



Техническая помощь программе поддержки секторальной политики в области социальной защиты – компонент по предоставлению услуг Таджикистану

**Предложения по внедрению в практику социальных служб
процедуры предварительной оценки потребностей
потенциального пользователя в социальных услугах**

*Материал для обсуждения, ноябрь 2012-11-26
КЕ5, С.Лукашов*

| | |
|---|---|
| Обоснование актуальности | 1 |
| Алгоритм действий в процессе оценки потребностей потенциального пользователя социальной службы | 4 |
| Инструкция к форме «Предварительная оценка потребностей потенциального пользователя в социальных услугах» | 5 |
| Форма «Предварительная оценка потребностей потенциального пользователя в социальных услугах» | 6 |

Обоснование актуальности

Существующая система социальных услуг в Республике Таджикистан находится в состоянии развития и реформирования. Качество социальных услуг, предоставляемых системой Министерства труда и социальной защиты населения РТ, неуклонно повышается.

Однако на начальном этапе процесса социального обслуживания, этапе приёма пользователя на обслуживание, система социальных услуг имеет существенный пробел, заключающийся в **отсутствии процедуры предварительной оценки потребностей пользователя**. Процедура предварительной оценки потребностей пользователей (т.н. «скрининг») в индивидуальном аспекте позволяет определить, какая услуга нужна потенциальному пользователю и в какую службу его следует направить; в аспекте развития системы служб, такая процедура позволяет определить, какие услуги и службы востребованы в обществе и, соответственно, требуют создания или развития. В целом, эта процедура позволяет классифицировать потенциальных пользователей по видам их потребностей в услугах.

Международный опыт деятельности социальных служб предусматривает, как минимум, двухэтапный процесс отбора и направления потенциальных пользователей:

- на первом этапе применяется процедура предварительной оценки (скрининга, экспресс-оценки, первичной оценки). Эта процедура очень широкая по охвату тем и возможных потребностей (физическое состояние, эмоциональное состояние, социальные связи, материальные и правовые потребности и т.д.), но при этом поверхностная, приблизительная, короткая, простая в выполнении и интерпретации. В задачи предварительной оценки не входит глубокое изучение пользователя и планирование помощи. Её задача лишь определить, имеется ли у потенциального пользователя какая-либо социальная проблема. Если нет, то потенциальный пользователь отклоняется либо перенаправляется в другие организации соответственно его потребностям. Если да, то предварительная оценка позволяет в обобщённом виде определить, какой вид

обслуживания ему нужен. Собранные в ходе такой процедуры и впоследствии обобщённые данные позволяют приблизительно определить, какого рода запросы возникают у населения, и какие социальные услуги востребованы.

- на втором этапе, после предварительной оценки, пользователь направляется в необходимую ему социальную службу, и там он проходит процедуру специализированной оценки потребностей. Специализированная оценка, во-первых, сфокусирована на каком-либо одном аспекте потребностей пользователя, во-вторых, в-третьих, она направлена на планирование дальнейшей помощи клиенту, в-третьих, она глубокая, объёмная, требующая квалификации от сотрудника и значительных затрат времени.

В данный момент в системе социальных служб такая процедура не утверждена. Вследствие этого в социальных службах имеет место смешение целевых групп, видов услуг, функций и целей, что снижает эффективность и создает ряд трудностей как пользователям, так и сотрудникам:

1. В аспекте индивидуальной работы с пользователем:

органы, принимающие обращения граждан за получением социальных услуг (в первую очередь местные органы власти и Государственное Агентство социальной защиты, занятости населения и миграции), направляют их в социальные службы либо вовсе без предварительной оценки реальных потребностей этих граждан, либо с формальной оценкой на соответствие пользователя критериям приёма в данную конкретную службу (т.е. ища ответ на вопрос «подходит ли пользователь нашей службе», тогда как следует искать ответ на вопрос «какая служба нужна пользователю»). В результате в существующие социальные службы (стационары, территориальные и дневные центры, отделы обслуживания на дому) попадают на обслуживание люди, чьи потребности на самом деле не соответствуют содержанию этих служб.

2. В аспекте развития системы социальных служб:

Органы, отвечающие за развитие системы услуг, не изучают и не фиксируют, какие услуги и в каком объёме нужны населению в целом и уязвимым группам в частности. Вместо этого руководящие органы вынуждены из года в год репродуцировать одни и те же виды услуг (в основном стационарных); ни пользователи, ни профессионалы не получают возможности выбора наиболее эффективных видов помощи.

Такая ситуация приводит к ряду серьёзных проблем для пользователей:

- без предварительной оценки, многие пользователи направляются для получения ненужных им услуг, и наоборот, не могут получить нужные им услуги, что нарушает их права и не приводит к решению проблем, лишь делая их хроническими;

- некоторые потенциальные пользователи, действительно нуждающиеся в стационарном обслуживании, не получают его, поскольку учреждения переполнены пользователями, которые могли бы жить независимо;

- пользователи с разными нуждами и особенностями вынуждены находиться в одном учреждении, что приводит к трудностям во взаимоотношениях и взаимной дискриминации;

Сотрудники системы социальных служб также сталкиваются с проблемами:

- не имея утверждённых инструментов предварительной оценки, сотрудники вынуждены принимать решения о принятии либо отклонении заявителя, исходя из собственных субъективных соображений, что впоследствии приводит к спорам и конфликтам с руководящими органами и с самими пользователями;

- по той же причине, сотрудники не могут обоснованно отклонить либо перенаправить заявителя в более соответствующую ему службу, и вынуждены оказывать ему свои услуги, даже если это нецелесообразно;

- обслуживая пользователей, чьи потребности слишком разнообразны и не всегда соответствуют задачам служб, сотрудники переутомляются и конфликтуют с пользователями;

- из-за смешения целевых групп и рабочих функций, сотрудники служб затрудняются увидеть цель своей работы, не могут специализировать и развить свои компетенции;

- оказывая дорогостоящие социальные услуги (особенно стационарные) не нуждающимся в них людям, государство несёт нецелесообразные расходы;

- руководящие органы не могут обоснованно принять решение о планировании новых социальных служб.

Например, дома-интернаты для пожилых и инвалидов по направлениям из ГАСССЗНМ (например, «Батош», Яванский дом-интернат) принимают и обслуживают, во-первых, пожилых одиноких людей с физическими нарушениями и инвалидностями, во-вторых, пожилых людей, физически здоровых, но утративших своё жильё, в-третьих, молодых людей с инвалидностями, в-четвёртых, социально-дезадаптированных людей с опытом бездомности или пребывания в местах заключения. Очевидно, что эти четыре категории требуют совсем разных услуг: только первой из них нужен пожизненный уход в стационаре, а остальные могут и должны жить в обществе, при условии получения дополнительной помощи: либо восстановления имущественных прав, либо инклюзивного образования и социального сопровождения, либо трудовой реабилитации и социального инспектирования. Аналогично, ГАСССЗНМ направляет в стационарные учреждения для людей с психоневрологическими расстройствами (например, «Чорбог», Гиссарский психоневрологический интернат), во-первых, людей с тяжёлыми и множественными органическими поражениями головного мозга, во-вторых, людей с психиатрическими заболеваниями, в-третьих, людей со сниженным интеллектом, в-четвёртых, людей с последствиями ДЦП и полиомиелита. Из них только первая группа нуждается в стационарном уходе, остальные могут и должны жить в обществе, получая специализированную помощь и контроль по месту проживания. Аналогично, местные органы власти направляют в отделы социального обслуживания на дому и в территориальные центры всех граждан, нуждающихся в какой-либо социальной помощи. В результате эти службы оказывают им, в пределах своей компетенции, социально-бытовые услуги, хотя очень многие из них нуждаются не в бытовом обслуживании, а в социальной интеграции, семейном консультировании, правовой защите, физической терапии и т.д.

Вышеописанная эмпирическая оценка ситуации в учреждениях и службах позволяет предположить, что большинству потенциальных пользователей не нужно стационарное обслуживание, а нужна помощь по месту жительства в виде «участковых» социальных служб или дневных центров в сообществе, а именно:

- служба социального и психолого-педагогического сопровождения семей и детей в трудной жизненной ситуации;
- служба социальной и физической адаптации для людей с инвалидностями (физическими нарушениями и сниженным интеллектом);
- центры досуга, общения и интеграции для одиноких людей;
- служба правовой помощи;
- социальная служба при центрах занятости.

Опыт общения с руководителями социальных служб как национального, так и местного уровней, показывает, что они в целом осознают эти потребности. Однако для того, чтобы проверить и обосновать предположения, руководящим органам не хватает системы сбора информации о реальных запросах пользователей. Процедура предварительной оценки потребностей как раз и может стать средством сбора и обобщения таких данных.

В связи с этим представляется важным разработать и внедрить в практику всех учреждений, организаций и служб МТСЗН РТ единый инструмент предварительной оценки потребностей потенциального пользователя в социальных услугах. Это должен быть краткий, простой в применении и интерпретации опросник, согласно которому будет интервьюироваться каждый потенциальный пользователь, обращающийся за получением социальных услуг. Желательно, чтобы такой инструмент применялся всеми организациями, принимающими обращения от населения и направляющими пользователей в социальные службы для получения социальных услуг – как социальными службами, непосредственно оказывающими услуги, так и органами власти, направляющими пользователей в службы. Ниже предлагается возможный инструмент предварительной оценки потребностей потенциального пользователя.

Алгоритм действий в процессе оценки потребностей потенциального пользователя социальной службы

1-й этап – предварительная оценка при первом контакте, до принятия на обслуживание (по краткому опроснику)

2-й этап – специализированная оценка после принятия на обслуживание (по детальному формату)

3-й этап – разработка плана обслуживания

Первый контакт с потенциальным пользователем

→

| | Выявленные проблемы → | Соответствующие потребности → | | Решение: → | → Последующие действия: | Дальнейшие действия | |
|---|---|---|---|---|--|--|---|
| → | 1 Угроза жизни и здоровью (из-за насилия либо из-за отсутствия жилья) | потребность в экстренной защите | → | Перенаправление и посредническая помощь | Экстренное информирование местных органов власти, органов опеки, ОГП, правоохранительных органов. | – | |
| | | потребность во временном альтернативном устр-ве | → | Принятие на соц. обслуживание (например, в стационар при ТЦ) | Временное устройство в стационар на период устранения угрозы (например, в стационар при ТЦ) | План посредничества для защиты прав пользователя и его возвращения домой | |
| | 2 Физические нарушения, ограничения самостоятельности | потребность в бытовом обслуживании | → | Принятие на соц. обслуживание (например, в ТЦ, ОСОД, ДИ) | Специализированная оценка потребностей в социальном (бытовом и гигиеническом) обслуживании | → | План быт.обслуживания – на дому либо, в крайнем случае, в стационаре |
| | | потребность в двигательной ре/абилитации | → | | Специализированная оценка потребностей в физической терапии Специализированная оценка потребностей в эрготерапии | → | План физической реабилитации, адаптации среды и т.д. – на дому либо, в крайнем случае, в стационаре |
| | 3 Интеллектуальные нарушения, нарушения зрения и слуха | Потребность в специальном обучении и абилитации | → | Принятие на соц. обслуживание (например, в ДЦ, РЦ) | Специализированная оценка потребностей в специальном обучении и реабилитации по специализированному формату | → | План специального обучения и абилитации |
| | 4 Материальные трудности (бедность) | потребность в материальной помощи; потребность в трудоустройстве | → | Перенаправление и посредническая помощь | Перенаправление в частные, общественные или государственные благотворительные организации и фонды Перенаправление в службу занятости | → | – |
| | 5 Нарушение юридических прав | потребность в юридическом сопровождении | → | Перенаправление и посредническая помощь | Перенаправление в отдел соцзащиты (пенсионные вопросы), ОГП или орган опеки (по вопросам опеки) или в юридическую консультацию при хукумате. | → | – |
| 6 Социально-психологическая дезадаптация | потребность в психолого-социальном сопровождении | → | Принятие на соц. обслуживание (ТЦ, ДЦ, ОСОД) | Специализированная оценка потребностей в психолого-социальном сопровождении | → | План психолого-социального сопровождения и соц.-педагогического обучения (как правило, в сообществе) | |
| 7 Заболевания (соматическое либо психическое) | потребность в лечении или мед.обслуживании | | Перенаправление и посредническая помощь | Перенаправление в органы здравоохранения, помощь в устройстве на лечение | → | – | |

Сокращения: ТЦ – территориальный центр социального обслуживания, ДЦ – дневной центр, РЦ – реабилитационный центр, ОСОД – отдел социального обслуживания на дому, ДИ – дом-интернат.

Инструкция к форме «Предварительная оценка потребностей потенциального пользователя в социальных услугах»

Предварительная оценка проводится в ситуации, когда гражданин впервые обращается в какую-либо организацию за получением социальных услуг (это может быть как социальная служба (организация, непосредственно оказывающая социальные услуги), так и административный орган, направляющий пользователя в социальную службу). Сотруднику организации следует опросить пользователя с помощью опросника предварительной оценки. Задача применения данной формы состоит в сборе информации для принятия решения о том, следует ли принять гражданина на социальное обслуживание в учреждение или службу системы МТСЗН РТ, либо следует отклонить его заявление, либо следует перенаправить его в другие службы или учреждения.

Опросник включает в себя тематические разделы согласно типичным запросам потенциальных пользователей социальных услуг:

- Угроза жизни и здоровью
- Физические нарушения, ограничения самостоятельности
- Заболевание (соматическое либо психическое)
- Интеллектуальные нарушения, нарушения зрения и слуха
- Бедность
- Нарушение юридических прав
- Социально-психологическая дезадаптация

Вопросы сформулированы таким образом, чтобы подразумевать ответы «такая трудность у пользователя имеется» либо «такой трудности у пользователя не имеется». Ответы могут быть подкреплены и уточнены либо фактами, увиденными сотрудником, либо документами, предоставленными пользователем.

В зависимости от полученных ответов сотрудник может сделать предварительный вывод о том, какая трудность имеется у пользователя; соответственно этому, какая потребность у него имеется; соответственно этому, какую социальную услугу следует предложить пользователю.

Если выявленная трудность не соответствует содержанию деятельности социальных служб системы МТСЗН, сотруднику следует перенаправить пользователя в соответствующую службу или организацию. При этом социальная служба может оказывать пользователю поддержку в виде консультаций, посредничества, представительства интересов.

Если никаких трудностей в ходе предварительной оценки не выявлено, пользователю может быть обоснованно отказано в социальном обслуживании.

В случаях, когда выявленная трудность требует такого обслуживания, которое находится вне компетенции и вне возможностей социальных служб, сотрудникам следует выходить из положения по возможностям.

Заполненные опросники следует сохранять независимо от того, был ли пользователь принят на обслуживание, перенаправлен в другую службу или отклонён. Собранные и обобщённые данные позволят руководящим органам делать вывод о наиболее распространённых потребностях потенциальных пользователей, что необходимо учитывать в планировании деятельности и ресурсов на следующий период.

Форма «Предварительная оценка потребностей потенциального пользователя в социальных услугах»

| Вступительные вопросы к потенциальному пользователю <i>(вопросы могут касаться самого потенциального пользователя либо зависящего от него члена семьи (ребёнка, пожилого родственника, родственника с инвалидностью))</i> | | | |
|--|--|--|---|
| «Ваше имя, фамилия, адрес? (Если Вы обращаетесь за помощью для другого человека (Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи), назовите также и его имя, фамилию, адрес)» | | | |
| «Почему Вы обратились за помощью, как бы Вы описали свои трудности?» | | | |
| «Какую помощь Вы хотели бы получить?» | | | |
| Вопросы к потенциальному пользователю: <i>«Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...»</i> | Уточняющие вопросы к потенциальному пользователю. <i>«Если в данном аспекте имеются трудности, уточните, какие, как часто они имеют место, в чём они выражаются, какова их причина и т.д.»</i> | Комментарий работника. <i>Фактические наблюдения и/или документы, подтверждающие слова потенциального пользователя</i> | Последующие действия. <i>Если наличие трудностей подтверждается, то:</i> |
| 1. Предварительная оценка потребностей в экстренной защите <i>«Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...»</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - угроза насилия или жестокого обращения по отношению к Вам со стороны окружающих - прямая угроза Вашей жизни и здоровью по какой-либо другой причине (в том числе по причине отсутствия жилья) | | | Пользователя следует перенаправить в местные органы власти, ответственные за экстренную защиту. Пользователя следует принять на временное обслуживание в стационар (ТЦ либо ДИ) на период устранения угрозы. |
| 2. Предварительная оценка потребностей в социальном (бытовом и гигиеническом) обслуживании и двигательной реабилитации <i>«Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...»</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Вы имеете заключение об инвалидности, связанной с нарушениями опорно-двигательной системы | | | Пользователя следует принять на социальное обслуживание в ТЦ, ДЦ, ОСОД или ДИ, где будет |

| | | | |
|---|--|--|--|
| - Вы не можете самостоятельно готовить пищу | | | проведена специализированная оценка: а) потребностей в соц.обслуживании; б) потребностей в развитии физической активности, в) потребностей в предотвращении вторичных осложнений г) оценку деятельности д) оценку среды |
| - Вы не можете самостоятельно есть и пить | | | |
| - Вы не можете самостоятельно поддерживать чистоту тела, мыться, пользоваться туалетом | | | |
| - Вы не можете самостоятельно убирать в доме, стирать одежду | | | |
| - Вы не можете самостоятельно передвигаться по квартире и двору | | | |
| - Вы не можете самостоятельно передвигаться по территории своего населённого пункта | | | |
| 3. Предварительная оценка потребностей в специальном обучении и абилитации «Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...» | | | |
| - Вы имеете заключение об инвалидности, связанной с интеллектуальными нарушениями | | | Пользователя следует принять на социальное обслуживание в ДЦ или РЦ, где будет проведена специализированная оценка |
| - трудности в общении с окружающими из-за нарушений речи и слуха | | | Пользователя следует перенаправить в специализированные учебные программы и учреждения |
| 4. Предварительная оценка потребностей в материальной помощи «Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...» | | | |
| - недоедание, голод | | | Пользователя следует перенаправить в государственные, общественные либо частные благотворительные фонды, а также в службы трудоустройства |
| - аварийные условия жилища | | | |
| - отключение коммунальных удобств за долги | | | |
| - отсутствие необходимой одежды и обуви | | | |
| 5. Предварительная оценка потребностей в юридическом сопровождении «Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...» | | | |
| - Вы не получаете государственные выплаты, на которые имеете право (пенсия, пособие, дотации) | | | Пользователя следует перенаправить в органы, компетентные в оказании юридической помощи. |
| - Вы лишились или можете лишиться принадлежащего Вам имущества, жилища, заработанных денег | | | |
| - Вам запрещают общаться с Вашими родственниками, близкими | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| - Вам нужна опека или попечительство, поскольку Ваша юридическая дееспособность ограничена | | | |
| - Вашу свободу ограничивают, Вас поместили в какое-либо учреждение против Вашей воли | | | |
| 6. Предварительная оценка потребностей в психолого-социальном сопровождении | | | |
| <i>«Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...»</i> | | | |
| - состояние сильной тревоги, паники, горя, подавленности | | | Пользователя следует принять на социальное обслуживание в ОСОД, ДЦ или РЦ, где будет проведена специализированная оценка психосоциальных потребностей. |
| - одиночество, изолированность, недостаток контактов с людьми | | | |
| - конфликты с близкими людьми (членами семьи, детьми, соседями, ухаживающими за Вами людьми) | | | |
| - трудности в обслуживании зависящего от Вас члена семьи (ребёнка, пожилого человека, человека с инвалидностью) | | | |
| - трудности в общении с окружающими из-за непонимания языка, правил поведения, традиций | | | |
| - трудности в поиске работы и полезной занятости | | | |
| - трудности в доступе к образовательным услугам (школе, курсам, обучению на дому и др.) | | | |
| - трудности в планировании бюджета и правильного расходования денег | | | |
| 7. Предварительная оценка потребностей в лечении и медицинском сопровождении | | | |
| <i>«Имеется ли у Вас (или Вашего ребёнка, или зависящего от Вас члена семьи) следующая трудность:...»</i> | | | |
| - медицинский диагноз о наличии заболевания (соматического или психического), согласно которому Вы нуждаетесь в лечении или медицинском обслуживании | | | Пользователя следует перенаправить в медицинские учреждения или службы |
| - проявления заболевания (недомогание, боли, слабость, расстройство психики, другие симптомы) | | | |