

ОЦІНКА ПРОЦЕСУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ З ПОЗИЦІЇ ОТРИМУВАЧІВ

Давидюк О. О.

кандидат соціологічних наук

Завідувач відділу проблем соціальної безпеки

Центру перспективних соціальних досліджень

Міністерства соціальної політики України та Національної академії наук України

В статті розглянуто питання відповідності соціальних послуг, що фактично надаються, потребам отримувачів, викладено результати емпіричного дослідження щодо оцінювання отримувачами складових процесу надання соціальних послуг, на основі яких визначено позитивні та негативні аспекти даного процесу, актуальні потреби отримувачів.

В статье рассматривается вопрос соответствия фактически предоставляемых социальных услуг потребностям получателей; изложены результаты эмпирического исследования по оценке получателями составляющих процесса предоставления социальных услуг, на основе которых определены положительные и отрицательные аспекты данного процесса, актуальные потребности получателей.

The article considers the compatibility of social services actually provided, the needs of the recipients, the findings of empirical research on the assessment process components recipients of social services on which identified the positive and negative aspects of this process, the actual needs of the recipients.

Ключові слова: соціальна послуга, отримувач соціальної послуги, критерії оцінки соціальної послуги, соціальна політика.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В останні роки в сфері соціальної політики України було здійснено спроби до активізації цільових соціальних програм та розробки нових підходів щодо системи соціального захисту населення, важливим компонентом якої є соціальні послуги. Зростаюча значущість соціальних послуг обумовлена тим об'єктивним фактом, що загострення соціальних проблем внаслідок економічних реформ, політичної боротьби, поглиблення кризових явищ суспільного життя спричинили різку диференціацію населення за рівнем життя, як наслідок, стрімке зростання за чисельністю тих категорій громадян, які потребують допомоги від держави.

Порядок надання соціальних послуг населенню регулюється низкою нормативно-правових актів - Законом України «Про соціальні послуги» [1], Типовим положенням «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» [2], Наказами Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати» [3] та «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги» [4] тощо.

З огляду на складні соціально-економічні умови та інтенсивне зростання попиту на соціальні послуги актуалізується питання реформування сфери соціальних послуг, яке має здійснюватися на основі аналізу фактично існуючих недоліків та переваг, виокремленні проблемних напрямів та посиленні ефекту досягнутих позитивних результатів. В цьому контексті базовим документом є затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування системи надання соціальних послуг», одним з найголовніших завдань якої визначено удосконалення системи проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг [5].

Моніторинг та оцінка якості соціальних послуг передбачають міждисциплінарний підхід, це пов'язано з тим, що економічні та соціальні результати (ефекти) діяльності взаємообумовлені, тобто будь-який економічний результат завжди соціально значущий, а будь-які соціальні процеси тією чи іншою мірою проявляються через економічний ефект. При цьому економічна ефективність зосереджує свою увагу на результативності діяльності, а соціальна – передбачає, перед усім, характеристику якісного стану надання соціальних послуг крізь призму потреб та інтересів отримувачів соціальних послуг. Оцінка соціальних послуг може здійснюватися з позиції суспільства, надавачів соціальних послуг, отримувачів послуг, експертів в галузі соціального обслуговування.

Проблема оцінки соціальних послуг відноситься до питань, що є найменш відпрацьованими та стандартизованими в діяльності суб'єктів, що надають такі послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі в наукових дослідженнях немає єдиного підходу до визначення критеріїв та показників оцінки соціальних послуг.

Найзагальнішим критерієм оцінки діяльності надавача соціальної послуги дослідники називають виведення отримувача зі складної життєвої ситуації (Вакуленко С., Лановенко О., Давидов І.) [6, 7, 8]. Ефективність системи соціальних послуг в цілому та її окремих елементів (програм, заходів, конкретної діяльності щодо надання соціальних послуг тощо) визначається як залежність від внутрішніх процесів та характеристик середовища і умов, в яких система функціонує (Соколов Н., Інжижирова С., Журавська В.) [9, 10, 11].

Оскільки кінцевим результатом надання соціальної послуги має бути виведення отримувача зі складної життєвої ситуації, надзвичайної актуальності набувають емпіричні дослідження оцінки процесу надання соціальних послуг з позиції саме отримувачів, в ході яких пріоритетним є аналіз наступних компонентів:

- здатність послуги до підвищення рівня соціальної захищеності отримувачів шляхом задоволення вітальних та соціальних потреб;
- здатність послуги до підтримання життєвих сил отримувача;
- задоволеність отримувача змістом, якістю, доступністю послуг, формами та методами їх надання.

Центром перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України було проведено опитування отримувачів соціальних послуг [11], в ході якого респондентам було запропоновано дати оцінку формам, змісту, етапам процесу надання соціальних послуг, оцінити перелік, обсяг, якість тощо наданих послуг, кваліфікацію працівників, матеріально-технічне забезпечення суб'єктів надання послуг, визначити міру відповідності наданих послуг потребам. В фокусі дослідження перебували соціальні послуги, що надаються на безоплатній основі особам, які не здатні до самообслуговування.

Метою статті є охарактеризувати оцінки отримувачів щодо складових процесу надання соціальних послуг для визначення відповідності наданих соціальних послуг їх потребам.

Виклад основного матеріалу. Одним з базових принципів функціонування системи соціальних послуг є орієнтація на потреби отримувача, тому постає питання – якою мірою надані соціальні послуги відповідають цим потребам? Власне відповідь на це питання дає можливість вирішити таке завдання процесу реформування соціальних послуг, як приведення фактичних можливостей держави у відповідність до реальних потреб населення у соціальних послугах.

Зазначимо, що в процесі одержання інформації щодо оцінки соціальних послуг розрізняють об'єктивний, суб'єктивний і комбінований підходи. Об'єктивний підхід передбачає використання статистичних даних на основі побудови системи показників, що характеризує об'єктивні умови і результати діяльності соціальних закладів. Дані статистики забезпечують порівняльність міжрегіональних і тимчасових зіставлень, а також дозволяють виконати прогностичні розрахунки тих чи інших параметрів.

Суб'єктивний підхід базується на результатах соціологічних досліджень та експертних оцінках, що відображають об'єктивні умови в суб'єктивному сприйнятті людей, їх ціннісне ставлення до створених умов процесу надання соціальних послуг. Обробка соціологічної інформації дає більш глибоке уявлення про об'єкт дослідження, що дозволяє виявити існуючі проблеми та визначити причини, що їх викликають. Даний метод представляється найбільш перспективним при оцінці диференціації якості та ефективності соціальних послуг.

Загалом, на думку цілого ряду дослідників для адекватної оцінки соціальної політики та її ефективного коригування найбільш доцільним є використання комбінованого підходу - зіставлення об'єктивних і суб'єктивних оцінок за окремими критеріями процесу надання соціальних послуг. Зіставлення оптимізує оцінку і дає можливість виявити, наскільки підходи адміністративної влади розходиться з думкою населення за основними напрямками реформування, допомагає підвищити ефективність управління, особливо в частині розподілу фінансування системи соціальних послуг.

Отже, опитування отримувачів соціальних послуг суттєво доповнюють інформаційну базу управління системою соціальних послуг.

Зокрема, в ході опитування, проведеного Центром, було виявлено, що за ознакою статі серед респондентів 68,1% становлять жінки, чоловіків – 31,9%. Переважна більшість опитаних отримувачів соціальних послуг – особи, старші 65 років (63,7%), другою йде вікова група від 56 до 65 років (18,9%), що, власне, відображає категоріальну специфіку респондентів. Група осіб передпенсійного віку в сумарному показнику складає 16,8%.

Основним джерелом інформації про соціальні послуги для респондентів стали співробітники соціальної сфери – 59,1; майже втричі менше відсотків - 21,6% - має друга за рангом відповідь – розповіли друзі, родичі, сусіди; зателефонували до соціальної служби, закладу 11,8% опитаних; з телебачення та спеціальних буклетів, соціальної реклами дізнались про послуги, відповідно, 3,4% та 2,2%.

В процесі одержання інформації та оформлення документів на соціальні послуги найбільшу кількість задоволених респондентів має така складова, як дружелюбність працівників – 89,2%, лише 1,6% незадоволені та 1,3% - важко відповісти. Найбільш незадовільною є оцінка зручності в оформленні документів – найнижчий відсоток задоволених (49,5%) та найвищий відсоток незадоволених (19,4%).

В ході аналізу теоретико-методологічних підходів до оцінки соціальних послуг було систематизовано та виділено базові критерії оцінки соціальних послуг з позиції отримувача і респондентам було запропоновано оцінити складові процесу надання соціальних послуг за шкалою «цілком задоволений → скоріше задоволений → скоріше не задоволений → зовсім не задоволений» (табл.1).

Таблиця 1.
Оцінка отримувачами складових процесу надання соціальних послуг (%).

| критерії оцінки | цілком задоволений | скоріше задоволений | скоріше не задоволений | зовсім не задоволений | важко відповісти |
|---|--------------------|---------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| перелік, різноманітність запропонованих послуг | 50,9 | 33,1 | 2,5 | 0,4 | 3,6 |
| періодичність надання послуг | 45,4 | 35,1 | 5,7 | 0,5 | 2,5 |
| обсяг послуг, що надаються | 52,9 | 31,2 | 3,2 | 0,2 | 3,7 |
| якість наданих послуг | 64,8 | 23,1 | 1,3 | 0,4 | 2,2 |
| укомплектованість спеціалістами | 34,7 | 29,6 | 5,2 | 0,2 | 15,3 |
| рівень кваліфікації співробітників | 52,1 | 28,3 | 1,6 | 0,9 | 7,8 |
| доброзичливе ставлення персоналу | 80,8 | 13,9 | 0,4 | 0,2 | 0,5 |
| швидкість реагування на потреби одержувачів | 63,1 | 26,4 | 1,3 | 0,4 | 2,2 |
| технічне забезпечення закладу | 16,6 | 21,7 | 12,1 | 2,2 | 21,9 |
| умови проживання у закладі | 21,4 | 8,4 | 1,8 | 2,6 | 2,5 |
| задоволеність складовими процесу надання соціальних послуг в цілому | 29,6 | 31,5 | 1,6 | 0,2 | 2,1 |

Підрахунок кумулятивних показників задовільних та незадовільних оцінок дає наступні результати:

- *перелік, різноманітність запропонованих послуг*: кумулятивний показник задовільних оцінок складає 84,1%; кумулятивний показник незадовільних оцінок – 2,9%;
- *періодичність надання послуг*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 80,5%; незадовільних оцінок – 6,1%;
- *обсяг послуг, що надаються*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 84,2%; незадовільних оцінок – 3,4%;
- *якість наданих послуг*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 87,9%; незадовільних оцінок – 1,8%;
- *укомплектованість спеціалістами*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 64,3%; незадовільних оцінок – 5,2%; важко відповісти – 15,3%;
- *рівень кваліфікації співробітників*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 80,3%; незадовільних оцінок – 2,5%;
- *доброзичливе ставлення персоналу*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 94,7%; незадовільних оцінок – 0,6%;
- *швидкість реагування на потреби одержувача*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 89,4%; незадовільних оцінок – 1,8%;
- *технічне забезпечення закладу*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 38,3%; незадовільних оцінок – 14,3%; важко відповісти – 21,9%;
- *умови проживання у закладі*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 29,9%; незадовільних оцінок – 4,5%.
- *задоволеність складовими процесу надання соціальних послуг в цілому*: кумулятивний показник задовільних оцінок – 61,1%; незадовільних оцінок – 1,8%.

Отже, кумулятивний показник задовільних оцінок найвищий у такої складової, як якість наданих послуг. І хоча кумулятивні показники задовільних оцінок по всіх складових процесу надання соціальних послуг перевищують 80%, задоволеність в цілому набрала лише 61,1%.

Більшою мірою респонденти задоволені доброзичливим ставленням персоналу та швидкістю реагування на потреби одержувача, найменше – укомплектованістю спеціалістами. Серед тих, одержує послуги в соціальному закладі, задовільно оцінені умови проживання, а що стосується технічного забезпечення, то проти 38,3% позитивних оцінок маємо майже половину – 14,3% негативних оцінок, до того ж, 21,9% не змогли визначитися з відповіддю.

Що стосується оцінок результату одержання соціальних послуг, то більшість респондентів зазначили, що одержані соціальні послуги переважно допомагають пом'якшити складні життєві обставини – 57,3%, 34,1% вважають, що соціальні послуги їм цілком допомагають. Менше двох відсотків - 0,2% та 1,3% - відповіли, що соціальні послуги взагалі не допомагають та переважно не допомагають.

Дане питання контролюється питанням щодо того, якою мірою запропоновані соціальні послуги відповідають потребам респондента - маємо фактично ідентичні показники – більшість опитаних відповіли, що соціальні послуги скоріше відповідають їх потребам – 53,2%, цілком відповідають – 34,7%. Варіанти відповідей «скоріше не відповідають» (1,8%) та «зовсім не відповідають» (1,1%) в сумі набирають 2,9%.

Високий рівень задоволеності соціальними послугами опосередковано підтверджується тим фактом, що 85,6% респондентів жодного разу не скаржились на процес надання соціальних послуг. В усній формі скаржились 13,7%, у письмовій – 0,2%. Серед тих, хто скаржився, предметом незадоволеності є, переважно, вартість послуг – 4,1. На роботу персоналу скаржились 1,3%, на якість послуг – 1,1% і на умови перебування – 0,4%.

Чинниками підвищення якості соціальних послуг, на думку опитаних (респондент міг обирати кілька варіантів відповідей) (рис.1), є, по-перше, спрощення процедури одержання соціальних послуг (54,3%), по-друге, збільшення штату соціальних працівників (51,6%). Варіанти щодо посилення контролю за якістю соціальних послуг та наявність вибору надавача соціальних послуг набрали в два-три рази менше відсотків.

| | | |
|--|------|------|
| орієнтація на потреби одержувача соціальних послуг | 31,5 | |
| спрощення процедури одержання соціальних послуг | | 54,3 |
| розширення переліку соціальних послуг | | 39,1 |
| збільшення штату соціальних працівників | | 51,6 |
| посилення контролю за якістю соціальних послуг | 15,9 | |
| наявність вибору щодо надавача соціальних послуг | 16,2 | |

Рис.1. Розподіл відповідей на питання: «Як на вашу думку, що може суттєво вплинути на підвищення якості соціальних послуг?» (%)»

Слід зауважити, що зручність в оформленні документів має найнижчий показник щодо задоволеності серед одержувачів, як наслідок – респонденти акцентують увагу на необхідності спрощення процедури одержання соціальних послуг.

Висновки. Таким чином, респонденти загалом позитивно оцінили якість, перелік, періодичність, обсяг одержаних послуг, характеристики персоналу. Достатньо високий рівень оцінок процесу надання соціальних послуг отримувачами можна обґрунтувати наступними міркуваннями:

- по-перше, соціальні послуги, що надаються, фактично задовольняють потреби отримувачів, допомагають пом'якшити складний життєвий стан, є хоч якоюсь реальною допомогою в тому скрутному становищі, в якому опинився отримувач;

- по-друге, вітчизняні отримувачі соціальних послуг є невибагливими з огляду на специфічність життєвої ситуації, в якій вони опинились (вік, стан здоров'я, низький рівень матеріального забезпечення), низьким є рівень потреб, тому будь-яка допомога є надзвичайно затребуваною та життєво необхідною, відповідно, рівень вимог не може бути високим;

- по-третє, досліджуваним категоріям населення соціальні послуги надаються переважно на безоплатній основі, а це вагомий чинник впливу на рівень задоволеності, ймовірно, якби послуги надавалися платно, відповідно, зростали б і вимоги до якості, обсягів тощо.

Щодо негативних аспектів, то респонденти, в першу чергу, незадоволені оформленням документів та потребують більш детальної інформації про соціальні послуги. Опитані неодноразово акцентували увагу на необхідності збільшення штату соціальних працівників, отже, існує пряма залежність обсягу і періодичності наданих послуг від кількості працівників, бо через брак кадрів просто фізично неможливо в повному обсязі обслуговувати тих, хто потребує сторонньої допомоги.

Головними проблемами у власному життєвому стані респонденти вважають проблеми зі здоров'ям та відсутність необхідної медичної допомоги, а також матеріальне забезпечення. Слід зауважити, що, оскільки більшість опитаних одержують соціальні послуги вдома, то зрозумілою стає актуальність саме медичної допомоги та її нестачі у процесі догляду за одержувачем.

Отже, оцінка отримувачами процесу надання соціальних послуг забезпечує Міністерство соціальної політики безліччю переваг, включаючи: генерацію тимчасових даних; ідентифікацію цілей для вдосконалення; делегування більшої оперативної відповідальності на нижчі рівні управління; запобігання критичних або скрутних ситуацій; поліпшення аналізу взаємозв'язку між розподілом ресурсів і вирішенням поставлених завдань.

Перспективи подальших розробок. Зазначимо, що у ряді регуляторних актів містяться норми, які дають можливість проводити оцінку надаваних населенню соціальних послуг, здійснювати моніторинг надання послуг, також оцінювати ефективність заходів, що реалізуються в рамках бюджетних програм. Однак ці норми не зобов'язують відповідальних осіб та органів здійснювати дані заходи, також немає і чіткого опису, тобто процедур проведення моніторингу або оцінки, а саме - ким буде здійснюватися, як часто, на яких умовах. На практиці це призводить до того, що дана можливість залишається нереалізованою, в кращому випадку моніторинг та оцінка здійснюються самим постачальником соціальної послуги. На наш погляд, у ситуації, коли держава вже виконала величезну роботу з розробки нових нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання сфери соціальних послуг, коли розробляються і впроваджуються стандарти і регламенти, затверджуються переліки послуг, просто необхідно продовжити розпочату роботу. Йдеться про розробку процедур з моніторингу та оцінки наданих послуг, зокрема - державних і спеціальних соціальних послуг. Оцінка послуг взагалі є вкрай складною діяльністю, оскільки послуга, на відміну від товару, невловима, складно вимірювана. Тому впровадження стандартів при відсутності процедур моніторингу та оцінки може помітно знизити ефективність даної роботи.

Література

1. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 №966-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
2. Типове положення «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2009 № 1417. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF>
3. Наказ Міністерства соціальної політики України від 03.09.2012 р. № 537 «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>
4. Наказ Міністерства соціальної політики України від 16.05.2012 р. № 282 «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р про схвалення «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>
6. Вакуленко С.М. Організаційні аспекти модернізації системи соціальних послуг в контексті нових орієнтирів соціальної політики // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Зб.наук.праць. – Х.: ХНУ ім..В.Н.Каразіна, 2008. – С.410-406.
7. Лановенко О.А. Социальная эффективность предоставления социальных услуг: критериальные показатели её оценки // Вісник Харківського національного університету ім..В.Н.Каразіна – 2010. - №889. – С.142-147.

8. Давыдов И.В. Социологические измерения эффективности социального обслуживания населения в регионе (на примере Астраханской области) / Автореф.дис.канд.социол.наук. – М., 1998. – 37 с.
9. Соколов Н.А. Методологические аспекты оценки эффективности в социальной сфере. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://eprints.ksame.ua/4295/1/230-234_Соколов.pdf
10. Инкижинова С.А. Об оценке эффективности социальных услуг. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.isras.ru/abstract_bank/1209033706.pdf
11. Журавська В.Г. Управління якістю надання соціальних послуг: системний підхід / В.Г. Журавська // Соціальний захист. – 2007. – №1. – С. 15.
12. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти: Монографія / За ред. Тарабукіної І.І., Ільчука Л.І. – Херсон: «ПП Журавель», 2011. – 360 с.