

НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

К.Г. Чагин

В статье представлен краткий обзор новых технологий управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения, продвижением которых занимается фонд «Институт экономики города» в течение последних нескольких лет. К данным технологиям относятся денежные потребительские субсидии, целевые потребительские субсидии (социальные ваучеры), заказ на социальное обслуживание, результативно-ориентированные программы социальной помощи, технологии измерения результативности предоставления социальной помощи и социальных услуг, административные технологии.

Ключевые слова: социальная реформа, потребительские субсидии, заказ на социальное обслуживание, результативность социальной помощи и обслуживания, административные затраты по программам социальной помощи, предоставление социальной помощи по модели «одно окно»

В этой статье представлен краткий обзор новых технологий управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения, продвижением которых занимается направление «Социальная политика» фонда «Институт экономики города» (www.urbanecomics.ru) в течение последних нескольких лет. В настоящий момент внедрение этих технологий приобретает для регионов и муниципалитетов новое значение в связи с происходящими в стране реформами в социальной сфере и, в частности, разграничением полномочий между региональным уровнем государственной власти и местным самоуправлением, монетизацией натуральных льгот, переходом на бюджетирование, ориентированное на результат. Данные, приведенные в статье, актуальны на декабрь 2005 года.

Потребительские субсидии

К первой группе технологий относятся технологии предоставления потребительских субсидий, которые могут использоваться при реформировании региональных и местных систем натуральных льгот. Переход от субсидий поставщикам к субсидиям потребителям направлен на повышение прозрачности бюджетных расходов и прекращение скрытого субсидирования поставщиков услуг, расширение свободы потребительского выбора среди получателей помощи, приведение бюджетных обязательств в соответствие с возможностями бюджета, повышение точности учета получателей помощи. Кроме того, при этом переходе появляется возможность повысить адресность предоставления помощи на основе оценки уровня нуждаемости и, следовательно, повысить результативность помощи.

Вместе с тем практика монетизации, происходящей на федеральном и региональном уровне, показывает, что фактически она осуществляется с серьезными недостатками, причем и недостатками чисто методического и технологического характера. Наблюдается сохранение категориального принципа назначения денежных выплат, сохраняется непрозрачность расходов в части федерального и региональных «социальных пакетов», продолжает присутствовать несоответствие средств и обязательств [Александрова, Коваленко, Кузнецова, 2005]. Во многом негативные «правила игры» задаются на федеральном уровне, например, жесткие временные рамки, не позволяющие провести реформу поэтапно, нечеткость федерального законодательства по возможности применения регионами адресного подхода. Фактически при проведении монетизации это формирует негативные стимулы для регионов, что, в свою очередь, создает максимальную нагрузку на уровень местного самоуправления, находящийся к населению ближе всего. Зачастую муниципалитеты вынуждены первыми реагировать на отрицательные последствия реформы и изыскивать средства в своих крайне ограниченных бюджетах для их смягчения.

Практика доказывает, что при условии соблюдения методических и технологических правил успешная монетизация вполне возможна. Ряд примеров успешной монетизации льгот с применением адресного подхода, осуществленной в ряде российских муниципалитетах и регионах при участии фонда «Институт экономики города», приведен в табл. 1.

При реформировании натуральных льгот следует помнить, что простая денежная выплата является не единственной формой потребительской субсидии. Кроме нее существует такая форма, как социальный ваучер – безличный или персонифицированный. Ваучер выдается получателю помощи вместо денег, последний может обменять его на необходимую услугу у поставщика, которого выбирает самостоятельно из предоставленного ему вместе с ваучером перечня провайдеров услуг. Этим поставщиков по установленному набору критериев отбирает сторона, предоставляющая помощь,

Потребительские субсидии

К первой группе технологий относятся технологии предоставления потребительских субсидий, которые могут использоваться при реформировании региональных и местных систем натуральных льгот. Переход от субсидий поставщикам к субсидиям потребителям направлен на повышение прозрачности бюджетных расходов и прекращение скрытого субсидирования поставщиков услуг, расширение свободы потребительского выбора среди получателей помощи, приведение бюджетных обязательств в соответствие с возможностями бюджета, повышение точности учета получателей помощи. Кроме того, при этом переходе появляется возможность повысить адресность предоставления помощи на основе оценки уровня нуждаемости и, следовательно, повысить результативность помощи.

Вместе с тем практика монетизации, происходящей на федеральном и региональном уровне, показывает, что фактически она осуществляется с серьезными недостатками, причем и недостатками чисто методического и технологического характера. Наблюдается сохранение категориального принципа назначения денежных выплат, сохраняется непрозрачность расходов в части федерального и региональных «социальных пакетов», продолжает присутствовать несоответствие средств и обязательств [Александрова, Коваленко, Кузнецова, 2005]. Во многом негативные «правила игры» задаются на федеральном уровне, например, жесткие временные рамки, не позволяющие провести реформу поэтапно, нечеткость федерального законодательства по возможности применения регионами адресного подхода. Фактически при проведении монетизации это формирует негативные стимулы для регионов, что, в свою очередь, создает максимальную нагрузку на уровень местного самоуправления, находящийся к населению ближе всего. Зачастую муниципалитеты вынуждены первыми реагировать на отрицательные последствия реформы и изыскивать средства в своих крайне ограниченных бюджетах для их смягчения.

Практика доказывает, что при условии соблюдения методических и технологических правил успешная монетизация вполне возможна. Ряд примеров успешной монетизации льгот с применением адресного подхода, осуществленной в ряде российских муниципалитетах и регионах при участии фонда «Институт экономики города», приведен в табл. 1.

При реформировании натуральных льгот следует помнить, что простая денежная выплата является не единственной формой потребительской субсидии. Кроме нее существует такая форма, как социальный ваучер – безличный или персонифицированный. Ваучер выдается получателю помощи вместо денег, последний может обменять его на необходимую услугу у поставщика, которого выбирает самостоятельно из предоставленного ему вместе с ваучером перечня провайдеров услуг. Этих поставщиков по установленному набору критериев отбирает сторона, предоставляющая помощь,

например, местное или региональное управления социальной защиты населения, и заключает с ними договоры на право получения возмещения стоимости услуги в определенном размере в случае оказания этой услуги по ваучеру. После предоставления услуги поставщик предъявляет заказчику, которым является финансовый орган при местной или региональной администрации, полученный от потребителя ваучер для восстановления денежных средств, затраченных им на оказание льготной услуги клиентам, так называемых «выпадающих доходов». Основными преимуществами ваучерной формы по сравнению с денежной выплатой является стимулирование у клиентской группы целевого спроса на ту или иную услугу (по домашнему обслуживанию, зубопротезированию, уходу за детьми, питанию) и возможность контроля качества работы поставщика услуги, когда производитель услуги включается в число потенциальных поставщиков только после соответствующего квалификационного отбора и проверки качества со стороны администрации, который выступает заказчиком услуги.

Вместе с тем существенным недостатком ваучера являются более высокие административные затраты, среди которых – процедура отбора поставщиков, изготовление ваучеров, прием счетов от поставщиков и их оплата. Поэтому выбирать ваучер в качестве формы предоставления потребительской субсидии следует только тогда, когда высокие административные затраты на его применение оправданы сохранением целевого спроса на услугу со стороны населения. Ваучер следует выбирать в том случае, если помощь имеет жизнеобеспечивающий характер, и отказ от нее граждан, обусловленный, например, выбором других услуг, которые можно приобрести, используя средства социальной гарантии, крайне нежелателен, в том числе и потому, что такой выбор может повлечь дополнительные бюджетные расходы. Например, у пенсионера, который отказался воспользоваться возможностью установки себе зубных протезов, может обостриться язва желудка, в результате чего потребуются срочная госпитализация и серьезное лечение.

В марте 2005 года при содействии фонда «Институт экономики города» технология социальных ваучеров начала применяться в городе Владимире, где городская администрация решила таким образом организовывать горячее питание граждан пожилого возраста. По заявительному принципу были отобраны поставщики питания любой организационно-правовой формы, желающие получить право конкурировать непосредственно перед получателями талонов на питание, которые по своему усмотрению будут обменивать полученные талоны на горячие обеды у того или иного поставщика. Оплата поставщикам из средств городского бюджета производилась по факту оказания данной услуги и в зависимости от количества талонов, представленных администрации поставщиками. Это позволило, во-первых, обеспечить целевое потребление питания малоимущими пенсионерами, во-вторых, повысить

ло удобство получения услуги для потребителей, а в-третьих, создало мотивацию для поддержания и повышения качества услуг за счет появления конкурентных отношений среди поставщиков.

В 2006 году в городе Арзамасе (Нижегородская область) также при участии фонда «Институт экономики города» планируется реализация пилотного проекта по применению технологии социальных ваучеров для организации предоставления услуг по присмотру, уходу и воспитанию детей дошкольного возраста. Этот способ рассматривается как более дешевый и эффективный путь решения распространенной проблемы нехватки мест в муниципальных детских садах, чем простое расширение сети учреждений.

При применении потребительских субсидий нужно знать о тех административных механизмах, которые повышают качество управления предоставлением денежных выплат. Таким механизмом является индивидуальный (персонифицированный) социальный счет гражданина в кредитном учреждении, на котором аккумулируются все денежные социальные трансферты, предназначенные гражданину из бюджетов всех уровней. Таким образом, социальный счет позволяет совмещать в себе как расчетную, так учетную и отчетную функции. В качестве примера применения этого механизма в практике можно привести опыт города Арзамаса, где малоимущим горожанам в 2002–2003 годах в кредитных учреждениях были открыты индивидуальные социальные счета. Теперь на них перечисляется целый комплекс выплат и пособий: (1) адресная дифференцированная выплата на питание детей в школе, (2) адресная выплата по молочному питанию, (3) государственное пособие гражданам, имеющим детей, (4) региональное пособие по малоимущности, а также (5) жилищная субсидия.

Технологии конкурсного заказа и бесконкурсного заказа (задания) на социальное обслуживание

Данные технологии, являясь формой прямого финансирования поставщика социальных услуг, могут и должны применяться в тех случаях, где по тем или иным причинам невозможно или нецелесообразно использование потребительских субсидий. В частности, здесь может идти речь об услугах, для самостоятельного выбора поставщика которых сам потребитель недостаточно компетентен (например, реабилитация инвалидов) или не готов (например, реабилитация трудных подростков или помощь психически больным), об услугах экстренного или спонтанного характера (например, телефон доверия или оказание помощи жертвам домашнего насилия), об услугах, где на местном рынке наблюдается нулевая или очень ограниченная конкуренция.

Вместе с тем эти технологии кардинально отличаются от традиционного сметного финансирования поставщиков социальных услуг. Прежде всего,

они осуществляются не по принципу содержания поставщика, а по принципу покупки услуг. В качестве предмета заказа выступает формируемое заказчиком техническое задание на социальное обслуживание, которое включает в себя конкретные параметры, ожидаемые результаты (положительные изменения у целевой группы получателей услуг) и максимальную стоимость оказания услуг. Ответственность поставщика за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается договорной основой отношений заказчика и поставщика.

Появление четкого предмета заказа создает возможность монополизации рынка социальных услуг – заказ на выполнение технического задания может быть размещен на конкурсной основе и выдан наилучшему поставщику услуг, включая некоммерческие организации или частных подрядчиков, что повышает качество услуг и оптимизирует бюджетные затраты. Кроме того, наличие четкого технического задания позволяет заказчику проводить полноценный мониторинг поставки услуг, а также последующую оценку их результативности и эффективности. Особенностью мониторинга выполнения заказа является то, что внимание должно обращать на содержательные моменты оказания услуг (соблюдение качественно-количественных параметров технического задания) и достижение результатов предоставления услуг, а не на процессные характеристики деятельности исполнителя, в частности, постатейное расходование исполнителем финансовых средств, общий объем которых определен договором. Иными словами, вопрос мониторинга заключается не в том, как исполнитель тратит деньги, а в том, делает ли он то, что на эти деньги было ему заказано.

В 2001–2004 годах при содействии фонда «Институт экономики города» технология конкурсного заказа на социальное обслуживание населения стала применяться в Перми, Томске, Магадане, Биробиджане, Кирове, Владимире, а также в Пермской области и Алтайском крае. В 2005 году началась работа по комплексному внедрению заказа на социальные услуги в Новосибирской области. В Нижегородской области была разработана и апробирована технология бесконкурсного заказа на социальное обслуживание (муниципального или государственного задания). Она основана на установке «лучше покупать услуги у монополиста, чем просто его содержать» и может применяться в тех территориях или сферах, где полностью отсутствует конкурентный рынок социальных услуг и одновременно стимулировать возникновение такого рынка. Сферами, в которых размещался заказ, были: реабилитация детей-инвалидов, трудных подростков, помощь жертвам домашнего насилия, профессиональное обучение взрослых инвалидов, телефон доверия для пожилых, подготовка детей из кризисных семей к начальной школе, надомное обслуживание пожилых и инвалидов. Участниками курсов и исполнителями заказов выступали как муниципальные и государственные учреждения социального обслуживания, так и общественные некоммерческие организации.

Чагин • Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения

Оценка внедрения технологии конкурсного заказа, проведенная в Перми в 2003 году, показала, что применение технологии заказа может действительно повышать качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей заказа, в среднем на 10 % превышает соответствующую степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего финансирования поставщика по смете. Выводом оценки является и то, что общественные некоммерческие организации вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, выполнявших один и тот же заказ, было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольными услугами, в среднем на 15 % превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. В отличие от муниципального учреждения у общественной организации отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами, – у учреждения их доля составляла в среднем 6 %.

По мнению сотрудников администраций, занимающихся размещением заказов и их мониторингом, технология заказа в ряде случаев более удобна, чем существующий управленческий подход, в рамках которого сотрудникам администрации приходится самостоятельно организовывать предоставление тех или иных видов услуг. Речь идет, например, об организации работы детского летнего лагеря – подбор персонала, заключение договоров, переговоры о предоставлении базы для оказания услуг, непосредственное управление оказанием услуг. При применении технологии заказа все оперативные вопросы организации предоставления услуг ложатся на плечи привлекаемого на конкурсной и договорной основе внешнего поставщика услуг, а функции сотрудников администрации ограничиваются формированием технического задания, проведения конкурса и мониторинга за работой поставщика. Технология заказа проявила себя как важнейший инструмент успешной реализации местной или региональной социальной политики. Через формирование заказа на основе конкретных приоритетов территориальной социальной политики у местной или региональной администрации появляется возможность четко определять и через договор ориентировать поставщиков услуг на требуемые группы получателей услуг, требуемую номенклатуру услуг с их качественно-количественными характеристиками и ожидаемые результаты.

Важно отметить, что практика применения рассматриваемой технологии четко обозначила, что размещение заказов на региональном уровне имеет определенные ограничения – региональный заказ может успешно

услугам¹ для населения нескольких или всех муниципалитетов региона. За

учитывать специфику территорий и отвечать потребностям местных сообществ.

Это лишний раз доказывает, что в условиях перевода полномочий по социальным механизмам, обеспечивающим размещение заказов на социальное обслуживание и на местном уровне с учетом не только государственной и региональной социальной политики, но и специфики и потребностей местных сообществ, собственных сетей учреждений социального обслуживания в связи с передачей их на региональный уровень приведет к тому, что технология заказа ста

ной технологии муниципалитетами.

Технологии адресной результативно-ориентированной социальной помощи малоимущим

подходами являются встречные обязательства клиентов и санкции за их нарушение, адресный характер помощи, индивидуальный подход к назначению помощи и дифференцированный размер денежных пособий, примене

включая услуги службы занятости. Примерами этих технологий служат пособия к зарплате» и «Самообеспечение».

¹ Под прямыми услугами понимаются те услуги, которые оказываются непосредственно нуждающимся категориям и группам населения, в отличие от тех услуг, которые имеют опосредованное влияние на клиентские группы (социальная реклама, обучение новым социальным тех

услуги – оказание выездных консультаций по социально-правовым вопросам в каких-либо отдаленных территориях.

Программа «От пособия к зарплате» направлена на снижение глубины бедности малоимущих семей с детьми путем преодоления социального иждивенчества, устранения барьеров к трудоустройству и трудоустройства безработных членов семьи. Эта программа реализуется в крупных городах Пермской области, а также в Биробиджане и Димитровграде. Краткосрочным ожидаемым результатом программы является повышение среднедушевого дохода семьи за счет трудового дохода, а долгосрочными результатами – продолжение трудовой деятельности трудоустроившимися членами семьи и дальнейшее повышение среднедушевого дохода семьи за счет увеличения трудового дохода. С момента начала реализации программы (2001 год) в ней приняло участие более 3 000 семей. В ходе ее оценки была получена информация о фактической результативности программы в различных муниципальных образованиях Пермской области (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка результативности программы «От пособия к зарплате»
в Пермской области**

<i>Параметр результативности программы «От пособия к зарплате»</i>	<i>Значение, %</i>
Доля участников программы, трудоустроившихся в ходе участия в программе	74–93
Доля участников программы, продолжающих работать спустя год после выхода из программы	56–76
Доля участников программы, у которых после участия в программе повысился среднедушевой доход (с учетом инфляции)	62–69
Доля участников, переставших после участия в программе быть глубоко бедными (среднедушевой доход стал превышать 60 % прожиточного минимума)	32–33

Сравнительный анализ результатов, достигнутых участниками программы, и аналогичными по своим характеристикам семьями, не участвовавшими в программе, а просто получавшими услуги службы занятости, показал, что программа «От пособия к зарплате» по совокупности показателей в три раза результативнее и более экономически эффективна – по затратам на выплату денежных пособий достижение результатов в программе обходится бюджету дешевле (от 13 до 52 % в различных территориях).

Программа «Самообеспечение» является аналогом программы «От пособия к зарплате», разработанным для сельской местности, где рынок рабочих мест ограничен. Она также направлена на повышение качества жизни

крайне малоимущих семей с детьми, но использует для этого другие средства, а именно оказание помощи семье в развитии подсобного хозяйства или осуществлении индивидуальной трудовой деятельности, благодаря чему у семей должны появиться дополнительные источники дохода в натуральной и денежной форме. Важным элементом программы является участие местных сельских сообществ в процессе отбора получателей помощи через сельские советы общественности. Эта программа начала реализовываться в пилотном режиме в четырех сельских районах Пермской области в 2004 году и к марту 2005 года в ней участвовало более 800 семей. Участники программы получили денежные пособия размером до 10 тысяч рублей на осуществление деятельности по разведению домашнего скота, а также на осуществление таких видов индивидуальной трудовой деятельности, как швейное и столярное дело, парикмахерские услуги, печные работы, услуги электрика, транспортные услуги, разведение и продажа рассады, выпечка хлеба.

Технологии измерения результативности предоставления социальной помощи и социальных услуг

Целью разработки и применения этих технологий является переориентация существующей системы мониторинга в бюджетной сфере с процесса на результат, то есть положительные изменения у получателей помощи и услуг. При этом важно, чтобы данные мониторинга результативности не оставались лишь в отчетах, а активно использовались при принятии управленческих решений и, следовательно, повышали качество этих решений. Также следует отметить, что внедрение технологии требует не только введения новых методов сбора информации (например, опроса представителей клиентских групп), но и изменения существующей системы сбора, учета и хранения административных данных, поскольку эта система, как правило, не ориентирована на использование данных опросов для определения результативности бюджетной деятельности, а учитывает исключительно показатели процесса предоставления социальной помощи и услуг.

Примером такой технологии служит технология мониторинга результативности надомного обслуживания пожилых и инвалидов, внедряющаяся с 2004 года в Саратовской области. Этот вид социальных услуг является наиболее массовым в России и поэтому создание технологии мониторинга его результативности является одним из ключевых условий внедрения управления по результату и бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере социального обслуживания. Особенностями данной технологии является то, что замер результативности надомного обслуживания, понима-

зультативности в расчет принимается степень различных лишений клиента (состояние здоровья, барьеры среды проживания). Опыт пилотного применения технологии показал, что ее использование не только позволяет получать информацию о результативности надомного обслуживания, но и реально повышать его результативность для клиентских групп.

Другим примером является разрабатываемая система комплексного мониторинга предоставления социальной помощи и социального обслуживания в Алтайском крае. Такая система призвана обеспечить учет социально-экономической специфики территорий региона при разработке региональных программ социальной помощи населению, а также обеспечить региональные органы социальной защиты населения инструментом определения результативности и экономической эффективности реализующихся программ социальной помощи населению.

Система строится, во-первых, на принципе обеспечения логической связи между собираемыми данными и управленческими решениями, находящимися в компетенции региональных органов социальной защиты населения. Во-вторых, – на определении ожидаемых результатов социальной помощи в реалистичном и измеримом виде и на основании потребностей той клиентской группы, для которой она оказываются. При этом под клиентами могут пониматься не только непосредственные получатели услуг, но и иные бенефициары, например, все население территории. В-третьих, – на принципе максимально возможного совмещения достоверности, низкой ресурсоемкости и простоты использования в способах сбора информации. И, наконец, в четвертых, – на принципе учета социальной помощи, которая оказывается в территориях региона на внебюджетные средства. Следует отметить, что наличие этой системы крайне необходимо для выстраивания грамотной и эффективной региональной социальной политики при происходящем переводе функций социальной защиты и социального обслуживания населения на региональный уровень.

Технологии администрирования предоставления социальной помощи и социальных услуг

Одной из разработанных технологий данного типа является модель предоставления социальной помощи по принципу «одно окно». Эта технология направлена на повышение доступности и удобства обращения населения за получением помощи, а также на повышение качества администрирования, которое подразумевает более точный и комплексный учет получателей и видов предоставляемых им помощи, ускорение обработки документации и максимизация числа обслуживаемых клиентов, сокращение дублирующих функций, снижение числа ошибок.

Внедрение технологии заключается в функциональной реструктуризации действующей организационной структуры предоставления социальной

помощи таким образом, чтобы для участия в основных программах социальной помощи, действующих на той или иной территории, заявителю нужно обратиться только в одно учреждение, пройти одно собеседование, заполнить одну единую форму заявления и предоставить только один комплект документов, удостоверяющих его право на получение помощи. В зависимости от территориальной социально-экономической, географической и иной специфики технология может реализовываться в том или ином своем варианте.

Технология «одно окно» была внедрена в г. Арзамасе Нижегородской области в 2002 году, а в 2003 году такая модель начала работать в Магадане и Чердынском районе Пермской области. Нами проведена оценка внедрения технологии в Арзамасе, которая выявила очевидные фактические выгоды от ее применения (табл. 3).

Таблица 3

Оценка внедрения технологии «одно окно» в городе Арзамасе

<i>Выгоды для населения</i>	<i>Значение, %</i>
Сокращение времени на сбор и оформление необходимых документов (в среднем)	37
Сокращение времени, необходимого на посещение учреждений, оказывающих помощь (в среднем)	46
<i>Выгоды для органов социальной защиты населения</i>	
Сокращение количества поступающих и обрабатываемых заявлений	40

Другой технологией является технология расчета административных затрат реализации социальных программ. Переход на управление и бюджетирование по результату, заявленный как одно из основных направлений реформы системы государственного и муниципального управления, требует не только создания новых социальных программ, ориентированных на достижение результата, но и включения учета административных затрат в общую систему управления такими программами. Учет этих расходов необходим для обеспечения эффективности реализации программ, а также для развития системы их планирования расширения географии, клиентской базы. Отсутствие расчета и учета административных затрат, необходимых для полноценной реализации программ, может вести к снижению их результативности, а следовательно, и к бесполезности прямых программных расходов.

Примером реального использования данной технологии является работа фонда «Институт экономики города» по определению фактических административных затрат и оптимальных стандартов в части административных

расходов по реализации программы адресной социальной помощи «От пособия к зарплате» в Пермской области. В ходе реализации программы стало очевидно, что результативность программы в различных муниципальных образованиях напрямую зависит от объемов административных ресурсов и, прежде всего, первичного персонала, непосредственно работающего с клиентами, которые местные органы социальной защиты населения могут выделить для выполнения программы. В этой связи было принято решение определить фактические объемы и оптимальные стандарты административных затрат по программе. Площадками для проведения замеров стали те территории области, где наблюдалась самая высокая результативность программы.

В ходе проведения расчетов было выяснено, что среднее минимальное количество ставок первичного персонала программы составляет 2,13 штатных единиц на 100 семей-участников. Снижение численности первичного персонала ниже минимально необходимого влечет за собой значительное падение эффективности работы специалистов из-за нехватки времени, что в конечном итоге негативно отразится на качестве работы с клиентами и общей результативности программы в территории. Среднее оптимальное количество первичного персонала программы составляет 2,25 штатных единиц на 100 семей-участников. Это значение определено исходя из прогноза загрузки первичного персонала программы при выполнении ими всех без исключения функций, предусмотренных программой. Превышение оптимального количества первичного персонала программы приведет к перерасходу бюджетных средств на содержание специалистов и необоснованно увеличит стоимость программы. Доля административных расходов от общей стоимости реализации программы при минимальной загрузке персонала составляет 14,4 %, при оптимальной – 15,3 %. Сравнительные данные по России в настоящий момент отсутствуют, однако международная практика признает рациональным уровень административных расходов от 25 % до 30 %.

По итогам расчета Администрации Пермской области было рекомендовано ориентироваться на оптимальный стандарт по количеству ставок первичного персонала программы при планировании ее реализации в муниципальных образованиях области, а также повысить уровень технического обеспечения работы сотрудников, увеличив количество компьютерной техники и оборудования, улучшив обеспечение расходными материалами. Необходимо отметить, что для муниципальных администраций подобный учет административных расходов может быть крайне важным при возможном делегировании рядом регионов своих полномочий по реализации социальных программ органам местного самоуправления в рамках происходящей административной реформы.

Представленные в статье технологии могут стать для органов социальной защиты населения новой основой их арсенала управленческих инструментов. Обновление этого арсенала является залогом практической

эффективности осуществляемых и планируемых реформ в сфере социальной помощи и обслуживания населения. Ценность этих технологий заключается и в том, что все они, несмотря на свою инновационность, не являются чистыми технологиями «завтрашнего дня». Имеющийся опыт их внедрения свидетельствует о том, что они могут реально использоваться в практике работы органов социальной защиты населения в российских регионах и муниципалитетах.

Список литературы

Александрова А. Л., Коваленко Е. А., Кузнецова П. О. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.

Кирилл Георгиевич Чагин
руководитель проектов направления «Социальная политика»
фонда «Институт экономики города», Москва
электронная почта: chagin@urbaneconomics.ru
