

## ИЗМЕНЕНИЕ УСЛОВИЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

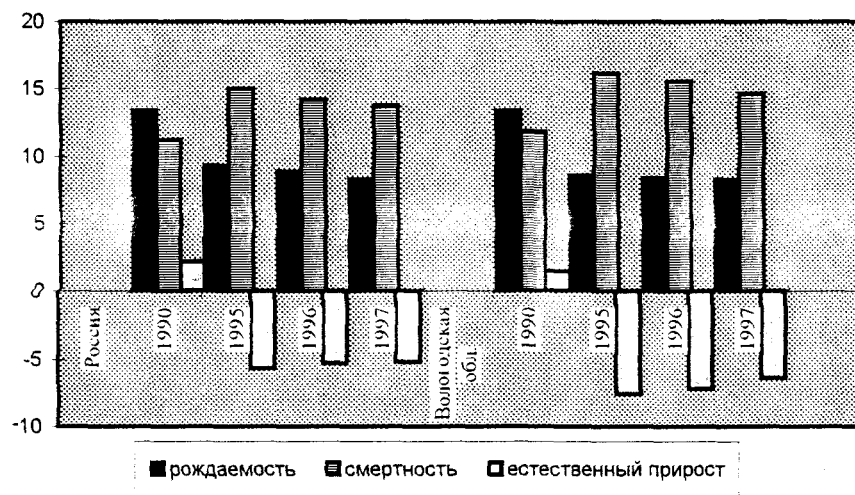
Социально-экономические процессы в социальной сфере в период реформирования проходят на фоне общей экономической депрессии. В данных условиях учреждения социальной сферы ищут пути выхода из кризиса, приспособливая свою хозяйственную и финансовую деятельность к новым экономическим условиям.

Экономика не является самоцелью. Она делается человеком и служит человеку. Перемены в экономике необходимы для того, чтобы люди жили лучше, богаче, свободнее. Однако первые шаги на этом пути дали обратные результаты. Ничто в этой жизни не делается бесплатно, весь вопрос в том, какова социальная цена экономических преобразований. Оценивая результаты экономических преобразований в социальной сфере, рассмотрим динамику численности и здоровья населения и динамику духовного воспроизводства.

Демографические процессы относятся к числу наиболее устойчивых, но за последние годы наблюдаются настолько значительные перемены, что можно говорить о демографическом кризисе.

Как видно из рис. 1, основные параметры этого кризиса состоят в следующем: сокращается численность населения, главная причина этого - падение рождаемости и рост смертности, переход от естественного прироста к естественной убыли населения, причем в Вологодской области более значительной, чем по России.

**Рис.1 Рождаемость, смертность, естественный прирост населения**



прироста к естественной убыли населения, причем в Вологодской области более значительной, чем по России.

Не менее опасным социальным наследием экономического кризиса является заметное ухудшение состояния здоровья населения. Это проявилось в ряде тенденций

(табл. 1): росте заболеваемости населения и смертности от болезней, уменьшении числа больничных коек, ухудшении качества медицинского обслуживания большинства населения в связи с нехваткой лекарств. Сокращением бюджетных ассигнований на нужды здравоохранения.

Таблица 1						
<i>Параметры динамики здоровья населения и здравоохранения</i> (на 1000 человек населения)						
	1990 г.		1995 г.		1996 г.	
	Вологодская обл.	Россия	Вологодская обл.	Россия	Вологодская обл.	Россия
Заболеваемость населения	654,7	654,3	733	679	682,3	
Смертность населения	11,9	11,2	16,2	14,9	15,6	14,2
Обеспеченность населения больничными койками	14,8	13,8	12,9	12,7	12,9	
Численность врачей	3,4	4,7	2,8	4,3	3,4	4,6
Численность среднего медицинского персонала	12,7	12,3	7,0	10,8	12,2	11,3

Эти тенденции вызваны совместным действием ряда факторов, и прежде всего резким удорожанием ле-

карств и медицинского обслуживания при сокращении затрат на здравоохранение и соцобеспечение, уменьшении возможностей для большинства семей тратить значительные суммы из личных доходов на эти цели.

Несмотря на увеличение доли платных услуг в этой сфере (с 3,7% в 1990 до 9,4% в 1994 гг. по здравоохранению, физкультуре и социальному обеспечению) и формирование страховой медицины, забота о здоровье населения, поддержании общедоступной медицины является первейшей обязанностью государства, федеральных, региональных и местных властей [Ю.В. Яковец. Социальная цена экономических преобразований //Общество и экономика. 1996. № 9].

Общесистемный кризис не мог не поразить и сферу духовного воспроизводства - науку, культуру и образование. Это проявилось, во-первых, в сокращении ресурсов, выделяемых бюджетом и предприятиями на эту сферу, во-вторых, в падении престижа этой сферы, ухудшении ее положения в системе общественного воспроизводства, оттоке части талантливых работников в другие сферы деятельности.

Сильно пострадала от кризиса культура - резко сократилось число посещений музеев, театров, кинотеатров, библиотек, многократно уменьшился годовой тираж журналов, газет. В школах, средних специальных заведениях и вузах численность обучающихся выросла, хотя качество образования снизилось; отрицательным является и то, что многие выпускники сразу после окончания учебного заведения пополняют ряды безработных.

Таковы объективные показатели деятельности социальной сферы, но наряду с ними существуют и субъективные - оценочные характеристики условий функциониро-

вания социальной сферы в новой экономической обстановке. С 1993 года Вологодский научно-координационный центр (ВНКЦ) Российской академии наук проводит изучение функционирования и развития социальной сферы (здравоохранение, образование, культура) Вологодской области с целью оценки степени адаптации их к основным экономическим условиям. В качестве метода исследования используется метод анкетирования по двухуровневой выборке экспертов. В одну группу включены: руководители отдельных учреждений здравоохранения, образования и культуры (далее «руководители»). В другую группу - ответственные работники областных, городских, районных властных структур и отраслевых профсоюзов (далее «эксперты»). Анализ и обобщение результатов этих исследований изложены в трех препринтах ВНКЦ РАН, изданных в 1994 - 1997 гг.

В 1998 г. был проведен очередной опрос экспертов и руководителей по проблемам функционирования социальной сферы, результаты изложены в научном отчете: «Функционирование социальной сферы Вологодской области в переходный период».

Оценивая экономические, социальные, правовые и другие условия деятельности учреждений социальной сферы (табл. 2), большинство работников аппарата управления и руководителей учреждений считают их скорее неудовлетворительными, чем удовлетворительными, 34,6% управленцев и 12,3% руководителей называют их крайне неудовлетворительными. Удовлетворительными и скорее удовлетворительными их назвали соответственно 50,0% и 39,9%.

34,6% управленцев и 12,3% руководителей называют их крайне неудовлетворительными. Удовлетворительными и скорее удовлетворительными их назвали соответственно 50,0% и 39,9%.

Таблица 2  
Оценка условий функционирования учреждений социальной сферы  
(в % к числу ответивших)

Варианты ответов	Опрос-97		Опрос-98	
	руководители	эксперты	руководители	эксперты
Хорошие, способствуют нормальному функционированию и развитию	6,1	-	3,9	-
Удовлетворительные, скорее удовлетворительные, чем неудовлетворительные	44,9	28,1	40,0	26,9
Скорее неудовлетворительные, чем удовлетворительные	30,6	34,4	40,6	38,5
Крайне неудовлетворительные	14,3	34,4	12,3	34,6
Затрудняюсь ответить	4,1	3,1	3,1	-

Удовлетворительными и скорее удовлетворительными их назвали соответственно 50,0% и 39,9%.

Причины, препятствующие нормальному функционированию и развитию учреждений социальной сферы в 1997 г., руководители предприятий и эксперты видят по-разному. Если руководители к наиболее значимым причинам относят недостаток финансирования, неудовлетворительное материально-техническое обеспечение, то ад-

министративные работники первопричину неудовлетворительных условий видят в высоких ценах на материально-технические ресурсы, недостаток же финансирования большинство относит лишь на 3 позицию. В одном мнении обеих групп респондентов сходится - общая негативная социально-экономическая ситуация значительно усугубляет положение дел (табл. 3).

Таблица 3

*Причины, в наибольшей степени мешавшие нормальному функционированию и развитию учреждений социальной сферы в 1996-1997 гг.*  
(в % к числу опрошенных)

Варианты ответов	Опрос-96		Опрос-97		Опрос-98	
	Руководители	Эксперты	Эксперты	Руководители	Эксперты	Руководители
	ср. балл	ср. балл	ср. балл	ср. балл	ср. балл	ср. балл
Недостаток финансирования	4,7	3,8	3,8	4,4	4,2	4,0
Общая негативная социально-экономическая ситуация	4,5	4,0	4,0	4,1	4,5	3,2
Неудовлетворительное материально-техническое обеспечение	3,5	3,3	3,3	4,1	3,3	2,6
Задержки с получением финансовых средств	4,1	3,4	3,4	4,1	3,9	2,3
Высокие цены на коммунальные услуги	4,2	4,0	4,0	3,6	3,9	1,5
Высокие цены на материально-технические ресурсы	3,8	3,8	3,8	3,7	4,7	1,4
Низкая платежеспособность потребителей услуг организации	3,8	3,0	3,0	4,1	3,8	1,2
Отсутствие законодательной базы для работы в новых условиях	2,8	3,3	3,3	3,0	2,9	0,9
Недостаток опыта, знаний в работе в новых условиях	1,0	2,0	2,0	3,1	2,2	0,8
Высокая текучесть кадров	3,5	1,0	1,0	3,3	3,0	0,6
Недостаточно четкое разграничение функций между учреждениями социальной сферы и органами управления	3,5	1,0	1,0	3,7	2,8	0,6

Отдельно руководителям было предложено оценить финансовое состояние учреждений социальной сферы. Респонденты обеих групп в большинстве своем отметили нарастание ухудшения финансового положения в течение последних лет (1995-1998гг.). Руководители учреждений, как правило, более реалистичны в построении прогнозов финансового состояния.

В отраслевом разрезе, в оценках руководителей финансовое состояние учреждений культуры и здравоохранения хуже, чем учреждений образования - 67,2% руководителей культуры и 60% здравоохранения оценивают финансовое положение своих учреждений не-

Таблица 4

**Оценки финансового состояния учреждений социальной сферы в 1996 - 1997 гг.**  
(в % к числу ответивших)

Варианты ответов	Культура			Здравоохранение			Образование		
	Период, год								
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Хорошее	6,6	1,6	1,6	2,9	-	-	3,4	5,1	1,7
Удовлетворительное, скорее удовлетворительное	32,8	31,1	29,5	40,0	31,4	28,5	35,6	42,3	41,4
Скорее неудовлетворительное, крайне неудовлетворительное	57,4	67,2	60,7	42,8	60,0	35,8	59,3	50,9	54,2

удовлетворительным и крайне неудовлетворительным в сравнении с 50,9% негативных оценок руководителей учреждений образования (табл.4).

Экономическая ситуация, в которую были поставлены учреждения социальной сферы в период реформ, заставляет руководителей и экспертов искать пути выхода из кризисной ситуации. Участникам опроса было предложено высказать предложения о первоочередных мерах по развитию учреждений социальной сферы как на региональном, так и на фе-

Таблица 5

**Предложения о принятии первоочередных мер, которые могут оказать благоприятное воздействие на развитие учреждений социальной сферы**  
(в % к числу ответивших)

Варианты ответов	Группы респондентов	
	руководители	эксперты
	ср. балл	ср. балл
<b>НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ</b>		
Обеспечить выполнение уже принятых законов	2,6	4,3
Активизировать работу по внедрению новых экономических отношений в социальную сферу	1,1	4,0
Увеличить объем и финансирование федеральных программ	2,8	4,0
Создать эффективный механизм социальной защиты работников социальной сферы	3,4	3,9
Рационализировать нормативно-правовую базу	1,6	3,6
<b>НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b>		
Обеспечить своевременную выплату заработной платы	2,7	4,3
Обеспечить нормативное финансирование в полной мере	4,1	4,3
Определиться с приоритетными направлениями в развитии и финансировании социальной сферы	1,8	4,0
Разработать механизм по стимулированию экономики выделяемых средств	0,8	3,9
Упорядочить систему оплаты труда персонала учреждений социальной сферы	2,5	3,4
Обеспечить большую самостоятельность учреждений социальной сферы	1,7	3,3
Оказывать эффективную помощь в развитии платных услуг	1,1	2,7

деральном уровне. Мнение экспертов и руководителей значительно разнятся в определении мер, которые необходимо принять на федеральном уровне. Руководители видят

настоятельную необходимость в создании эффективных механизмов социальной защиты работников социальной сферы и увеличении объема финансирования федеральных программ при выполнении уже принятых законов. Управленцы же предлагают наряду с выполнением уже принятых законов активно внедрять новые экономические отношения в социальную сферу.

Большее единодушие проявляют респонденты обеих групп в определении приоритетных мер на региональном уровне: необходимость своевременной выплаты заработной платы; обеспечение нормативного финансирования в полной мере. Хотя часть экспертов рекомендует разработать механизм по стимулированию экономии выделенных средств, большинство руководителей считают эту меру малозначительной (табл. 5).

Таблица 6								
<i>Оценка действий Правительства РФ и Администрации области по отношению к учреждениям социальной сферы (в % к числу ответивших руководителей)</i>								
Варианты ответов	Правительства РФ				Администрации области			
	опрос 1995г.	опрос 1996г.	опрос 1997г.	опрос 1998г.	опрос 1995г.	опрос 1996г.	опрос 1997г.	опрос 1998г.
Да (одобряю)	-	-	3,1	-	3,2	3,2	2,0	1,3
В основном, да	3,2	5,6	8,2	5,2	35,5	35,5	18,4	14,2
Трудно сказать	32,3	2,8	26,5	22,6	22,6	22,6	27,6	29,0
В основном, нет	22,6	50,0	28,6	23,2	12,9	12,9	23,5	24,5
Нет	32,3	41,7	33,7	43,9	16,1	16,1	28,6	28,4

Мониторинг фиксирует рост негативных оценок проводимого курса реформ в социальной сфере, что отраже-

но в цифровых данных. При опросе респондентам было предложено высказать свое мнение о действиях Правительства РФ и Администрации области по отношению к учреждениям социально-культурного комплекса, что отражено в цифровых данных таблицы 6.

Предлагая пути совершенствования взаимоотношений между органами власти и учреждениями социальной сферы эксперты и руководители высказали разнообразные пожелания; значимость которых оценена в сводной таблице 7. С точки зрения руководителей, в данной ситуации необходимы регулярные публикации с анализом ситуации в социальной сфере и мерах по ее улучшению, эксперты же считают, что более важным является четкое разграничение полномочий учреждений и органов местной власти. Но

обе группы респондентов полагают, что необходимо создание системы по отслеживанию финансовой ситуации в учреждениях социальной сферы и принятию оперативных мер в критической ситуации, а также одним из эффективных путей совершенствования взаимоотношений между органами власти и учреждениями социальной сферы отмечается регулярное взаимное обсуждение возникающих проблем.

В заключение еще раз хочется отметить, что работа учреждений социальной

Таблица 7		
Предложения о совершенствовании взаимоотношений между органами власти и учреждениями социальной сферы (в % к числу ответивших)		
Варианты ответов	Группы респондентов	
	руководители ср. балл	эксперты ср. балл
Чаще публиковать в газетах информацию с анализом ситуации в соц. сфере и принимаемых руководством мерах по ее улучшению	5,0	1,0
Создать систему по отслеживанию финансовой ситуации в учреждениях соц. сферы и принятию оперативных мер, если ситуация приближается к критической	3,5	4,5
Обеспечить регулярное обсуждение с руководителями учреждений проблем в соц. сфере на областном и районном уровне	2,9	3,9
Разъяснять цели и задачи программы развития соц. сферы на ближайшую перспективу	1,4	3,8
Обеспечить консультации по содействию в развитии платных услуг, проведению маркетинга	1,3	3,4
Создать общественный совет при органах управления из руководителей учреждений соц. сферы	1,2	0,5
Более четко разграничить компетенцию учреждений и органов местной власти	0,9	4,6
Обеспечить регулярные контакты с отраслевыми профсоюзами	0,6	2,2

сферы обеспечивает качество жизни населения, то есть то, к чему в конечном итоге следует стремиться, то, что каждый из нас желает своим близким. Именно поэтому следует стремиться к преодолению сложившейся кризисной ситуации в работе социальной сферы.

На основе обобщения результатов опросов и анализа сложившейся ситуации в социальной сфере можно предложить следующее:

- важно добиться согласия по поводу приоритетных направлений в развитии социальной сферы;
- в условиях ограниченного финансирования следует еще более четко поставить цели и добиваться улучшения не сразу во всех направлениях, а в наиболее важных;
- регулярное проведение совещаний и встреч на районном и областном уровнях поможет в выработке единой политики выхода из кризиса;
- органам исполнительной власти области необходимо найти новые методы и формулы управленческих отношений, которые отвечали бы запросам руководителей учреждений социальной сферы.