияющих на здоровье и психику детей, неадекватных форм поведения родителей;

- оказать квалифицированную помощь родителям в преодолении и исправлении допущенных ими ошибок или конфликтных ситуаций в семье, травмирующих детей, а также в исправлении неадекватных родительских установок и форм поведения родителей при воспитании детей, налаживании межличностных отношений для предупреждения и преодоления семейных конфликтов, по вопросам супружеских и других значимых

отношений;

- помочь клиентам раскрыть и мобилизовать внутренние ресурсы семьи и решать эти проблемы в дальнейшем самостоятельно;
- на основе оценки трудностей, потребностей и ресурсов семьи оказать квалифицированную помощь в социальной адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям жизни и быта, в том числе посредством получения жизненно важных навыков, профессиональных знаний и умений, содействовать в поисках работы и трудоустройстве, поисках и организации приемлемых форм ухода за детьми, организации их лечения, отдыха и развития.

Эти задачи тоже нуждаются в более детальной проработке в каждой конкретной программе услуг; они конкретизируются при подготовке индивидуальных планов реабилитации или программ социального обслуживания целевой группы клиентов, которые должны включать конкретные критерии или показатели оценки.

Примеры конкретных измеряемых показателей

- Число детей, возвращенных в семью из приюта, после этого не подвергавшихся жестокому обращению в течение десяти месяцев
- Число детей, прошедших социально-педагогическую и социально-психологическую реабилитацию и научившихся читать к концу учебного года в соответствии с нормой своего возраста
- Число участников, получивших работу не позднее, чем через полгода после прохождения программы
- Клиенты воздерживаются от употребления спиртного и наркотиков не менее, чем три месяца после прохождения программы

При формулировании программы полезно записывать цели, задачи и ожидаемые результаты в таблицу, чтобы более очевидно соотнести их между собой. При этом полезно задать себе следующие вопросы: На кого нацелена программа? Что это за группа? Что мы знаем о тех, кого мы обслуживаем? Какая деятельность осуществляется по программе? Какие результаты должны быть достигнуты в результате этой деятельности?

Кроме того, важно запланировать детали реализации программы в соотношении с особенностями клиентов и той среды, в которой они живут, продумать, что мы ожидаем от клиента в идеале, решить, как фиксировать успех программы в процессе и результате ее выполнения (см. форму «Оценка программы обслуживания» в Приложении, стр. 205).

При планировании мониторинга ожидаемых результатов программы полезно задать следующие вопросы: каким образом и как часто следует фиксировать происходящие изменения? Что мы ожидаем от клиента в плане его (ее) участия в программе? Должны ли мы жестко следовать временному графику и каким образом фиксировать его выполнение? Что можно было бы сделать для развития программы в процессе ее выполнения?

## 6. Виды оценки

Существует целый ряд видов оценки, в зависимости от целей ее проведения, метода и условий: оценка потребностей, анализ затрат и выгод, оценка процесса реализации, оценка результативности, анализ эффективности, оценка продуктивности, оценка влияния. *Оценка эффективности* программы - сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами. *Оценка результативности* программы - это экспертиза организационного процесса выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей.

Необходимо отметить, что оценка отличается от ревизии, проверки или экзамена, которых опасаются, видя в них опасные для сотрудников последствия, связанные с возможными наказаниями, выговорами или другими административными мерами. От недостатков не застрахована ни одна организация, но оценки, наряду со слабыми местами, позволяют выявить ресурсы, точки роста, удачи и достижения. Кроме того, ведь если не исследовать деятельность, то промахи трудно выявить, а следовательно, невозможно исправить. *Оценка деятельности организации*, по определению А. Бодунгена, - это процесс

определения того, насколько организация или ее отдельная программа качественно и эффективно работает, приносит ли реальную пользу.

Показатели эффективности организации включают индикаторы, характеризующие социальную ситуацию на подведомственной территории, и показатели успешности программы. В отличие от оценки, текущий контроль деятельности - это *мониторинг*, в котором отслеживается, проведены ли все запланированные мероприятия, соблюдены ли планируемые временные рамки, соответствуют ли расходы утвержденному бюджету, охвачено ли запланированное количество участников проекта. Мониторинг подразумевает систематическое измерение и учет важнейших показателей деятельности организации по оказанию услуг в соответствии с согласованными планами, ресурсами, инфраструктурой и результатами. Мониторинг фиксирует отклонения, а оценка выявляет их причины.

*Универсальной формулы проведения оценки не существует, поскольку программы и организации весьма разнообразны.* Можно говорить лишь о методических подходах к проведению оценки, определяющих общие принципы и логику оценочной деятельности. Планировать оценку, выбирать ее параметры и способы их измерения необходимо в каждом конкретном случае отдельно.

Прежде всего, оценка является систематической - это значит, что она представляет собой исследование, выполненное в количественной (с применением статистики) или качественной (нестатистической) методологии или же использующее сочетание разных методологий. При проведении оценки необходимо правильно поставить вопросы, выбрать форму исследования, суметь собрать и проанализировать информацию, проинтерпретировать полученные данные, кроме того, нужно уметь достигать компромисс с организацией или сотрудниками программы, но в то же время быть готовым защищать до конца те моменты, по отношению к которым компромисс невозможен. К тому же, необходимо иметь навыки распространения полученных результатов с целью улучшения политики и программ - готовить отчеты и оформлять их в публикации различных жанров.

В фокусе оценки могут оказаться *процесс* и/или *результаты* социального обслуживания. Если оценка концентрируется на изучении процесса реализации программы социального обслуживания, то внимание уделяется соответствию программы предписанному плану (замыслу) или тому, что происходит. Если же цель оценки - результат и эффект программы для ее бенефициариев, или благополучателей (т.е. тех людей или целевых групп, на улучшение жизни которых направлена программа), то внимание уделяется тому, какие изменения в жизни этих людей произошли. Очень часто оценивают и процесс осуществления программы, и результаты. Причем результаты, или эффекты программы могут быть как

прямыми, так и побочными, ожидаемыми и неожиданными.

В соответствии с тем, когда проводятся оценки, они подразделяется на *предварительные, промежуточные* и *завершающие*. Предварительная проводится на этапе планирования проекта, при этом оценивается еще не реализация, а предложение вашей будущей работы. Промежуточная оценка осуществляется во время исполнения программы или проекта, чтобы помочь более успешно достичь намеченных целей и привести к планируемым результатам. Эту оценку проводят также, если в ходе реализации проекта возникли проблемы, причины появления которых неясны. В данном случае говорят о диагностической оценке, которая служит возвращению проекта «на путь истинный». Завершающее оценивание бывает незадолго до завершения проекта или сразу же после него. Оно позволяет понять, что собой представляет проект, достигнуты ли его цели, получены ли планируемые результаты. Если же программу предполагается повторять где-либо еще, завершающая оценка поможет избежать ошибок при реализации подобных проектов в будущем.

Можно также проводить оценку «постфактум». Она реализуется обязательно через какое-то время (скажем, через полгода или год) после того, как проект полностью завершен и можно проанализировать его воздействие. В ходе подобной оценки обычно анализируются все (или почти все) изменения, вызванные проектом, и то, насколько они стабильны, т.е. сохраняются ли изменения без дальнейшего воздействия со стороны проекта.

Чаще всего проводится оценка отдельно взятого проекта, ряда проектов или целой программы, действующей на региональном или национальном уровне. В этом случае никаких сравнений с людьми или сообществами, не участвовавшими в программе, не проводится. Подобная оценка бывает двух видов: а) изучающая программу только *после* того, как ее долгое время осуществляли или даже завершили; б) изучающая ее как до, так и *после* программы. Собранные данные могут быть качественными или количественными. «Только после» программа оценивается в том случае, когда специалист начинает оценку уже во время осуществления программы, и у него нет данных, существовавших до ее начала. Исследования «до и после» предполагают оценку программы с самого начала. Если специалисту довелось оценивать программу «только после» ее осуществления, то он или она делает предположение об изначальной ситуации, во-первых, изучая всевозможную документацию, записи, беседуя с участниками, во-вторых, основываясь на своем собственном опыте предыдущих исследований, изучении подобных целевых групп или организаций. Конечно, здесь возможны разнообразные искажения (Ваисс К. Оценка. Методы изучения программ и политики /Пер. с англ.: Программа Тасис, 2003).

Если оценка проводится «до и после», эта схема кажется довольно чистой, пригодной для эксперимента: участников программы изучают до и после ее осуществления; разница представляет собой эффект программы. Однако участники имели дело не только с программой: они смотрели телевизор, болели, спорили с родственниками, заводили новых друзей, переезжали, занимались на курсах, женились и выходили замуж. Возможно, что ряд изменений вызван не программой, а внешними факторами. В этом случае лучше всего собрать как можно больше деталей, тщательно отобрав информацию о программе и участниках. Дополнив информацию «до и после» данными «во время», можно будет судить о ходе программы. При оценке одной группы невозможно провести сравнение с людьми, не участвующими в программе. Иногда подобное сравнение в принципе невозможно, так как услуги предоставляются всем людям, имеющим возможность их получения (например, социальное обеспечение, государственные школы, палаты реанимации в больницах, обязательное медицинское страхование и другие программы).

В таких случаях уместно провести *внутреннее* сравнение. В социальных программах можно, например, сравнивать участников, получающих услуги в группе или индивидуально; тех, кому представлены лишь услуги по трудоустройству с теми, кто получил и эмоциональную поддержку. При подобной оценке сравниваются альтернативные виды услуг, и ограничений по предоставлению исчерпывающих услуг не существует. Можно попытаться найти ответ на вопрос: «Достигнут ли услуги, предоставленные в ограниченном объеме и с меньшими затратами хороших результатов?» Используя этот подход, необходимо следить, чтобы объем услуг был единственным различием (исключить разницу в посещаемости, мотивации, потребностях в услугах). В таком случае будут получены ценные данные.

Еще один вид оценки одной группы - оценка во времени. Основные результаты измеряются с определенными интервалами до начала программы и по ее завершении. Подобная оценка позволяет лучше понять условия, которые должна изменить программа, например, безработица или отчисления из школы. В этом случае исследователь задается вопросами: Какими были условия до начала программы, улучшались они или ухудшались без вмешательства программы? Каковы стали условия после проведения программы? В чем их улучшение? Появились ли они по завершении программы? Выросли ли позитивные результаты? Имеет смысл говорить о внешней и внутренней оценке, при этом ревизии и проверки со стороны вышестоящих инстанций не восполняют независимой оценки, проводимой автономными оценщиками, исследователями, экспертами. Оценку могут проводить штатные сотрудники или нанятые эксперты и организации. В зависимости от того, кто осуществляет оценку, она может быть *внутренней* (ее еще называют *самооценкой*) или *внешней*, независимой.

Внутренняя оценка, или самооценка, осуществляется теми же самыми людьми, которые работают в организации. Это проще и сложнее одновременно, потому что, с одной стороны, кто же знает организацию лучше, чем ее сотрудники, а с другой - проведение такой

оценки потребует дополнительных усилий, а иногда и мужества, чтобы «подняться над ситуацией» и быть действительно объективными.

Оба способа имеют ряд преимуществ. Штатные сотрудники знают больше об организации, ее интересах и потребностях, возможностях применения полученных результатов. Сторонние организации независимы, предоставляют больше навыков и умений в области исследований. Нередко к оценке привлекаются эксперты или группа экспертов - специалистов из разных областей, имеющих знания о других программах и организациях, большой опыт проведения экспертизы или работы в проектах. Эксперт

может непредвзято рассматривать программу, но у него могут быть определенные предпочтения, которые повлияют на его суждение. Даже высококвалифицированный эксперт опирается на субъективные стандарты, в которых можно усомниться.

Для того, чтобы оценка была объективной, она не должна зависеть только от мнения руководителей или единичных экспертов. Важным средством сохранения объективности является выяснение мнения потребителей услуг и привлечение независимых специалистов, не имеющих личной или профессиональной заинтересованности в результатах оценки.

По выводам экспертов фонда «Институт экономики города», критерии оценки качества или стандарты предоставления услуг должны быть согласованы на межведомственном уровне, с органами местного самоуправления, с общественными организациями, получателями и населением в целом и представлять собой положения о показателях качества и механизмы их соблюдения. В этом случае стандарты или критерии качества

и эффективности будут играть роль региональных гарантий, которые позволяют окружить клиентов системы социальной защиты заботой надлежащего и приемлемого качества в условиях конкретных регионов. При этом стандарты, относительно которых будет оцениваться качество услуг, важно периодически пересматривать и соотносить с бюджетными возможностями органов социальной защиты, с одной стороны, и заявленными общими целями оказания социальных услуг

- с другой. Для того, чтобы принятые критерии не были чуждым явлением в практической деятельности социальных работников и сотрудников органов социальной защиты на местах, необходимо проводить работу по разъяснению новых критериев и требований, вытекающих из них по отношению к работникам (Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006.).

Система целостного обеспечения качества, с 1990-х годов применяемая за рубежом, означает, что в оценивании качества обслуживания должны принимать участие все заинтересованные субъекты: это заказчик, или покупатель (включая ведомство или министерство), поставщик (учреждение социальной защиты), а также конкретные исполнители - администраторы, сотрудники, кроме того, это клиенты социальных служб и местное сообщество, которое может испытывать непосредственные положительные и негативные эффекты от деятельности учреждений и организаций социальной поддержки.

## 7. Цели и задачи оценки результативности

Оценка результативности социального обслуживания позволяет выявить, какие именно факторы сыграли ключевую роль в достижении конкретного результата, а какие оказались несущественными. Это позволит перенаправить в случае необходимости ресурсы организации или отдела в направлении более важных факторов. Если же роль внешних факторов окажется преобладающей, то можно будет переформулировать цели

и перенаправить ресурсы на их достижение (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Институт экономики города, 2003. С. 9). Оценка результативности направлена не только на анализ достигнутого, но и на сам процесс реализации социального обслуживания. Такая оценка включает следующие этапы: постановка цели оценки, планирование оценки, сбор и анализ данных, дальнейшее их использование.

При планировании оценки для определения целей, задач анализа можно подумать над следующими вопросами:

1. Для чего нужна оценка? Какое управленческое решение вы хотели бы принять, опираясь на ее результаты?
2. Кто является основным заказчиком оценки, какова ее аудитория (клиенты, муниципальная администрация, внешние доноры, управленческий персонал и т.д.)?
3. Какая информация вам необходима для принятия решения о выделении на программу социального обслуживания средств или их сокращении, об изменении правил программы социального обслуживания и т. п.?
4. Каковы возможные источники информации: специалисты, работающие по программе, получатели услуг, документация, др.?
5. Каковы наиболее приемлемые способы сбора информации: опросы, интервью, изучение документации, фокус-группы, др.?
6. Какие источники информации доступны, каковы затраты на их использование? (Эффективность муниципальных социальных программ. С.11.)

Ключевая задача любой оценки - улучшить работу проекта, программы или организации, сделать ее деятельность более эффективной и полезной. Наиболее часто подвергаются оцениванию финансовая эффективность, устойчивость и результаты проекта или организации, а также эффективность управления и методология. При этом ставятся вопросы, относительно финансовой эффективности проекта, эффективности управления проектом, методологии и устойчивости проекта, полноты удовлетворения потребности.

Вопросы могут выглядеть так. Финансовая эффективность проекта: Насколько приемлемо соотношение ресурсов, вовлеченных в проект (в целом и/или для осуществления отдельных этапов), и его результатов? Можно ли добиться удешевления подобных проектов в будущем, сохранив то же качество и тот же объем результатов?

Эффективность управления проектом: Соответствует ли выбранная схема управления типу проекта и осуществляемым видам деятельности? Способствовала ли она успешной реализации проекта? Достаточно ли гибко руководители проекта реагировали на изменения, влиявшие на ход проекта? Насколько правильными (ошибочными) были принимаемые решения?

Методология проекта: Все ли методы привели к достижению заявленных результатов?

Какие методы оказались наиболее (наименее) эффективными?

Устойчивость проекта: Будет ли работать этот проект при его повторении в другом месте? Сохранил ли проект актуальность, соответствует ли он сегодняшнему дню?

Будет ли жизнеспособен проект после завершения его специального финансирования? (Как правило, этот вопрос особенно волнует фонды)

Полнота решения проблемы или удовлетворения потребности В какой мере проектом решена заявленная проблема?

Можно ли говорить о том, что проблема решена кардинально, т.е. не появится вновь?

Достаточно ли полно удовлетворены потребности клиентов (подопечных) проекта? (Боровых А., Грешнова Е. Исследование эффективности проектов и программ благотворительных организаций // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб.: Лики России, 2001.)

Иными словами, необходимо отслеживать воздействие проекта на целевые группы «благополучателей», или клиентов. Кроме того, для повышения эффективности деятельности организации важно уделять внимание не только соответствию первоначальному плану мероприятий, но отслеживать причины успеха и неудач, чтобы повлиять в дальнейшем на управленческие решения. Для этого следует еще на этапе написания заявки продумать и включить в проект четкие показатели его эффективности в долгосрочной перспективе: вызовет ли запланированный цикл мероприятий желаемые изменения. По итогам выполнения проекта, программы обслуживания или какого-то ее этапа важно оценить результаты относительно данных показателей: например, изменилось ли у школьников после проведенного тренинга по вопросам инвалидности их отношение к людям с инвалидностью и

их проблемам.

Для тех, кто будет использовать результаты оценивания, важно понимать не только что и почему произошло, но и что нужно делать. Вот почему непосредственно после оценки проделанного следует этап корректировки планов.

В том случае, когда деятельность организации в целом или отдельные проекты направлены на предоставление конкретных услуг, желательно представить «истории» о конкретных людях, чья жизнь изменилась в результате осуществления проекта. Ведь отчеты только по результатам, описанным в заявке, как правило, отражают проведение запланированных мероприятий и не демонстрируют, изменилась ли как-либо ситуация для целевой группы после реализации проекта. Для повышения эффективности деятельности организации важно уделять внимание не только соответствию первоначальному плану мероприятий, но отслеживать причины успеха и неудач, чтобы повлиять в дальнейшем на управленческие решения.

Для человека, управляющего социальной службой, учреждением или возглавляющего программу, проект, оценка дает жизненно важную информацию о том, какие именно компоненты оказания услуг работают эффективно, а какие требуют реорганизации, модификации или отмены. Например, при использовании новых механизмов предоставления услуг - системы поиска и отбора клиентов, схемы оплаты, структуры и графика предоставления той или иной услуги - грамотно проведенная оценка поможет выявить погрешности или улучшить механизмы предоставления услуг, добиваясь их большей эффективности и меньшей затратности (Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. М.: Институт экономики города, 2003. С.6-7).

### **Тема 3. Анализ эффективности социальной работы**

1. Критерии эффективности социальной работы
2. Обеспечение качества социального обслуживания
3. Проведение оценочного исследования
4. Привлечение потребителей к оценке услуг

### **Литература:**

- 1.Топчий Л.В. Социальная квалиметрия, оценка качества и стандартизация социальных услуг: учебное пособие для бакалавров и специалистов социальной работы. - М.: РГСУ, 2009 – 134с.
2. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Управление качеством: учебное пособие для вузов - М.: Омега, 2010 – 224с. - ЭБС «Книгафонд».

1. Эффективность деятельности определяется с помощью конкретных критериев. *Критерий* - это признак, который показывает степень эффективности и включает как количественные, так и качественные показатели, раскрывающие его содержание. Поскольку социальное обслуживание - явление многоуровневое, невозможно определить его эффективность с помощью лишь одного критерия. Наиболее общим критерием эффективности системы социальной поддержки, например, можно было бы считать «стабилизацию негативных тенденций в обществе». В данном случае могут использоваться показатели динамики отдельных социальных проблем (распространенность бедности, бездомности, алкоголизма, наркомании, правонарушений) и статистические данные о динамике развития системы социальных служб. Применительно к социальной работе показатели можно объединить в следующие группы: потребность в услугах, доступность услуг, коммуникативная эффективность социального учреждения (Мещанинова Е.Ю. Проблемы определения эффективности социального обслуживания // *Работник социальной службы*. № 4. 2005. С.8-10.), а также экономичность услуг, целесообразность расходов, целевое расходование средств.

Критерии первой группы «Потребность в услугах» имеют следующие количественные

характеристики:

демографические показатели (например, доля несовершеннолетних среди населения данного района, статистика прироста населения)

медицинские и экологические показатели (например, экологическая ситуация по данной территории; процентное соотношение жителей, страдающих различными заболеваниями)

семейно-социальные показатели (например, количество одиноких матерей, семей, воспитывающих детей-инвалидов, и др.)

При рассмотрении критерия «Доступность услуг» необходимо учитывать следующие характеристики:

количество действующих на данной территории отделений социальной помощи на дому, детских отделений, отделений срочной социальной помощи и др.;

загруженность учреждения месторасположение (доступность) оснащенность

учреждения социального обслуживания организационная доступность

информационная доступность (реклама, информация в СМИ и др.)

Необходимо учитывать и социокультурный, исторический, экономический контексты города или района, выявить трудности и ресурсы именно данного региона.

Третья группа критериев «Коммуникативная эффективность социального учреждения» оценивается сложнее, т.к. показатели этой группы связаны и с субъективным восприятием. К ним можно, в том числе, отнести следующие характеристики: квалификация персонала организация приема клиентов

организация обслуживания на дому, работа отделений дневного пребывания, помощи семье и детям и др. (Критерии оценки качества бюджетных услуг, целесообразности и эффективности производимых расходов; обоснование и методика выбора критериев. Материалы исследования Фонда «Институт экономики города», 2006. Рук.)

Для оценки эффективности расходов, затраченных на социальные услуги, необходимо четко представлять не только степень результативности тех или иных видов оказываемых бюджетных услуг, но и финансовые параметры:

сколько финансовых, кадровых и материальных ресурсов вкладывается в ту или иную услугу

какова полная стоимость «продукта» (например, стоимость предоставления услуги в расчете на одного клиента)

во сколько обходится результат (например, каковы затраты на одного клиента, у которого произошли ожидаемые положительные изменения).

По мнению экспертов фонда «Институт экономики города», не ко всем видам социальных услуг можно применить понятие «эффективность расходов», т.к. не все услуги предполагают достижение четкого конечного результата, «а оценивать эффективность можно лишь в том случае, когда есть возможность сопоставить полученный результат с понесенными для этого затратами различных ресурсов. Часть же услуг социальной защиты населения предоставляется в большей степени как средство поддержания социальной ткани общества, системы норм поведения по отношению к нуждающимся в помощи, уровня цивилизованности. Кроме того, часть получателей услуг социальной защиты обладает такими объективными характеристиками, что достижение результата в виде реального улучшения их положения вследствие получения ими помощи и услуг невозможно. Типичным примером является обслуживание престарелых граждан, состояние здоровья и способность к самообслуживанию которых с возрастом имеют все возрастающую тенденцию к ухудшению вне зависимости от того, получают ли они социально-медицинские услуги.

С этим выводом можно согласиться далеко не полностью. Во-первых, «улучшение положения» означает не только выздоровление или укрепление физического статуса, но и облегчение трудностей, связанных с немощностью или тяжелой болезнью, снижение риска усугубления недуга, предоставление социально-бытового и эмоционального комфорта таким клиентам и пациентам, кто находится в глубоком престарелом возрасте, чье выздоровление проблематично или невозможно. За рубежом проводятся оценки эффективности ухода за

пожилыми или неизлечимо больными (это могут быть и дети, и взрослые) в аспектах действенности, экономичности и результативности, разрабатываются критерии оценки для программ ухода на дому, в интернатах и специальных центрах временного пребывания. При этом производится проверка того, насколько количество и квалификация персонала, используемые методы работы с людьми, оснащенность оборудованием влияют на качество жизни получателей услуг. В исследованиях осуществляется и поиск дополнительных факторов, или предикторов хорошего или плохого результата программ обслуживания, который, в свою очередь, отражается на социальной структуре населения.

## 2. Обеспечение качества социального обслуживания

В социальном обслуживании понятие «качество» относится к содержанию, условиям и результатам предоставления услуги. Следовательно, чтобы оценить качество услуги, нам понадобится набор показателей, или критериев, характеризующих услугу в этих аспектах. Это могут быть качественные и количественные показатели.

Условно можно разделить характеристики услуги на количественные, легко измеряемые, и качественные, которые не так просто измерить и подсчитать<sup>27</sup>. *Количественные характеристики услуги:* время ожидания услуги; время предоставления услуги; характеристики оборудования, инструментов, материалов; полнота услуги. *Качественные характеристики услуги:* репутация организации, знания (осведомленность о нуждах клиентов), компетентность и мастерство исполнителя услуги; доступность персонала; эффективность коммуникации исполнителя и потребителя, реакция сотрудников (желание и способность быстро предоставлять услугу), обходительность, вежливость, чуткость персонала; доверие к персоналу; надежность, безопасность; внешний вид сотрудников, физическая обстановка, эстетика интерьера, комфортность условий обслуживания.

Развитие и функционирование современных организаций - в бизнес-секторе, в бюджетном или некоммерческом третьем секторе - сегодня неразрывно связано с проблемой обеспечения качества их работы. *Система качества учреждения* - совокупность его организационной структуры, правил, методов обеспечения качества услуг, процессов предоставления услуг, ресурсов учреждения, обеспечивающая осуществление административного руководства качеством услуг как основы формирования условий качественной работы и оценивания ее процесса и результатов.

Управление качеством социального обслуживания - это логический структурный подход, учитывающий три важнейших определяющих критерия: уместность, выполнимость и устойчивость. (Гуслякова Л. Г., Калинина Ю.А. Исследование стандартизации социального обслуживания: проблемы, перспективы реализации на региональном уровне// Журнал исследований социальной политики. Т. 4. № 3. 2006).

*Уместность* - действия соответствуют потребностям клиентов и принципам оказания услуг, содержание деятельности соответствует приоритетам социальной политики и требованиям, предъявляемым к профессии; клиенты участвуют в процессе принятия решения относительно программы обслуживания; проводится тщательный анализ проблем; цели четко определены с точки зрения пользы для целевой группы.

*Выполнимость* - планируемые цели реально достижимы в условиях, сложившихся на момент выполнения программы, и учитывают способность сотрудников и организации выполнить программу; цели логичны и поддаются измерениям; риски, допущения и препятствия приняты во внимание; мониторинг концентрируется только на уместных целях программы.

*Устойчивость* - получатели помощи продолжают получать выгоду от программы после ее завершения; факторы, влияющие на устойчивость, рассмотрены уже на стадии разработки программы; результаты оценки используются для накопления опыта и для разработки будущих программ.

Управление качеством деятельности социальной службы включает в себя следующие компоненты:

о планирование качества - определение того, какие стандарты качества использовать в

оказании социальных услуг, и определение того, как их внедрить; о подтверждение качества - регулярную общую оценку оказания услуг с целью определения того, соответствуют ли услуги принятым стандартам качества; о управление качеством - мониторинг результатов оказания услуг с целью определения соответствия исполнения принятым стандартам качества и устранение причин неудовлетворительного исполнения.

В самом общем виде услуга социальной защиты может считаться высококачественной, если она удовлетворяет следующим условиям:

Критерии качества услуги социальной защиты.

Услуга...

- Имеет четко сформулированную цель/назначение.
- Предоставляется в соответствии с современными методологическими принципами и технологиями.
- Основывается на инклюзивном, анти-дискриминационном подходе и уважении к личности каждого клиента. Инклюзивный подход способствует максимальной социальной интеграции всех членов общества, позволяет избежать социальной сегрегации, являющейся следствием различий в поле, культуре, национальности, религии и индивидуальных возможностях и способностях.
- Подвергается постоянному мониторингу и анализу, в первую очередь, с использованием независимой информации от получателей.
- Предоставляется достаточно гибко, чтобы учесть индивидуальные потребности клиентов.
- Имеет значимость для получателей, оказывает заметное положительное влияние на их социально-экономическое положение и/или поведение.
- Фокусируется на превентивных (профилактических) мероприятиях, а также на мероприятиях, способствующих выходу трудоспособных получателей услуг и их семей на самообеспечение и независимость от социальных трансфертов.
- Не вызывает недовольства получателей условиями предоставления.

Исходя из этих условий, можно сформулировать соответствующие критерии (наличие цели, соответствие методике, инклюзивность и т.п.). Поскольку полноценную оценку по каждому критерию в отечественных учреждениях социальной защиты провести не всегда возможно, и не все эти условия хорошо осознаются и соблюдаются, а информация собирается в усеченном виде, то можно начать с сокращенного списка критериев оценки качества и постепенно формировать соответствующую информационную систему всех уровней социальной защиты населения, чтобы достичь максимально полного списка критериев.

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения  
ростков» (Чепляев В.Л. Проект стандарта услуги «Социально-психологическая реабилитация подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации». Материалы проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации», ARCADIS BMB по заказу DFID, 2006.). Социально-психологическая реабилитация - восстановление социально-психологического статуса, устранение или снижение уровня социально-психологической дисфункции, иных нарушений социально-психологической регуляции, явившихся следствием трудных жизненных ситуаций. Услуга по социально-психологической реабилитации включает: предварительное собеседование; первичное консультирование и выявление потребностей подростка; формирование программы социально-психологической реабилитации; реализацию программы; промежуточный и итоговый контроль реализации программы.

Программа социально-психологической реабилитации в зависимости от индивидуального состояния подростка может включать: психологическое консультирование; психологическую диагностику; психокоррекционные процедуры; психотерапевтическую помощь; социальнопсихологические тренинги. Эти услуги предназначены подросткам, оставшимся без попечения родителей; подросткам-инвалидам; подросткам, имеющим недостатки в психическом и физическом развитии; подросткам - жертвам вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф; подросткам из

семей беженцев и вынужденных переселенцев; подросткам - жертвам насилия; подросткам, проживающим в малоимущих семьях; подросткам с отклонениями в поведении; подросткам, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

### 3. Проведение оценочного исследования

Цели и задачи оценки в каждом конкретном случае удобнее всего формулировать в виде вопросов оценки. Они могут быть самыми разными, например, каковы фактические результаты программы социального обслуживания, и как они соотносятся с ее целями? Как соотносятся средства, потраченные на выполнение программы, с полученным эффектом? Выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой? Для того, чтобы ответить на вопросы оценки, разумно оценивать не всю программу целиком, а ее отдельные ключевые (согласно вопросам) аспекты, которые и подвергаются прицельному анализу. В качестве параметров оценки могут выделяться, в том числе, результативность программы, эффективность организации выполнения программы, социально-экономический эффект, оказываемый программой на решение социальных задач, соответствие программы интересам целевых групп населения.

Выбирая вопросы оценки, необходимо сконцентрироваться на самых приоритетных, например:

1. В какой степени с помощью программы социального обслуживания удается способствовать позитивным изменениям в жизни семей, нормализации семейных отношений и возвращению детей в семьи?

2. Какие факторы программы социального обслуживания влияют на успешную нормализацию семейных отношений? В частности, можно обратить внимание на следующие аспекты:

- Насколько удачно были скоординированы услуги и действия различных организаций?

- Какую роль сыграли услуги, предоставленные различными организациями, в т. ч. вашей (можно ли было обойтись без них для достижения результата)?

- Оказали ли дополнительные услуги, предоставленные вашей и другими организациями, значительное влияние на успешность нормализации семейной жизни?

- Каковы конкретные изменения в характеристиках поведения членов семьи, их образе жизни и мотивах?

3. Соблюдены ли интересы ребенка/детей?

4. Каковы пути оптимизации выполнения программы обслуживания с точки зрения материальных и человеческих ресурсов? Параметры оценки выбираются с таким расчетом, чтобы их можно

было измерить с помощью доступных количественных показателей, которые называются индикаторами. Индикатор должен обладать определенными свойствами - однозначность, доступность, измеримость. Сравнение значений индикаторов с целевыми показателями, заложенными в программе, дает ответы на вопросы оценки в количественном выражении и позволяет экспертам судить об успешности программы. Для проведения оценки важно выработать систему показателей, которая может включать два типа: промежуточные и результирующие показатели. Промежуточные

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения показатели характеризуют процесс реализации социального обслуживания. Результирующие показатели характеризуют степень выполнения целей и задач программы социального обслуживания.

Примеры показателей

Показатели, характеризующие процесс: о количество семей, обратившихся с заявлением о помощи/поставленных на учет;

- поименный список и характеристики семей, стоящих на учете и участвующих в программе социального обслуживания (среднедушевой доход, состав семьи, количество детей

разных возрастных групп, количество инвалидов и пенсионеров, уровень образования безработных членов семьи, проблемы и потребности в помощи);

- оказанные за определенное время услуги родителям и детям (тип, объем, содержательные характеристики своевременности, доступности, соответствия потребностям клиентов и целям программы).

Показатели, характеризующие результат: о выполненные встречные обязательства семьи; о количество семей, снятых с патронажа; о число возвращенных в семью детей;

- количество трудоустроенных родителей и несовершеннолетних; о количество случаев неудачного трудоустройства и причины этого; о длительность и статус занятости клиентов;

- количество несовершеннолетних, возвращенных в образовательные учреждения;

- динамика среднедушевого дохода и покупательной способности клиентов в результате трудоустройства, в т.ч. благодаря участию в программе социального обслуживания; о уровень заработной платы;

- изменение поведения клиентов. \_

Важнейший показатель «изменение поведения клиентов» необходимо конкретизировать, определяя эту динамику в терминах мотивации, образа жизни, отношений и установок, фиксируя эти сдвиги (или их отсутствие) при помощи интервью, наблюдения или самооценки клиента. Механизм обратной связи с клиентом следует использовать как для оценки потребностей, так и процесса и результата оказываемых услуг.

Каждый из этапов работы играет особую роль и по-своему важен. Технически последовательность действий по оценке выглядит так:

Последовательность действий по оценке

- ▶ Определение целей проведения оценки ▶
- ▶ Формулировка и согласование вопросов оценки ▶
- ▶ Планирование оценки ▶
- ▶ Определение параметров и индикаторов оценки ▶
- ▶ Определение методов и инструментов для сбора информации ▶
- ▶ Составление графика работ ▶
- ▶ Составление бюджета проекта ▶
- ▶ Согласование структуры оценки с заказчиком ▶
- ▶ Сбор данных ▶
- ▶ Анализ данных ▶
- ▶ Выводы и рекомендации ▶
- ▶ Подготовка отчета ▶
- ▶ Информирование о результатах оценки

Методы и подходы, применяемые в оценочных исследованиях В ходе оценки применяются различные методы сбора и анализа информации, которые условно можно разделить на два типа: количественные и качественные. Выбор той или иной методологии основывается на целом ряде условий. Как уже упоминалось выше, количественные и качественные методы сильно различаются между собой; поэтому определенные модели оценки более совместимы с качественными методами, чем другие.

Оценка процесса действия программы - это практически то же самое, что и мониторинг. Мониторинг, как правило, проводят от лица официальных лиц, желающих контролировать программу и знать, что происходит во время ее реализации. В свою очередь, оценка процесса программы проводится для пользы программы, ее улучшения. Необходимо определить, где проводить оценку (например, выбрать несколько социальных служб), кто будет отвечать на вопросы, установить временные рамки - период проведения исследования, интервалы, интенсивность. Оценка процесса можно осуществлять как при помощи качественных, так и с использованием количественных методов, а также комбинировать методы.

Преимущество качественных исследований социальной программы заключается в возможности неожиданных открытий, ознакомлении сознательными аспектами, элементами

программы, незаметными при формализованных подходах.

Когда нужно применять качественные методы для оценки процесса?

- а) При отсутствии достаточного объема знаний о программе и ее деятельности
- б) При оценке необычных, новых программ
- в) Если программа построена на спорных и неочевидных, противоречивых предпосылках
- г) Если исследователь предпочитает понимание контекста программы формальным замерам происходящего

Если программа и реализующая ее организация давно известны, характеризуются прозрачностью, исследования там проводятся регулярно, то можно, кроме качественного, обратиться к количественному измерению процесса программы. От качественной методологии и в этом случае отказываться не следует, так как порой за знакомым и привычным фасадом могут скрываться заблуждения и недостатки или, напротив, интересные наработки и иные достоинства. Получить необходимую информацию о процессе реализации программы можно, в частности, из анкет, регулярно заполняемых сотрудниками и клиентами. Поставленные вопросы могут касаться проблем клиентов, предложенных им услуг, даты и времени предоставления услуг. Как анкеты, так и неформализованные интервью с получателями программы и персоналом тоже используются в качестве инструмента для сбора информации. Все опрошенные могут отвечать на одни и те же вопросы или каждый расскажет свою историю. Использовать можно любой метод, комбинацию методов, определив при этом частоту сбора информации. Подобное решение зависит от специфики программы, количества изменений. Информация об участниках изменяется не часто, тогда как предоставляемые услуги, возможно, понадобится осветить несколько раз. Полезно разработать и запасной план на случай неожиданных изменений.

*Оценка результатов* может проводиться с использованием экспериментального или квазиэкспериментального дизайна (плана исследования): сравнение участников до и после программы; сравнение участников программы с теми, кто в ней не участвовал (с группой людей, отобранных в контрольную группу методом случайной выборки). В частности, при помощи эксперимента выясняется, действительно ли оцениваемая программа возымела положительное воздействие, например, на поведение или на доходы представителей целевой группы.

*Достоверность* оценки - понятие, помогающее определить правдивость выводов, их соответствие реальному положению вещей.

*Единицей анализа* может выступать человек, группа, организация, сообщество. Но при этом следует понимать, что программы направлены не на отдельных людей, а на изменение поведения, норм, взглядов, качества жизни более крупных единиц. Например, кампания по развитию благотворительности призывает к действию отдельных людей, но осуществляется и оценивается на уровне сообщества. Результат такой кампании будет измеряться общим количеством пожертвований. *Единицей отбора* выступают соседские общины, школьные классы, социальные службы, в которых реализуется программа. Например, при реализации программы инклюзивного образования детей-инвалидов, обучающихся в обычных классах, отбор проводится в три этапа: школа, класс, конкретные дети-инвалиды, преподаватели, остальные дети, родители - все участники специальных мероприятий по программе.

Система сбора и анализа данных для оценки может быть сочетанием качественных и количественных методов, например: анализ административных данных (документов); интервью с сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами в вашей организации; интервью с сотрудниками, работающими с клиентами в других организациях в рамках координации услуг для целевой группы; фокус-группа или коллективное интервью с клиентами; анкетирование клиентов; наблюдение за процедурами и ходом реализации программы на разных этапах ее внедрения. Сбор данных при помощи опросных методов (интервью, анкетирование) проводится по специально разработанным инструментам, или методикам, для подготовки некоторых из них можно обучить своих специалистов, а в иных случаях привлекать профессиональных социологов.

#### 4. Привлечение потребителей к оценке услуг

Система оценки качества социальных услуг включает показатели, отражающие их оценку потребителями. Оценки потребителей могут быть получены несколькими способами - посредством проведения анкетных опросов, интервью с фокус-группами получателей, блиц-опросов на выходе из отдела социальной защиты или другого учреждения. Предложим несколько критериев для оценки качества с помощью получателей услуги.

Услуга «Социально-психологическая реабилитация семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации» (Использованы идеи из разработок Фонда «Институт экономики города»)

*Критерии для оценки с помощью получателей услуги*

1. Доля тех, кому не были оказаны какие-либо из полагающихся услуг, в том числе с указанием причин и без. Для получения данного показателя можно использовать различные варианты ответа клиента на вопрос, почему услуга не была оказана, например:

1.1. Клиент и социальный работник (социальный педагог) решили, что клиенту в этот раз оказалась более нужной другая услуга, а та, о которой договаривались ранее, оказалась менее нужной.

1.2. Услуга уже была оказана другим человеком (соседями или родственниками).

1.3. Социальный работник (социальный педагог) сказал, что у него нет времени.

1.4. Социальный работник (социальный педагог) как-то объяснил это, но как - клиент не помнит.

2. Доля получателей, охарактеризовавших выполнение работы социальным работником (социальным педагогом) по каждому подвиду услуг как хорошее, среднее, низкое и т.д.

3. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) очень внимательный.

4. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) не владеет информацией по интересующим их вопросам.

5. Доля получателей, считающих, что их социальный работник (социальный педагог) ведет себя грубо или неуважительно.

6. Доля получателей, считающих, что их социальный работник равнодушно относится к их проблемам, учитывает их мнение и т.п.

7. Индекс положительного отношения к работе соцработника (средний процент положительных высказываний о работе соцработника).

8. Индекс отрицательного отношения к работе соцработника (средний процент отрицательных высказываний).

После того, как цели и задачи анализа сформулированы, выбраны методы сбора данных и продуманы их источники, необходимо сформулировать вопросы оценки. Вопросы должны быть ясными, понятными и не допускать двусмысленного толкования. Например, ответы на вопросы «Как вы оцениваете качество обслуживания?» или «Насколько эффективен, по-вашему, данный метод трудоустройства?» слишком размыты, поскольку зависят от того, как понимаются разными людьми качество и критерии эффективности. А слишком большое число вопросов оценки приведет к тому, что опросный инструментарий сильно увеличивается в объеме, а это утомляет респондентов, отвлекает их внимание.

Опросы позволяют получить сведения по множеству направлений, например, если в ходе реализации социального обслуживания была внедрена новая технология.

Востребованность новой технологии.

Выполнимость (как было запланировано исполнение программы или оказание отдельной услуги посредством новой технологии).

Степень достижения положительных изменений у клиентов и степень их удовлетворенности полученными услугами.

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения.

Потенциал работы различных специалистов, отделений или учреждений по данному виду технологии оказания услуг.

Влияние новой технологии обслуживания на повышение результативности и качества социального обслуживания.

Препятствия на пути внедрения новой технологии обслуживания.

Исходя из вашего желания получить информацию по тем или иным направлениям, формулируются вопросы и выбираются источники и методы получения данных. Например, при определении востребованности нового вида или новой технологии услуг приоритетным является мнение самих клиентов, поэтому форма индивидуального опроса клиентов будет включать раздел об их мотивах участия в данной программе обслуживания. Респонденты могут выбрать из следующего набора вариантов :

- «сразу стало понятно, что эта программа может быть полезна моему ребенку и мне»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но решил(а) не отказываться от возможности получить еще какую-нибудь помощь»;
- «я не понял(а), чем конкретно эта программа может быть полезна моему ребенку и мне, но я доверял(а) исполнителю программы и считал(а), что любые оказываемые здесь услуги могут принести пользу»;
- другое.

Отдельный раздел может касаться конкретных ожиданий клиентов и степени их соответствия ожиданиям заказчика программы, а также степени реальной способности исполнителей выполнить программу. Таким образом, клиенты оценивают профессиональный уровень оказывавших услуги специалистов, оценивается и степень доверия клиентов специалистам .

Вместе с тем, в некоторых случаях оценка услуг потребителями затруднена. Речь идет о тех видах услуг, которые оказываются клиентам с низкой степенью дееспособности, которые не способны сами сформулировать и выразить свое мнение по причине психического заболевания или крайней педагогической запущенности, которая выражается в глубокой умственной отсталости (например, дети, проживающие в психоневрологических интернатах или во временных приютах для несовершеннолетних). Именно в таких случаях велика потребность в привлечении независимых наблюдателей, желательно представителей общественных организаций, где есть квалифицированные сотрудники, непосредственно занятые «предоставлением аналогичных или других социальных услуг населению. Органам социальной защиты и руководству соответствующих учреждений в этом случае будет необходимо, во-первых, разработать единую схему листов включенного наблюдения и шкал для оценки наблюдателями услуг по единым параметрам, а во-вторых, обеспечить наблюдателям беспрепятственный круглосуточный доступ в учреждения без дополнительных согласований (для этого необходимо на начальной стадии согласовать список лиц, имеющих право доступа, дабы не создавать угрозу безопасности клиентов и сотрудников учреждений)»

36. Независимые наблюдатели, с одной стороны, оценивают качество жизни клиентов и эффективность оказываемых услуг будучи внешними, незаинтересованными акторами, а с другой стороны, стараются оценить эти характеристики от лица детей, становясь выразителями их интересов.