

Интегрирование социальных программ:

Пилотная программа г. Арзамаса по внедрению механизма оказания социальной помощи по принципу “единого окна”

В январе 2001 г. администрация г. Арзамаса приступила к реализации пилотного проекта по проведению административных реформ в сфере социальных служб с целью повышения эффективности и доступности их работы для малоимущих граждан. Проект предлагает осуществить два крупных мероприятия по реорганизации работы социальных служб. Во-первых, отказаться от прежней системы обслуживания клиентов, согласно которой для получения каждого отдельного вида помощи или льготы клиент должен был посещать различные ведомства, ответственные за их предоставление и обычно расположенные исключительно в центральной части города, и вместо это внедрить новую систему обслуживания, предусматривающую создание районных социальных центров, работающих по принципу “единого окна”, благодаря которым клиент получает возможность оформить любые виды социальной помощи в одном месте и в одно время. Во-вторых, освободить клиента от необходимости подавать отдельные заявления на предоставление каждого отдельного вида помощи, заменив их одним единым заявлением стандартной формы, охватывающим сразу все виды социальной помощи и услуг, которые можно получить в г. Арзамасе.

В настоящий момент (лето 2001 г.) проект все еще находится на начальной стадии реализации. Первоначально районные социальные центры, работающие по принципу “одного окна”, были созданы только в двух из 14 районов города, при этом они оформляли только один вид помощи — выплату пособий малоимущим семьям по Программе школьного питания. Учитывая первые успехи этого проекта, руководители города согласились расширить его масштаб, включив в него все районы города. Кроме того, в сферу ведения этих центров теперь включены и другие муниципальные программы социальной помощи.

Пойдя по пути этих реформ, администрации Арзамаса удалось за счет концентрации ресурсов, ранее распределявшихся по разрозненным социальным учреждениям и ведомствам, и сокращения многочисленных дублирующих друг друга процедур проверки доходов граждан добиться заметного повышения эффективности работы городской системы социальной защиты в целом. Не менее администрации в проведении этих реформ заинтересованы и сами клиенты социальных служб. Теперь вместо того, чтобы ходить по разным инстанциям, большей частью расположенным в центре города, а также оформлять большое количество одних и тех же документов, им достаточно прийти в одно-единственное учреждение, расположенное недалеко от их места жительства, и подавать там одно заявление на предоставление сразу нескольких видов помощи, на которые они имеют право. Там же клиенты могут узнать адреса муниципальных и негосударственных организаций, предоставляющих другие виды социальных услуг, например, такие, как консультации по правовым вопросам, помощь по уходу за детьми-инвалидами, помощь в трудоустройстве и др.

Более подробное описание данного проекта Вы можете найти ниже.

Потребность в реформах

Город Арзамас отличает наличие большого количества действующих программ социальной помощи малоимущим гражданам и иным социально уязвимым группам населения. Это и федеральные программы, такие как Программа детских пособий, и региональные или местные, такие как Программа пособий по бедности. Так же, как и во многих других российских городах, ранее в Арзамасе обязанности по предоставлению различных видов социальной помощи и услуг были распределены среди целого ряда муниципальных учреждений, большей частью расположенных в центре города. Так, отдел жилищных субсидий отвечал за реализацию Программы жилищных субсидий, Муниципальный центр социальной помощи — за выплаты пособий малоимущим и реализацию других муниципальных социальных программ, Комитет по делам семьи, женщин и детей — за выплату детских пособий. На рис.1 показана схема работы социальных учреждений и ведомств города до того, как здесь было начато внедрение системы “одного окна”. В табл.1 перечислены виды помощи и услуг, предоставлявшиеся этими учреждениями и ведомствами.

Главная проблема состояла в том, что многие осуществлявшиеся этими учреждениями программы были призваны обслуживать одни и те же группы населения. Так, семья, получавшая детское пособие, скорее всего, имела право получать и жилищную субсидию. Но, поскольку каждое ведомство устанавливало свои правила проверки прав клиента на получение конкретного вида помощи, существовала большая вероятность того, что в каждом из этих ведомств одна и та же семья будет восприниматься по-разному. Более того, обычно гражданам приходилось многократно собирать одни и те же документы для того, чтобы подтвердить свое право получать социальные пособия, выплата которых зависела от конкретного уровня их доходов. При этом практически не существовало практики, когда бы ведомства, хранившие у себя информацию о доходах их клиентов, делились

бы этой информацией с другими социальными ведомствами. Все это приводило к крайне низкой эффективности работы всей социальной системы города.

Рис. 1 Схема организации работы социальных служб г. Арзамаса до внедрения системы “одного окна”

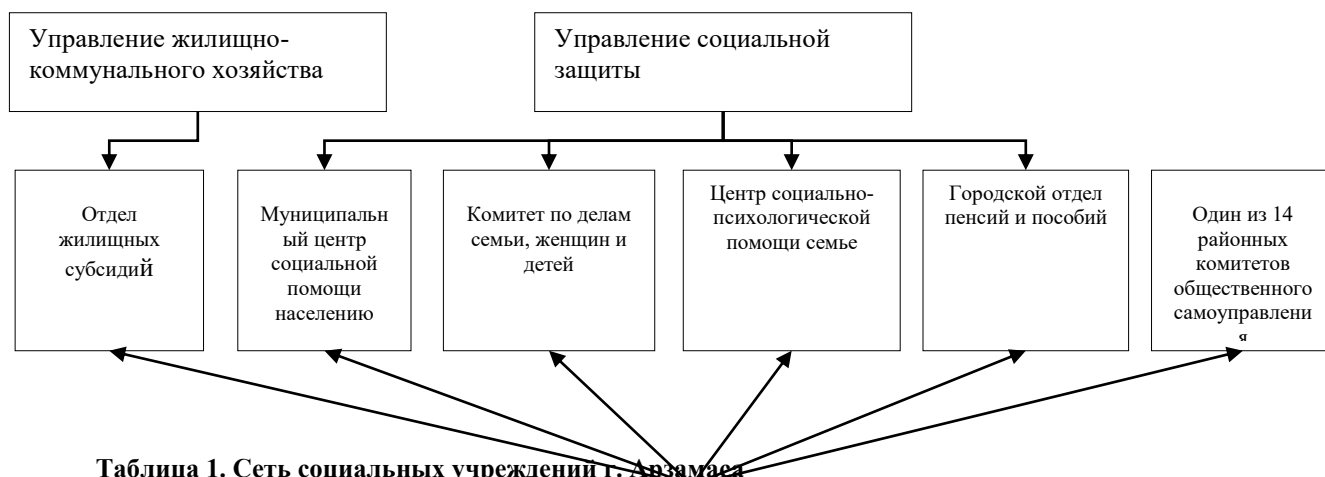


Таблица 1. Сеть социальных учреждений г. Арзамаса

Название учреждения	Население
Отдел жилищных субсидий	Выплата жилищных субсидий
Центр социально-психологической помощи семье	Консультации по проблемам домашнего насилия и проблемам семьи
Городской отдел пенсий и пособий	Выплата федеральных пенсий и похоронных пособий
Комитет по делам семьи, женщин и детей	Выплата детских пособий и пособий по рождению ребенка
Муниципальный центр социальной помощи населению	Выплата муниципальных пособий: ежемесячных и единовременных; предоставление продуктовых наборов, одежды, топлива; организация школьного питания; выплата единовременных муниципальных пособий по рождению ребенка; услуги престарелым
14 районных комитетов общественного самоуправления (КОС)	Предоставление семьям небольших беспроцентных ссуд, материальной помощи в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств; организация праздников и т. п.

Такая схема работы социальных учреждений была неудобна и самим клиентам. Для того, чтобы получить те или иные виды помощи или пособий, им приходилось много раз оформлять копии одних и тех же документов — таких, как свидетельство о рождении, справка о доходах, справка о составе семьи. Затем им приходилось обходить большое количество различных ведомств и беседовать с большим количеством их сотрудников. В связи с тем, что данные ведомства в основном располагались в центре города, жители отдаленных районов должны были преодолевать большие расстояния, чтобы добраться до них. И, наконец, ввиду того, что сотрудники каждого конкретного ведомства отвечали только за работу по одной конкретной программе социальной помощи, перед ними не ставилась задача быть в курсе правил и требований, выдвигаемых иными социальными учреждениями и ведомствами. Поэтому они обычно не могли ответить на вопросы клиентов, касающиеся получения других видов помощи и пособий.

Подготовительный этап реорганизации

Учитывая необходимость осуществления сразу нескольких структурных преобразований в рамках этого проекта, был предпринят ряд важных подготовительных шагов, а именно:

1. Разработана единая форма заявления на оказание социальной помощи.
2. Оборудованы помещения КОСов, работающих по принципу “одного окна”.

3. К каждому району были прикреплены по два социальных работника — один из Муниципального центра социальной помощи, другой — из Центра социально-психологической поддержки семьи, которые предварительно прошли обучение работе по принципу “одного окна”. По инициативе организаций, принимавших участие в осуществлении проекта, был организован ряд учебных семинаров, на которых сотрудникам социальных учреждений города была представлена подробная информация о различных программах социальной помощи и услуг, действующих в настоящее время в городе, были проведены практические занятия по заполнению единого заявления на предоставление помощи, а также представлена иная необходимая информация.
4. Был разработан ряд служебных документов в помощь социальным работникам, в том числе их должностные инструкции, инструкции по работе с заявлением на предоставление социальной помощи, положения о правилах и порядке реализации различных социальных программ и иные документы справочного характера.
5. Была организована компания по распространению информации о Новой программе школьного питания, которая была намечена к реализации в то же самое время. В рамках этой компании широко использовались такие средства распространения информации, как радио, телевидение, газеты, плакаты, а также встречи жителей района с его руководителями.

Единое заявление

В рамках внедрения модели “единого окна” было предложено, чтобы все виды помощи и пособий, которые будут предоставляться по этой модели в зависимости от уровня доходов конкретной семьи, оформлялись на основе одного заявления. В результате проведения серии встреч с руководителями социальных служб, ведающих предоставлением пособий на основе справок о доходах, была разработана единая форма заявления на оказание социальной помощи. Предварительно были тщательно изучены все существовавшие на тот момент формы заявлений на оказание помощи в связи с малоимущностью с тем, чтобы в единой форме учесть все виды информации, которые могут потребоваться для принятия решения о предоставлении того или иного вида помощи.

Кроме того, единая форма заявления предусматривает использование новых методов сбора информации, которые позволяют получать более качественную и достоверную информацию. Так, в отличие от прежних заявлений, в которых обычно требовалось указать только сумму совокупного семейного дохода, в единой форме заявления необходимо указывать все виды доходов, из которых складывается совокупный доход семьи, например, доходы от индивидуальной предпринимательской деятельности. Благодаря этому, уже на стадии заполнения заявления социальному работнику становится ясно, из чего складываются доходы семьи и насколько достоверно указанная клиентом сумма совокупного дохода отражает реальные доходы его семьи. Кроме того, единая форма заявления позволяет клиенту указать конкретно, какие именно трудности и проблемы испытывает его семья, исходя из чего социальный работник может посоветовать клиенту конкретную муниципальную или негосударственную организацию, которая действительно сможет помочь ему решить эти проблемы.

Реорганизационные мероприятия

Новая схема работы социальных учреждений города была изложена в Положении “Об организации модели оказания адресной социальной помощи населению города по принципу “одного окна”. На рис. 2 показано, какие организационные изменения произошли в системе социального обслуживания населения на первом этапе реализации данного пилотного проекта. Прежде всего, отдел жилищных субсидий был передан в ведение Муниципального управления социальной защиты, которое теперь является основным органом, контролирующим работу всех социальных служб, входящих в систему “единого окна”. Кроме того, была создана рабочая группа, в которую вошли руководители всех социальных учреждений и ведомств, работающих по новой системе, которая проводит регулярные заседания для обсуждения проблем реализации и стратегического планирования деятельности по дальнейшему объединению имеющихся у них ресурсов.

Рис. 2. Система работы социальных служб г. Арзамаса после введения в действие принципа “единого окна”



14 КОСов, которые раньше в лучшем случае могли лишь просто подсказать обратившимся к ним гражданам, в какое именно социальное ведомство им надо обращаться, чтобы получить ту или иную помощь, теперь стали центральным звеном всей системы социального обеспечения населения. В каждом из этих центров работают по два социальных работника, которые помогают клиентам правильно оформить заявление на получение помощи в рамках системы “одного окна”, проверяют наличие всех необходимых документов, достоверность представленной в них информации и делают заключение о правомерности предоставления той или иной помощи конкретному клиенту. После чего они отправляют заявление, поданное клиентом, вместе с собранными им документами в соответствующее социальное учреждение города. Работники районных центров объясняют также своим клиентам, какие еще услуги предоставляют негосударственные и муниципальные социальные учреждения из тех, что не могут быть переданы на районный уровень, например, консультации по проблеме домашнего насилия.

Сотрудники районных центров не только отвечают за рассылку заполненных заявлений и проверенных документов клиентов по соответствующим социальным службам, но и сами являются аккумуляторами информации, приходящей к ним от этих служб. После того, как официально подтверждено право клиента на получение социальной помощи и принято решение о предоставлении ему этой помощи, эта информация доводится до сведения районного социального центра. Это позволяет сотрудникам центра постоянно быть в курсе того, какими видами помощи и услуг пользуется тот или иной их клиент. Кроме того, у них появляется возможность использовать данные о доходах и составе семьи, предоставленные клиентом ранее для получения одного вида помощи, при принятии решения о возможности предоставления ему другого вида помощи. Например, работники районных центров имеют доступ к базе данных Комитета по делам семьи, женщин и детей, в которой содержатся сведения обо всех получателях детских пособий. Скорее всего, семьи, получающие такие пособия, будут также обращаться в социальные службы с заявлением о предоставлении им пособия на школьное питание, выдачей которых руководит Муниципальный центр социальной помощи. Для того, чтобы определить, имеет ли обратившаяся за этим пособием семья право на его получение, сотрудник районного центра может воспользоваться данными, поступившими от этой семьи ранее, в момент оформления ею права на получение пособия на детей.

В связи с тем, что управление различными программами социальной помощи рассредоточено по разным учреждениям и ведомствам, таким же образом оказываются рассредоточенными и финансовые средства, выделяемые на их реализацию. В настоящее время работа сотрудников районных центров оплачивается сообща всеми теми ведомствами, в интересах которых они работают. Компьютеры для районных центров были приобретены за счет гранта, выделенного Фондом Евразия, а средства на покрытие административных расходов выделяются Управлением социальной защиты администрации города.

Работа с заявлением

Одним из важнейших элементов административной реформы является изменение правил и порядка подачи заявления на предоставление социальной помощи. Согласно новой системе “единого окна”, для того, чтобы подать такое заявление, гражданам необходимо прийти в районный КОС по месту жительства. Во время их первого визита сотрудники центра объяснят им, какие виды помощи они могут получить при помощи КОСа, а также, если это необходимо, расскажут, как работает система “единого окна”. Затем они определят, имеет ли обратившийся к ним гражданин право на получение того или иного вида помощи, и если выяснят, что да, имеет, то объяснят, как заполнить заявление. Если у гражданина возникнут вопросы по поводу заполнения заявления, то сотрудники центра должны помочь ему правильно его заполнить. Сразу после оформления заявления сотрудники КОСа сравнивают информацию, указанную в заявлении, с той, что имеется у них в собственной базе данных. В настоящее время в этой базе данных хранятся сведения, полученные от клиентов во время их предыдущих визитов, а также данные, предоставляемые Программой детских пособий.

Второй раз клиент должен прийти в КОС для того, чтобы представить все необходимые документы. Однако зачастую, в том случае, если в базе данных КОСа есть уже вся необходимая информация о клиенте, такой повторный визит оказывается ненужным. Для того, чтобы заявление на оказание помощи было утверждено, клиент должен представить такие документы, как свидетельство о рождении всех членов семьи, трудовые или пенсионные книжки, справку о составе семьи, свидетельство о получении федеральных льгот или пособий, справку с места жительства, свидетельство о владении земельным участком и т. п. Кроме того, сотрудник КОСа должен поинтересоваться, в какой форме клиент хотел бы получать пособие. Чаще всего пособия перечисляются клиентам на их счета в Сбербанке.

Если в семье клиента есть какие-то особые проблемы, то социальный работник может выслушать его и затем вместе с клиентом решить, каким образом можно было бы решить эту проблему и на какую помощь в данном случае может рассчитывать клиент. В случае необходимости клиенту могут порекомендовать обратиться в Центр социально-психологической помощи семье, особенно если речь идет о кризисной семье. По завершении процесса подачи заявления и проверки документов социальный работник производит расчет среднего душевого дохода семьи и размера пособия, которое данная семья будет получать. Эта информация заносится в так называемый социальный паспорт семьи, а копия заявления отправляется в соответствующие социальное ведомство. Заявление на предоставлении социальной помощи должно быть утверждено тем ведомством, которое эту помощь предоставляет. О принятом решении, положительном или отрицательном, ведомство уведомляет районный КОС, а тот, в свою очередь, должен в течение 10 дней с момента подачи заявления уведомить клиента о принятом решении, после чего пособие переводится на счет клиента в банке, а в базу данных вводится информация о том, что клиент отныне является участником программы социальной помощи. На этом процесс работы с заявлением и документами клиента завершается.

Работа социальных работников с клиентами продолжается даже после того, как решение о включении клиента в ту или иную программу социальной помощи принято и он эту помощь уже получает. Прежде всего, это касается так называемых “кризисных семей”, т. е. семей, переживающих серьезные трудности, которые ставят под угрозу саму способность семьи к жизнедеятельности и которые вряд ли могут быть преодолены без посторонней помощи. В таких случаях социальные работники посещают своих клиентов на дому для того, чтобы лучше понять проблемы семьи и решить, в какой еще помощи она нуждается. Во-вторых, на социальных работников возлагается обязанность по ведению учета всех случаев предоставления социальной помощи на территории их района. И, в-третьих, они обязаны поддерживать постоянную связь с получателями социальной помощи и своевременно оповещать их об окончании установленного срока предоставления помощи и возможности повторного ее получения после прохождения соответствующей процедуры перерегистрации.

Перспективы

По мере реализации в г. Арзамасе пилотного проекта по переводу его социальных учреждений на новые принципы работы (в частности, внедрение принципа “единого окна”), скорее всего, возникнет необходимость в проведении дальнейших структурных реформ. В частности, взамен четырех основных социальных учреждений, оказывающих в настоящее время социальную помощь населению в виде денежных пособий (Отдел жилищных субсидий, Отдел пенсий и пособий, Комитет по делам семьи, женщин и детей, а также Муниципальный центр социальной помощи населению), будет создан единый центр, занимающийся рассмотрением всех заявлений на оказание социальной помощи, принимаемых районными КОСами, а также ведущий практическую деятельность по ее предоставлению. Услуги, предоставляемые этими четырьмя учреждениями в настоящее время, так же как и услуги Центра социально-психологической помощи семье, могут быть реорганизованы.