Оценка эффективности межведомственного взаимодействия в системе комплексной реабилитации и абилитации инвалидов: по материалам социологического исследования в Свердловской области

Докладчик: Абрамова Софья Борисовна
Заместитель директора «Центра Социальных Технологий «ОПТИМА»

Екатеринбург
26-27 ноября 2020 год

Социологический опрос: октябрь-декабрь 2019 г.

Цель исследования: оценить эффективность межведомственного взаимодействия в системе комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в т.ч. детей-инвалидов в Свердловской области в 2019 году.

Задачи исследования: определить :

•понимание инвалидами и экспертами ***целей, задач, принципов межведомственного взаим***одействия

•***критерии оценки эффективности*** МВВ экспертами;

•***уровень удовлетворенности инвалидов*** МВВ в системе комплексной реабилитации и абилитации;

•оценку инвалидами ***уровня доступности*** получения комплексных реабилитационных и абилитационных мероприятий;

•***динамику изменения значимости факторов, препятствующих МВВ***, сравнить полученные данные с результатами социологического опроса 2017;

•***уровень сформированности региональной системы*** межведомственного обмена данными о потребностях инвалидов в реабилитационных мероприятиях и их результативности.

Структура опрошенных

Эксперты регионального (областного) уровня	**20**	**Руководители и специалисты министерств Свердловской области, подведомственных этим Министерствам учреждений, общественных организаций инвалидов**
Эксперты муниципального уровня	190	Руководители и специалисты органов местного самоуправления, организаций социального обслуживания, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, оказывающих реабилитационные услуги, центров занятости, некоммерческих и общественных организаций инвалидов
Инвалиды (их законные или уполномоченные представители), в т.ч. родители детей-инвалидов	418	Жители 64 населенных пунктов СО, 120 родителей детей-инвалидов и 298 людей с инвалидностью, имеющие различные ограничения жизнедеятельности, в том числе акцент делался на привлечение опросу инвалидов с минимальной степенью активности и участия в общественной жизни, нуждающихся в реабилитационных и абилитационных мероприятиях.

Цель межведомственного взаимодействия

Эксперты областного уровня

Большинство склонны отождествлять цель МВВ с целью создания и функционирования системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов в целом.

Около половины так или иначе цель МВВ связывают со способом, механизмом, необходимым условием развития этой системы.

Треть видят цель МВВ в информационном обеспечении деятельности всех субъектов, задействованных в реабилитации и абилитации инвалидов, включая и самих инвалидов.

Эксперты муниципального уровня

Факторы, оказывающие влияние на оценку степени реализованности цели и задач МВВ

1)***внутренние*** (определяющие состояние внутренней среды организации, в которой работает эксперт, а также степень включенности организации в межведомственное взаимодействие);

2)***пользовательские*** (характеризующие влияние потребителей результатов, уровень их удовлетворенности, учет их мнения и т.д.);

3)***объективные*** (различие объективных процессов в сферах деятельности экспертов, различных территориальных образованиях – управленческих округах, населенных пунктах, влияние вышестоящих органов и подразделений, реализуемых программ и концепций и т.д.);

4)***субъектные*** (фиксирующие степень компетентности эксперта, его оценочную позицию, персональный опыт, владение объективными данными и др.);

5)***отсутствие единой критериальной системы***, эталонного показателя, принятой и понятной системы координат оценивания.

Понимание эффективности межведомственного взаимодействия

Рассмотрение в контексте эффективности системы комплексной реабилитации в

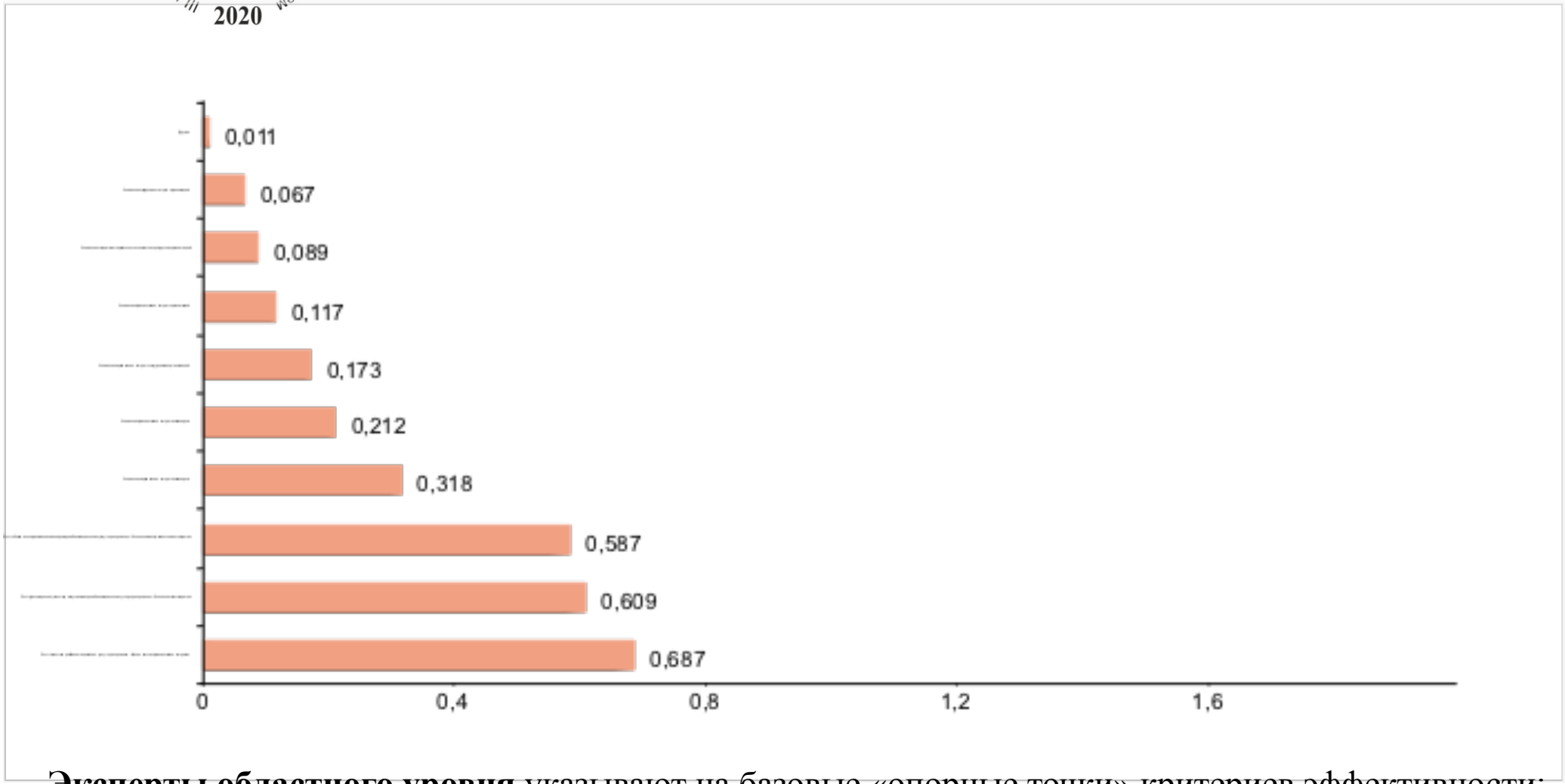
Использование количественных (полнота, объем охвата и др.) и качественных (удовлетворенность

Наличие специфики МВВ: сетевое взаимодействие, система единого информирования

Опора на ресурсное обеспечение в целом и отдельных компонентов

Связка с категорией «результативность»

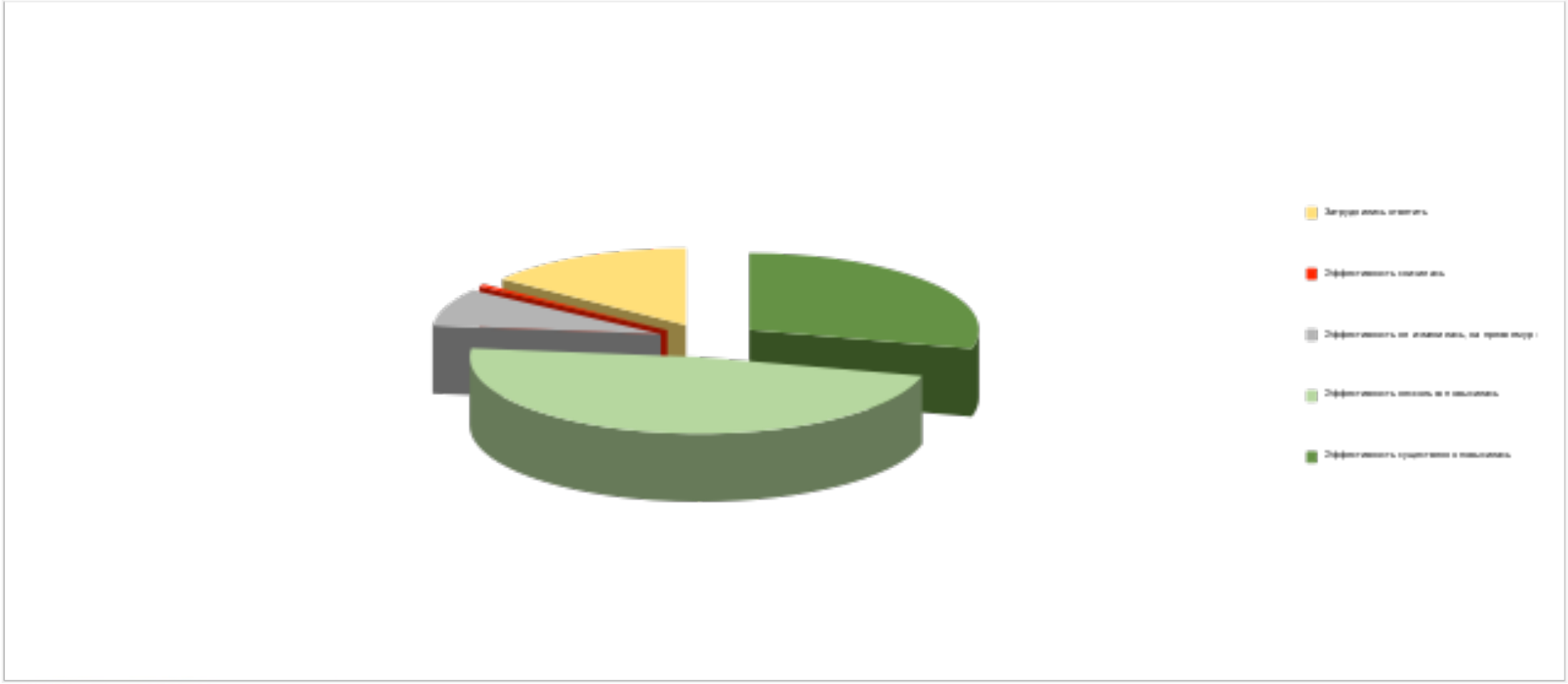
Критерии эффективности МВВ: оценка муниципальных экспертов



Эксперты областного уровня указывают на базовые «опорные точки» критериев эффективности: снижение затрат ресурсов, достижение полного обмена информацией, снижение инвалидности в целом, рост доступности реабилитационных мероприятий, удовлетворенность получателей услуг.

Изменение эффективности МВВ: оценка муниципальных экспертов

76,8% экспертов полагают, что в настоящее время наблюдается повышение эффективности системы реабилитации и абилитации



Факторы изменения эффективности МВВ

Факторы ПОВЫШЕНИЯ эффективности	%
Рост числа специалистов, прошедших обучение по программам ПК и профессиональной переподготовки	52,7
Изменение подходов к процессу реализации ИПРА инвалидов	52,0
Формирование механизма межведомственного взаимодействия	**48,6**
Рост качества профессиональной и специальной подготовки специалистов, работающих с инвалидами	40,5
Изменение настроений и позиции гражданского общества по отношению к инвалидам	30,4
Увеличение объемов финансирования	29,1
Увеличение численности специалистов, работающих в этой сфере	25,0

Факторы СНИЖЕНИЯ эффективности	%
Отсутствие механизма межведомственного взаимодействия	**56,5**
Недостаточность объемов финансирования	38,7
Недостаточное число специалистов, прошедших обучение по программам повышения квалификации и переподготовки	29,0
Снижение численности специалистов, работающих в этой сфере	21,0
Изменение подходов к процессу реализации ИПРА инвалидов	21,0
Недостаточная активность общественных и некоммерческих организаций, занимающихся проблемами инвалидов	12,9
Снижение качества профессиональной и специальной подготовки специалистов, работающих с инвалидами	17,7

Показатели роста эффективности МВВ, которые фиксируются в настоящее время

	Эксперты	Инвалиды
Рост качества реабилитационных услуг при прежних / более низких финансовых затратах	55,5	13,6
Расширение спектра получаемых инвалидом реабилитационных услуг при прежних / более низких финансовых затратах	**50,0**	**24,6**
Снижение временных затрат инвалидов	22,6	7,7
Снижение финансовых затрат инвалидов	8,5	5,7
Рост объема получаемых инвалидом реабилитационных услуг при прежних / более низких финансовых затратах	53,0	-
Снижение временных затрат сотрудников организаций	9,8	-
Снижение финансовых затрат организаций	6,1	-
Снижение затрат материально-технических ресурсов организаций	4,9	-
Снижение кадровых затрат организаций	4,3	-
Рост доступности информации о реабилитационных услугах	**-**	**17,9**
Повышение социальной адаптации, включенности в социум	**-**	**15,1**

Оценка экспертами текущего положения дел в развитии системы МВВ

Базовое мнение: стагнации в формировании и развитии системы межведомственного взаимодействия нет, процесс движется, развивается, совершенствуется

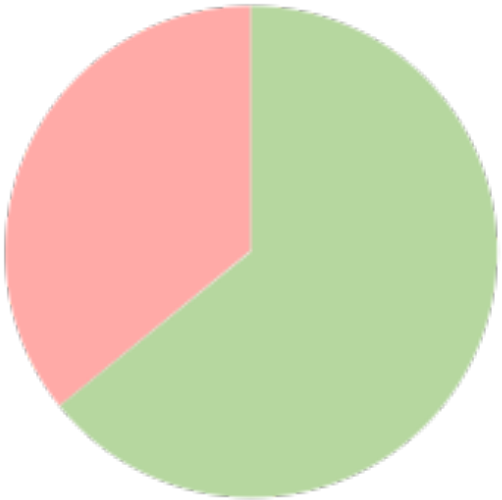
•База для функционирования системы МВВ на уровне органов исполнительной власти области сформирована.

•Реализация Пилотного проекта, участие в нем во многом содействовало осмыслению значимости МВВ, его сущности, задач и механизмов реализации.

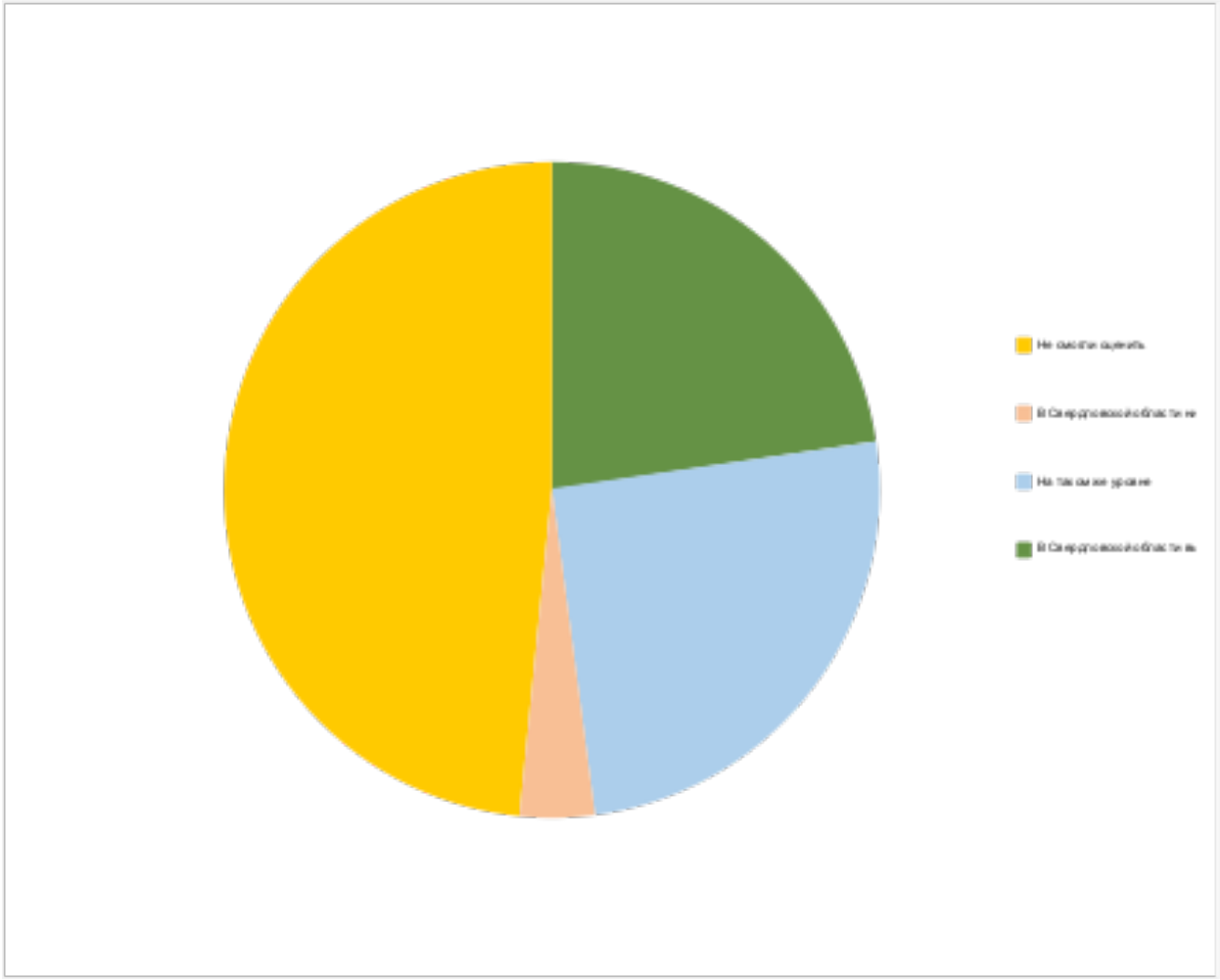
•На текущий момент главной задачей развития МВВ является его внедрение в деятельность всех учреждений, оказывающих населению реабилитационные услуги.

•Принципиальными вопросами совершенствования МВВ являются 1) формирование современной системы информационного обеспечения и 2) дальнейшее развитие нормативно-правовой базы.

•Большинство экспертов положительно оценивают опыт своего ведомства (учреждения) в реализации МВВ, отмечают высокий уровень заинтересованности в нем.



Сравнение экспертами сформированности процесса МВВ в Свердловской области с другими регионами

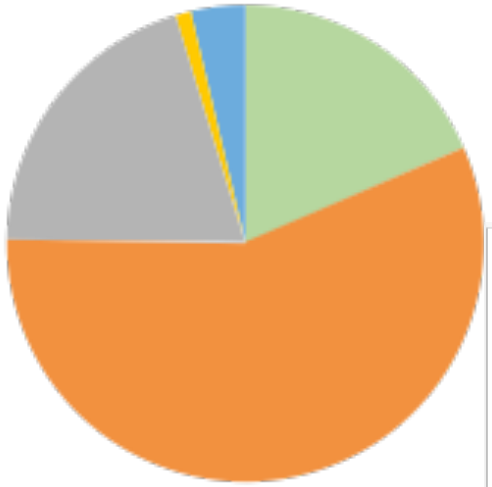


Удовлетворенность муниципальных экспертов процессом формирования элементов МВВ

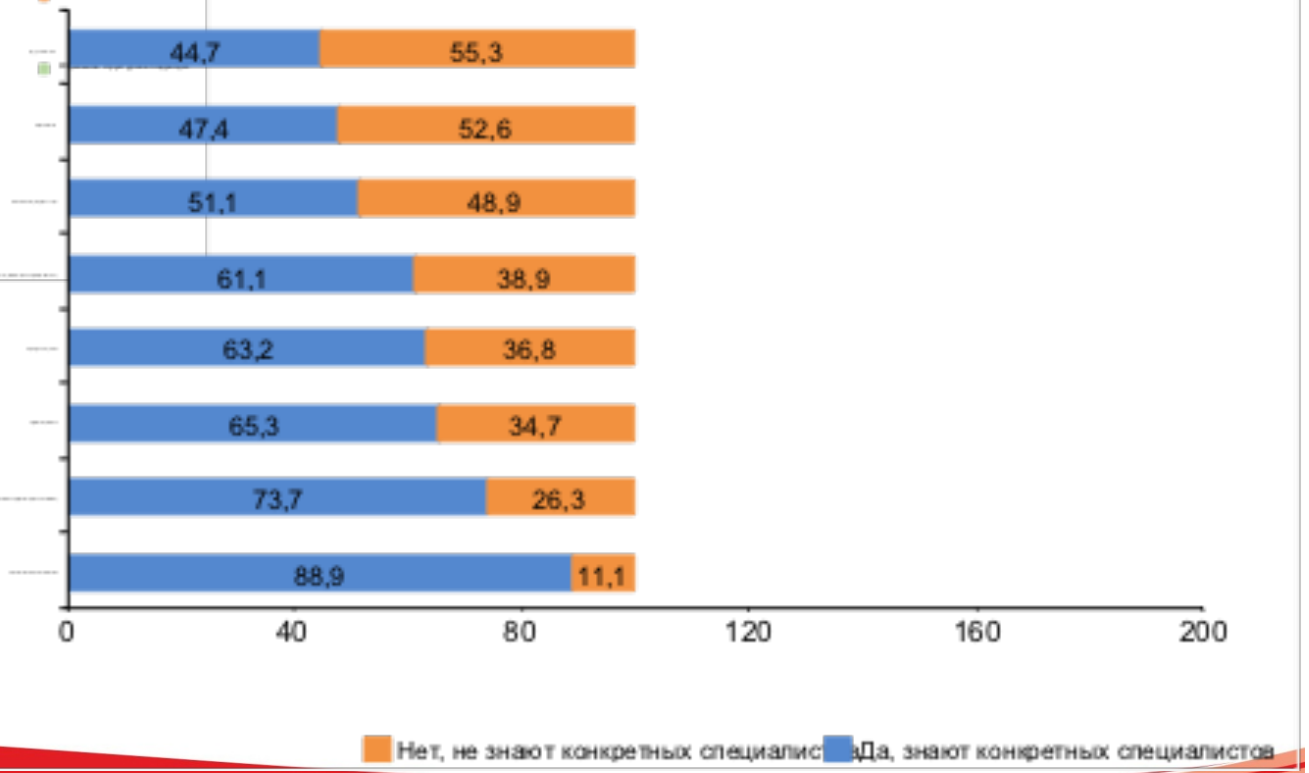
	Удовлетворены	Не удовлетворены
Используемые формы взаимодействия	57,9	34,7
Результативность взаимодействия	55,3	37,3
Своевременность получения информации и откликов от участников МВВ	54,7	36,9
Интенсивность взаимодействия	55,2	36,8
Степень скоорди-нированности дей-ствий участников взаимодействия	50,5	38,4

Реальные практики МВВ

Кто выполняет функции по обеспечению межведомственного взаимодействия в организации



Знание конкретных специалистов, с которыми необходимо связаться для решения вопросов реабилитационных мероприятий



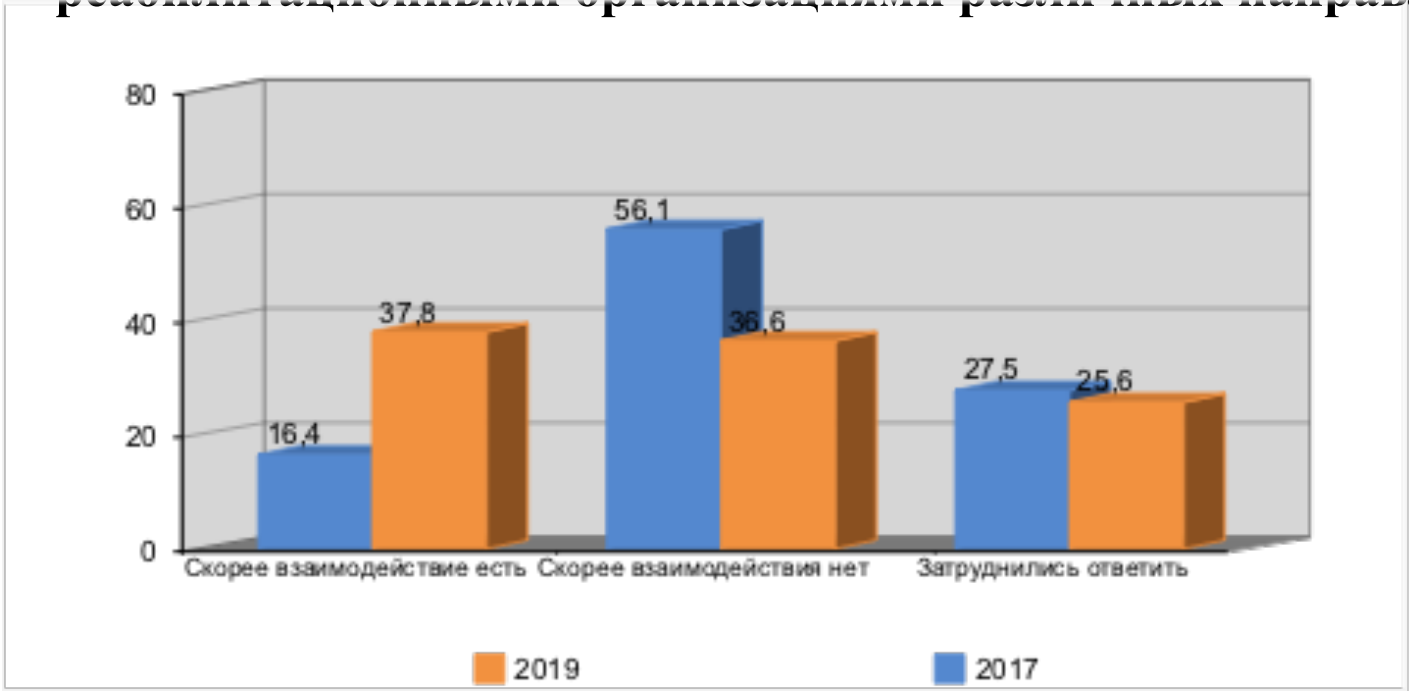
Виды МВВ, которые используются в организациях

Долгосрочное – договорились либо о бессрочном сотрудничестве, либо оговорили срок взаимодействия не менее одного года,	61,1
Краткосрочное – договорились о взаимодействии на незначительный временной период для решения определенного вопроса	45,3
Регулярное взаимодействие – соответствует установленным правилам (условиям договора), реализуется постоянно, в системе;	44,2
Разовое взаимодействие – возможно при проведении межведомственного консилиума по разработке индивидуального реабилитационного маршрута инвалида в особенных, возможно наиболее сложных, тяжелых ситуациях	31,1
Неформальное взаимодействие – решение вопросов по реализации реабилитационного маршрута инвалида специалисты организуют по собственной инициативе, без указаний высшего руководства, даже если взаимоотношения реабилитационных организаций не скреплены договором	43,7
Формальное взаимодействие – организовано по указанию руководства, закреплено официальным соглашением, оно сознательно координируется и	23,7

Формы МВВ, которые используются в организациях

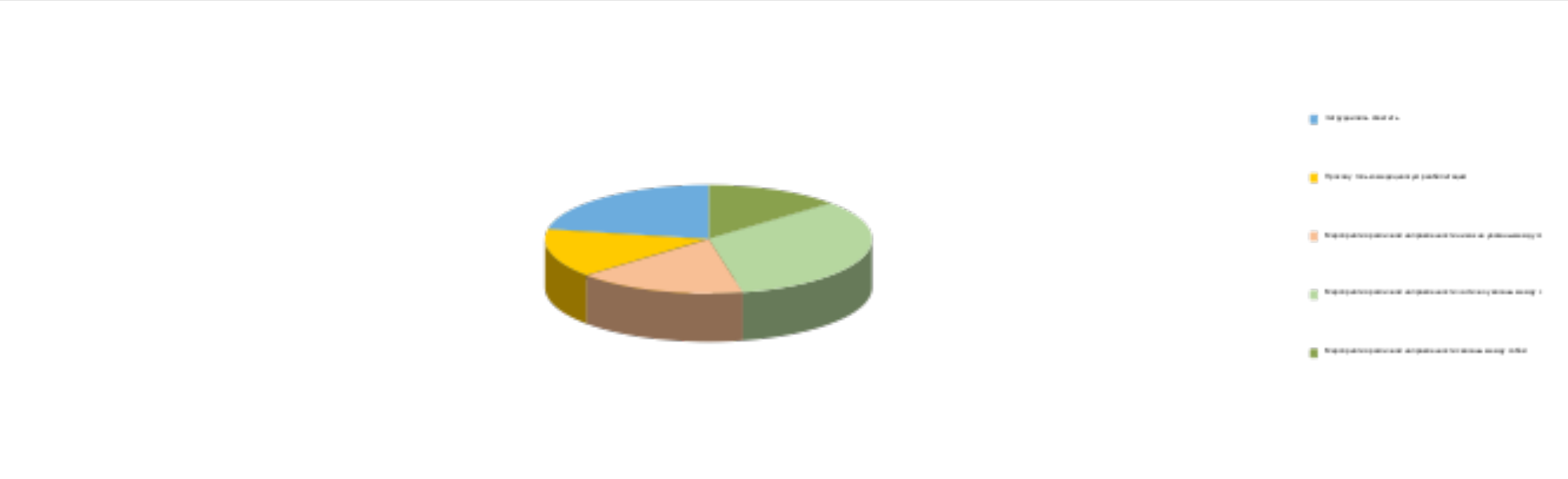
Обмен информацией, в том числе в электронной форме	66,8
Общение специалистов (через телефон, скайп, различные мессенджеры, электронную почту по защищенным каналам связи)	65,8
Соглашения о межведомственном взаимодействии	49,5
Проведение совместных мероприятий для инвалидов (по профессиональной ориентации, правам инвалидов и т.п.)	48,4
Участие в работе межведомственных совещательных органов	41,6
Создание рабочей группы	26,3
Информационное межведомственное взаимодействие через автоматизированную информационную систему	26,3
Договоры о межведомственном взаимодействии	25,8
Создание комиссии по вопросам реализации комплексного подхода к реабилитации и абилитации инвалида	16,3

Мнение инвалидов о наличии взаимодействия между реабилитационными организациями различных направлений



1. Усиление объективного наличия такого взаимодействия и его выраженности (частоты, интенсивности), что привело к большей заметности данных процессов для инвалидов.
2. Повышение включенности инвалидов в вопросы комплексной реабилитации за прошедшие два года, рост информированности по данному вопросу, интереса, понимания возможностей и механизмов комплексной реабилитации со стороны «простых» инвалидов.
3. Появление у граждан реального опыта и примеров, основанных на системе комплексной реабилитации и межведомственного взаимодействия.

Оценка инвалидами степени взаимоувязанности получаемых реабилитационных мероприятий



86% полагают, что лично для них наличие взаимодействия между организациями различной направлений реабилитации является необходимым. Из них 30% занимают крайне выраженную позицию – такое взаимодействие крайне важно для них.

46,7% считают, что их реабилитационные мероприятия в той или иной мере связаны между собой.

50% получателей реабилитационных мероприятий уже испытывают удовлетворенность взаимодействием специалистов из разных реабилитационных организаций. Этот уровень может рассматриваться как достаточный базовый показатель, устойчивое ядро и основа для дальнейшей положительной динамики.

Актуальные факторы, сдерживающие рост эффективности межведомственного взаимодействия

Эксперты областного уровня:

Главным фактором является отсутствие его нормативно-правовой базы как на федеральном, так и на региональном уровне. Данное обстоятельство затрудняет диалог между разными Министерствами и Департаментами всех уровней, между органами государственной исполнительной власти и муниципалитетами и т. д.

Отсутствие правового регулирования МВВ, а также четко выстроенной иерархической системы субъектов его реализации приводит к тому, что работа часто базируется на основе личной инициативы и личных контактах его участников. Значимость человеческого фактора в данном контексте представляется неоправданно преувеличенной и в перспективе может привести к дестабилизации создаваемой системы межведомственных отношений.

Другим значимым фактором является кадровая проблема: необходимость обучения, повышения квалификации специалистов реабилитационных организаций разных ведомств по единой программе и в единой команде. Это позволит не только укрепить межведомственные связи, но и выработать единое понимание задач, принципов, методов работы и механизмов взаимодействия.

Наконец, значимый фактор, сдерживающий межведомственное взаимодействие - это недостаточное финансирование услуг по комплексной реабилитации и абилитации инвалидов.

Оценка муниципальными экспертами решения проблем, препятствующих эффективному МВВ

	СРЕДНЯЯ ОЦЕНКА
Информационные проблемы	***3,43***
Проблемы понятийно-категориального аппарата	***3,31***
Нормативно-методические проблемы	***3,22***
Методологические проблемы	***3,19***
Нормативно-правовые проблемы	***3,19***
Кадровые проблемы	***3,06***

Средняя оценка может принимать значение от 1 до 5, где 1 – для решения данной проблемы ничего не делается, 5 – идет активная работа и проблема практически решена. Чем выше значение средней, тем более активно идет работа по решению данной проблемы.

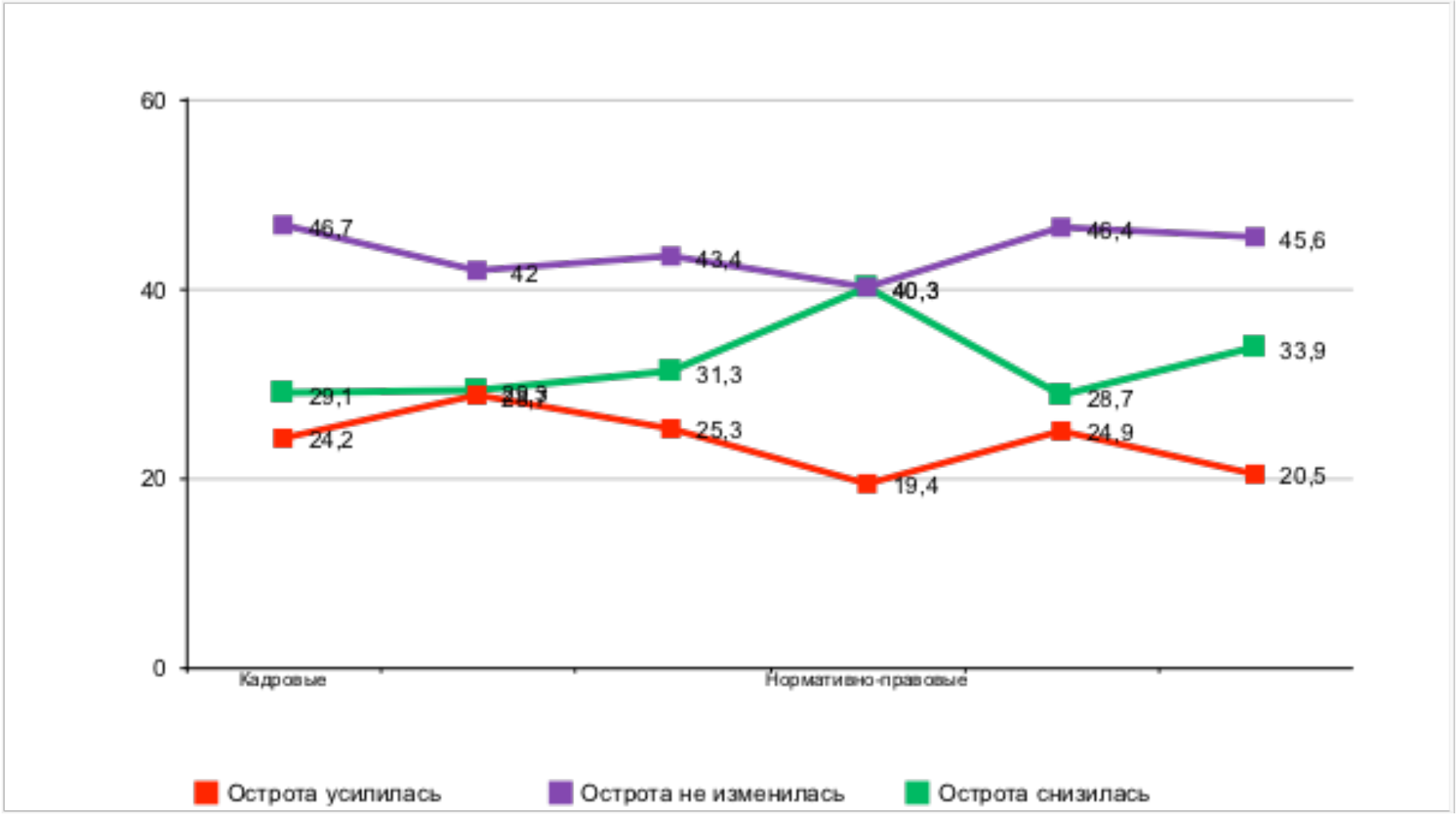
Эксперты муниципального уровня оценили решение проблем, препятствующих эффективному МВВ, как удовлетворительное.

15-23% экспертов по каждой проблеме поставили 1-2 балла, т.е. они расценивают решение данных проблем как не удовлетворительное.

28-40% экспертов поставили по 4-5 баллов, оценивая процесс как достаточно активный, ведущий к преодолению препятствующей проблемы.

25-32% экспертов поставили 3 балла, оценивая ситуацию как неопределенную, имеющую признаки решения проблемы, но недостаточно интенсивно происходящего улучшения ситуации.

Характеристика экспертами изменения остроты факторов, препятствующих эффективному межведомственному взаимодействию, с 2017 по 2019 гг.



Динамика факторов, препятствующих эффективному межведомственному взаимодействию: изменения за три года

Система факторов, препятствующих эффективному межведомственному взаимодействию, выявленная по результатам социологического исследования 2017 года, сохраняет свою актуальность в настоящее время.

Эта актуальность определяет, во-первых, содержательное наполнение ключевых задач, которые ставятся в рамках усовершенствования системы межведомственного взаимодействия, а во-вторых – критерии оценки процесса усовершенствования, точки отсчета для сравнения и определения динамики.

Отсутствие нормативно-правовой базы сохраняет значение ведущего фактора, сдерживающего развитие межведомственного взаимодействия. Вторым по значимости фактором выступает кадровая проблема.

При этом эксперты положительно оценивают усилия по решению данных проблем, фиксируют факт активности работ по их преодолению. Эксперты оценивают текущую активность их решения как среднюю (удовлетворительную), при этом 28-40% склонны давать более высокие оценки активности усилий.

На настоящий момент большинство экспертов полагают, что ни один из сдерживающих факторов не получил полного разрешения и преодоления.

Зафиксирована положительная динамика в оценке остроты данных факторов: снижение остроты фиксируют 30-40% экспертов (в зависимости от оцениваемой проблемы).

Ключевые выводы

Задача разработки единой системы показателей эффективности отдельных этапов и общей системы МВВ сохраняет приоритетность и актуальность.

Роль Пилотного проекта в формировании системы МВВ в Свердловской области оценивается как высокая, позволившая сформировать как первоначальный успешный опыт, так и базовые механизмы и формы, продолжающие применяться в практике.

Усовершенствование системы МВВ рассматривается как часть системного развития сферы реабилитации в Российской Федерации, в том числе изменений в реализации ИПРА.

Большинство экспертов и инвалидов оценивают текущее состояние как возрастание эффективности системы комплексной реабилитации и абилитации, а межведомственному взаимодействию отводят роль фактора, определяющего данный рост.

По сравнению с 2017 годом произошел рост большинства показателей, характеризующих положительный опыт прохождения инвалидами реабилитационных мероприятий, при этом увеличивается число проблем (негативных моментов), решение которых стало возможным именно за счет реализации межведомственного взаимодействия в реализации комплексного подхода.

Процесс развития системы МВВ имеет активный характер, подтверждается включенности в него всех субъектов, их заинтересованность в необходимости его дальнейшего совершенствования.

В системе факторов, сдерживающих развитие эффективного МВВ, наибольшее значение имеет отсутствие нормативно-правовой базы, а также нерешенность кадровых проблем. Решение данных вопросов определяет приоритетные направления, необходимые для дальнейшего успешного формирования системы межведомственного взаимодействия.