

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ЭКСПЕРТНЫХ ОПРОСОВ)

В развитии страны и ее регионов значительную роль играет духовное и физическое здоровье населения, его образовательный и культурный потенциал. Именно поэтому ВНКЦ ЦЭМИ РАН, начиная с 1993 г., проводит регулярное исследование проблем развития и функционирования учреждений здравоохранения, образования и культуры ¹ Вологодской области в условиях перехода к рыночной экономике. При этом используется метод анкетных опросов руководителей этих учреждений и специалистов областных и местных органов власти и управления.

Проведенные ранее исследования ² дали возможность изучить факторы, в наибольшей степени оказывающие то или иное воздействие на функционирование социальной сферы в переходный период, предложить органам власти конкретные меры по смягчению или устранению негативных явлений, имевших место в пореформенное время.

В апреле – мае 2001 г. проведен очередной опрос руководителей учреждений социальной сферы (далее именуются «руководители») и специалистов (далее именуются «эксперты»). В анкету были включены некоторые новые вопросы, касающиеся, в частности, отношения экспертов и руководителей к дальнейшей либерализации данной сферы. Получены и обработаны анкеты от 131 руководителя и 34 экспертов учреждений в гг. Вологде, Череповце, 8 районах области. Ниже сжато излагаются результаты проведенного исследования. Ряд показателей сравнивается с данными предыдущих лет.

Общая оценка условий функционирования социальной сферы

Улучшение общеэкономической ситуации в стране и регионе, начавшееся с середины 1999 г., несколько расширило возможности для финансовой поддержки учреждений социальной сферы. Это благоприятно отразилось на их деятельности, о чем свиде-

¹ Применительно к совокупности этих отраслей далее используется термин «социальная сфера».

² Ильин В.А., Новослугина Е.В. Вологодская область: функционирование социальной сферы в переходный период. — Вологда: ВНКЦ РАН, 1994. — 25 с.; Ильин В.А., Браузе И.Л., Новослугина Е.В. Вологодская область: функционирование социальной сферы в переходный период. — Вологда: ВНКЦ РАН, 1995. — 22 с.; Ильин В.А., Шабунова А.А. Вологодская область: функционирование социальной сферы в переходный период (по материалам экспертных опросов 1995 — 1997 гг.). — Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. — 10 с.; Ильин В.А., Шабунова А.А., Леонидова Е.Э. Вологодская область: функционирование социальной сферы в переходный период (по материалам экспертных опросов 1995 — 1998 гг.). — Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1999. — 14 с.

тельствовал анкетный опрос, проведенный в 2000 г. В то же время он показал, что условия деятельности учреждений социальной сферы остаются весьма сложными.

Данные, полученные в 2001 г. по итогам опроса, позволяют заключить, что достаточно заметных подвижек в этом направлении не произошло. Более того, доля экспертов, оценивших условия функционирования отраслей социальной сферы в целом как хорошие, способствующие нормальному развитию, сократилась с 7 до 3%. Доля удовлетворительных оценок сократилась с 59 до 38%, а доля неудовлетворительных, напротив, возросла. Большой оптимизм оказался присущ оценкам руководителей учреждений социальной сферы. Доля тех из них, кто оценил условия своих организаций как неудовлетворительные, осталась на прежнем уровне (20%), а доля респондентов с позитивными оценками несколько возросла – с 6 до 8% (табл. 1).

Таблица 1

Динамика оценок текущих условий функционирования учреждений социальной сферы в ответах руководителей (в % к числу опрошенных)

Варианты ответов	Руководители				
	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Хорошие, способствуют нормальному функционированию и развитию	6,1	3,9	2,0	5,6	7,6
Удовлетворительные, скорее удовлетворительные, чем неудовлетворительные	44,9	40,0	48,6	73,2	62,6
Скорее неудовлетворительные, чем удовлетворительные	30,6	40,6	27,0	16,2	12,2
Крайне неудовлетворительные	14,3	12,3	14,2	3,5	7,6
Затрудняюсь ответить	4,1	3,1	7,4	1,4	2,3

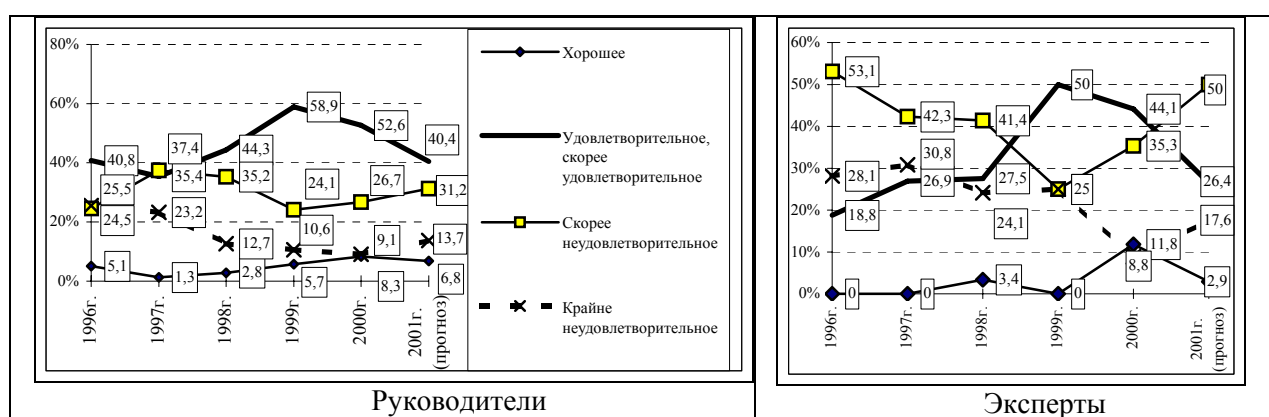
Источник: данные экспертных опросов.

Аналогичная картина наблюдается и при анализе оценок руководителей учреждений социальной сферы в отраслевом разрезе. Причем более оптимистичные оценки наблюдаются в ответах руководителей учреждений сферы культуры (доля положительных оценок составила 12%, отрицательных – 24%) и образования (соответственно 7 и 20%), менее оптимистичные – в ответах руководителей учреждений здравоохранения (3% положительных оценок).

Респондентам было предложено проранжировать (по пятибалльной шкале) проблемы, являющиеся в настоящее время наиболее актуальными. В 2001 г., как и в 2000 г., главной помехой в функционировании социальной сферы, по общему мнению руководителей и экспертов, продолжает оставаться недостаточное финансирование (4,5 балла по 5-балльной шкале). Помимо этого руководителями были отмечены также неудовле-

творительное материально-техническое обеспечение (4,3 балла), высокие цены на материально-технические ресурсы (4,2 балла) и коммунальные услуги (4,0 балла).

Ключевым вопросом функционирования социальной сферы является ее финансирование. Данные опроса показывают, что финансовое состояние отраслей и учреждений социальной сферы в 2000 г. большинством экспертов (44%) и руководителей (53%), как и прежде, оценивается удовлетворительно. За последний год выросла доля положительных оценок: с 6 до 8% у руководителей и с 0 до 12 % у экспертов. Удельный вес отрицательных оценок остался примерно на прежнем уровне: более трети в оценках руководителей и около половины в оценках экспертов (рис. 1).



Источник: данные экспертных опросов

Рисунок 1. Оценки финансового состояния учреждений социальной сферы в 1996 – 2001 гг. (в % к числу опрошенных)

Однако, несмотря на эти довольно позитивные оценки, ожидания руководителей и экспертов в отношении перспектив финансового состояния отраслей и учреждений социальной сферы нельзя назвать оптимистичными. Так, удельный вес негативных прогнозов руководителей на 2001 г. увеличился, по сравнению с оценками 2000 г., с 36 до 45%, у экспертов – с 44 до 68%. Доля их оптимистических прогнозов, напротив, сократилась, с 8 до 7% и с 9 до 3% соответственно. Такая ситуация, по всей видимости, связана с проблемами бюджетного обеспечения социальной сферы в течение 2001 г.

Как показывают данные опроса, в 2001 г. в структуре финансовых источников деятельности учреждений социальной сферы рос объем платных услуг. Однако, как считает большинство руководителей (50%) и экспертов (65%), этот источник финансирования пока не может разрешить ситуацию с финансированием учреждений социальной сферы. Следует также отметить: доля считающих, что привлечение таких средств позволит радикально улучшить ситуацию, сократилась в обеих группах опрошиваемых (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка значения для финансового состояния учреждений социальной сферы
увеличения и расширения объема платных услуг (в % к числу ответивших)**

Варианты ответов	Руководители				Эксперты			
	Годы опросов							
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Позволит значительно укрепить финансовое состояние	13,5	10,8	19,0	9,9	7,7	0,0	13,8	8,8
Будет иметь одинаковое значение наряду с другими источниками	7,1	12,8	12,0	19,0	7,7	14,3	6,9	8,8
Окажет незначительное влияние на финансовое состояние	49,1	45,3	43,0	49,6	76,9	62,9	69,0	64,7
Затрудняюсь ответить	29,7	29,7	21,1	17,5	7,7	14,3	10,3	8,8

Источник: данные экспертных опросов.

В целом объем финансирования деятельности учреждений социальной сферы характеризуется как недостаточный. Согласно данным опроса, финансовые средства, имеющиеся у отраслей и учреждений социальной сферы, полностью не обеспечивают затрат на оплату труда (они составляют 77% от необходимой суммы по оценкам руководителей и 83% – по оценкам экспертов), на текущую деятельность (по 43%), на развитие материально-технической базы (35 и 26%).

**Оценка уровня услуг, предоставляемых отраслями
социально-культурного комплекса**

Согласно ответам экспертов и руководителей, в последнее время наблюдается рост объема услуг в отраслях социальной сферы. С одной стороны, отмечается расширение доступности предлагаемых услуг. Видимо, такое изменение оценки услуг говорит о некоторой стабилизации в функционировании социальной сферы (табл. 3). С другой стороны, в своих прогнозах на 2001 г. как эксперты, так и руководители склонны ожидать уменьшения объема и доступности услуг.

Что касается оценки качества услуг, то руководители и эксперты стали менее оптимистичны в своих ответах, нежели при опросе в 2000 г. Тогда на улучшение качества услуг в учреждениях социальной сферы указали 40% руководителей и 31% экспертов, а при опросе в 2001 г. – только 29% руководителей и 24% экспертов. В то же время выросла доля респондентов, отмечающих отсутствие каких-либо изменений в качестве предоставляемых услуг.

Примерно такая же картина наблюдается и в ответах руководителей учреждений социальной сферы в отраслевом разрезе. По сравнению с предыдущим годом доля руководителей, отмечающих улучшение качества услуг, сократилась в сфере здравоохранения с 36 до 27%, в сфере образования – с 40 до 27%, в сфере культуры – с 44 до 34%.

Таблица 3

Оценка объема и доступности услуг, предоставляемых учреждениями социальной сферы (в % к числу опрошенных)

Варианты ответа	Общий объем услуг						Доступность услуг					
	Годы опроса											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (прогноз)	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (прогноз)
Руководители												
Увеличение	13,3	38,1	41,5	43	33,5	36,6	14,3	54,8	33,1	37,3	20,6	23,7
Прежний уровень	33,7	44,5	36,6	40,1	43,5	36,6	46,9	7,7	33,1	31,7	48,0	38,9
Уменьшение	38,8	3,9	3,5	2,1	8,3	13,7	20,0	14,9	7,0	7,0	8,3	13,7
Эксперты												
Увеличение	15,6	19,2	21,4	48,3	50,0	41,2	3,1	3,8	11,1	37,9	17,6	20,6
Прежний уровень	34,4	34,6	75,0	41,1	38,2	41,2	34,4	53,8	74,1	37,9	70,6	61,8
Уменьшение	50,0	30,8	3,6	3,4	5,2	11,8	59,4	26,9	14,8	13,8	5,9	11,8

Источник: данные экспертных опросов.

Рассматривая возможности повышения качества различных услуг, оказываемых учреждениями и организациями социальной сферы, целесообразно рекомендовать следующее:

В области здравоохранения:

- сохранить основные объемы доступной, гарантированной государством медицинской и лекарственной помощи;
- разработать систему мероприятий по созданию условий для эффективно функционирующего рынка медицинских услуг, предусматривающего наличие конкурентной среды и рыночных стимулов поведения участвующих в нем субъектов;
- разработать систему сбора и распространения информации, способствующую свободному выбору пациентами медицинских учреждений и включающую в себя информацию о работе медицинских организаций, качестве и ценах на медицинское обслуживание и т.д.

В области образования:

- расширить финансовую базу образовательных организаций за счет более активного привлечения средств из негосударственных источников (спонсорских средств) и улучшить качество образования за счет укрепления материально-технической базы образовательных учреждений;

- стимулировать развитие системы дополнительных платных услуг со стороны государственных и муниципальных учреждений общего среднего образования;

- повысить «прозрачность» управления, усилить общественную компоненту контроля и управления.

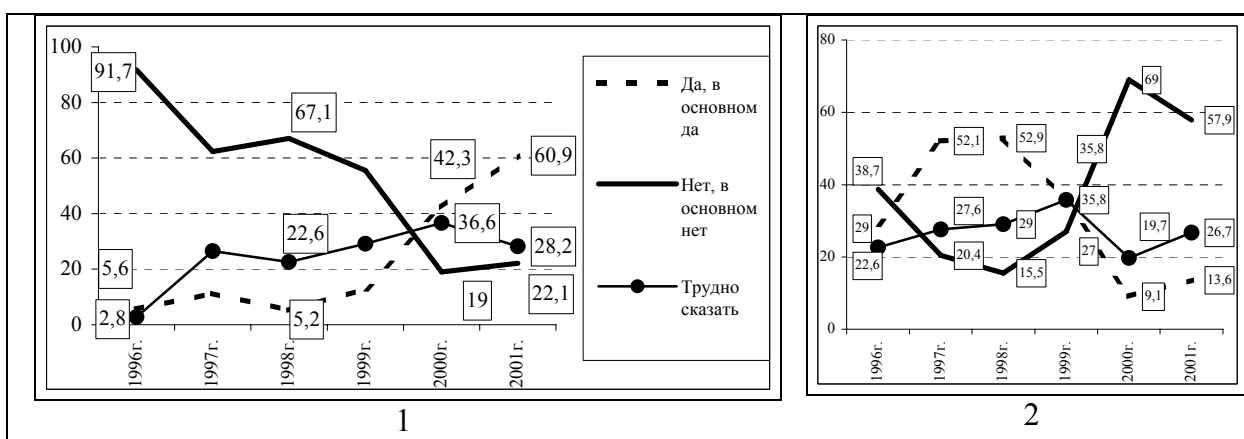
В сфере культуры:

- создать условия для привлечения дополнительных ресурсов, реализовать комплекс мер по поддержке благотворительной деятельности и стимулированию спонсорства в сфере культуры;

- стимулировать создание и развитие малых форм предпринимательской деятельности в социально-культурном комплексе.

Оценка государственной политики в отношении социальной сферы

В недавнем прошлом большинство руководителей учреждений и организаций негативно оценивали политику, проводимую правительством страны относительно социальной сферы. Ныне эти оценки стали в основном положительными. Так, удельный вес одобренных оценок экономической политики правительства вырос с 13% в 1999 г. до 42% в 2000 г. и до 61% в 2001 г.



Источник: данные экспертных опросов.

Рисунок 2. Одобряете ли Вы проводимую Правительством РФ (1) и администрацией Вологодской области (2) политику в отношении социальной сферы?

(В % к количеству опрошенных.)

Уровень одобрения политики, проводимой администрацией Вологодской области в отношении социальной сферы, также достаточно высок. Однако в 2001 г. доля респондентов, одобряющих деятельность областной администрации, сократилась до 58%. Вероятно, это связано с обострившимися в первые месяцы 2001 г. проблемами финансирования отраслей социальной сферы из областного бюджета. Следовательно, для удержания и развития позитивных тенденций необходимо повышать качество мер, применяемых в государственном управлении данной сферой, развивая их комплексный характер.

Более четко, активно следует заниматься развитием социального партнерства. Ответы на вопрос о степени консолидации работников социальной сферы в отстаивании своих интересов показывают, что большинство из респондентов оценили ее как среднюю (53%). Более четверти (27%) отметили, что сотрудничество почти отсутствует. Роль своего отраслевого профсоюза как положительную оценивает 53% респондентов. В то же время четверть опрошенных не считает работу профсоюза положительной, а 20% затрудняются определить, насколько он может отстаивать интересы работников социальных учреждений. Такое положение дел требует лучшей организации деятельности профсоюзов в социальной сфере, более продуктивной деятельности в рамках социального партнерства.

Налаживание более эффективных рабочих контактов между органами власти и учреждениями социальной сферы эксперты и руководители видят прежде всего в создании системы по отслеживанию финансовой ситуации в учреждениях социальной сферы и принятию оперативных мер, если ситуация приближается к критической (4,3 – 4,4 балла по 10-балльной шкале). Актуальным является также обеспечение регулярных обсуждений с руководителями учреждений проблем в социальной сфере на областном и районном уровне (3,9 – 4,2 балла) и четкое разграничение компетенции учреждений и органов местной власти (4,0 – 4,1 балла).

Для обеспечения более эффективной работы учреждений и организаций социальной сферы эксперты и руководители предлагают (на федеральном уровне) увеличить объем и финансирование федеральных программ (4,2 – 4,4 балла) и обеспечить выполнение уже принятых законов (4,0 – 4,1 балла). Руководители выделяют также необходимость создания эффективного механизма социальной защиты работников (3,9 балла) и активизации работ по внедрению новых экономических отношений в социальную сферу (4,1 балла).

На региональном уровне, по мнению руководителей и экспертов, первоочередными являются действия по обеспечению нормативного финансирования отраслей в полной мере (4,3 – 4,6 балла), а также обеспечению своевременности выплаты заработной платы (3,8 – 4,3 балла). Руководители особо выделяют необходимость определения при-

оритетных направлений в развитии и финансировании социальной сферы (4,2 балла), упорядочение системы оплаты труда персонала (4 балла) и обеспечение большей самостоятельности учреждений (3,9 балла).

Таким образом, данные опроса свидетельствуют о том, что в области в последние два года складывается в целом благоприятное отношение руководителей социальной сферы к деятельности федеральных и региональных властей. В то же время в предложениях по принятию первоочередных мер как на федеральном, так и на региональном уровне основной упор делается на увеличение и упорядочение финансирования отраслей социального комплекса, создание условий для расширения источников финансирования учреждений и повышения их экономической самостоятельности.

Социальная сфера накануне реформ

В последнее время Правительство РФ наметило и постепенно проводит в жизнь ряд мер, направленных на либерализацию деятельности отраслей социальной сферы в целях качественного улучшения их функционирования. Однако такие новшества не всегда и не у всех. Как же относятся к предлагаемым реформам работники учреждений и организаций социального комплекса и эксперты области?

Одним из наиболее важных аспектов реформирования социальной сферы является повышение экономической самостоятельности функционирующих в ней учреждений. Расчет прежде всего делается на привлечение частных средств населения за счет расширения спектра платных услуг.

Как показал опрос, значительная часть руководителей (46%) и экспертов (44%) положительно относится к расширению спектра платных услуг населению. Однако существенным ограничением здесь является его низкая покупательная способность. Прежде всего именно поэтому 36% руководителей и 27% экспертов весьма сдержанно, скорее отрицательно, относятся к расширению платных услуг как средству повышения эффективности деятельности учреждений социальной сферы. К тому же в среднем около трети руководителей и экспертов считают, что работники сферы еще не обладают квалификацией, необходимой для такой деятельности. Примерно столько же затрудняется в ответе. Вместе с тем, около 40% опрошенных полагают, что работники обладают такой квалификацией, причем в отрасли образования – 35%, в отрасли здравоохранения – 42%, в отрасли культуры – 50%.

Учитывая возможность реформ в социальной сфере, помимо общих вопросов для руководителей социальных отраслей и экспертов были заданы и дополнительные вопросы руководителям каждой отрасли социальной сферы.

Отрасль здравоохранения была ранее других отраслей социальной сферы подвергнута реформированию. На вопрос о том, как скажется введение такой новой должности, как врач общей практики, на работе учреждений здравоохранения, руководители отрасли и эксперты ответили следующим образом: 37% руководителей считают введение такой должности положительным изменением (эксперты – 50%), 23% – негативным (эксперты – 3%). Однако 27% руководителей не ожидают каких-либо существенных изменений от этой меры (эксперты – 9%). Значителен процент затрудняющихся ответить: среди руководителей отрасли – 13%, экспертов – 29%. О готовности к введению новой должности заявило только 27% руководителей учреждений здравоохранения. Такое распределение ответов говорит о том, что реальную оценку данной новации можно будет дать только спустя некоторое время.

Не сложилось однозначного отношения и к введению механизма подушевого финансирования здравоохранения: у 37% респондентов оно положительное, а у 33% – отрицательное. В то же время 13% опрошенных считают, что никаких качественных изменений в отрасли здравоохранения вследствие введения механизма подушевого финансирования не произойдет.

Отрасль образования. Отрасль образования стоит на пороге реформ. Одной из существенных перемен может стать введение 12-летнего школьного образования. Однако, по мнению 43% руководителей отрасли и 47% экспертов, наилучшим вариантом школьного образования остается 10-летняя школа, 28% руководителей и 24% экспертов считают, что переход на 12-летнее обучение пользы не принесет. При этом только 8% руководителей и 15% экспертов считают такое изменение необходимым.

Мнения о введении единого общенационального экзамена также разделились. 32% руководителей и 59% экспертов считают это нововведение положительным, позволяющим улучшить качество образования, 27% руководителей и 15% экспертов думают иначе и настроены по отношению к нему негативно. Примечательно, что непосредственные участники образовательного процесса настроены менее позитивно, чем эксперты.

Согласно данным опроса, 77% руководителей образовательных учреждений положительно воспринимают идею целевого обучения, при котором учеников старших классов готовят к поступлению в определенный вуз. Отрицательно относятся к этому только 17% респондентов. Схожее отношение и к подготовке учеников для дальнейше-

го овладения какой-либо специальностью. Большинство руководителей (82%) одобрили данную идею, а отвергли – лишь 12%.

Таким образом, преобладает позитивное отношение к реформированию в социальной сфере (очевидное неприятие наблюдается только в вопросе о введении 12-летнего школьного обучения). В этой связи первоочередное внимание необходимо уделять улучшению инфраструктуры и повышению квалификационного уровня работников учреждений, разработке и внедрению новых методов работы с населением. Иначе реформы принесут не улучшение ситуации, а обострение существующих и появление новых не менее серьезных проблем.

Оценивая результаты опроса, проведенного в 2001 г., в целом приходится констатировать, что отрасли социальной сферы испытывают серьезные трудности. Более того, в сравнении с данными опроса от 2000 г. количество оптимистичных оценок в отношении финансирования материально-технической базы отраслей и учреждений социальной инфраструктуры снизилось. Финансовое обеспечение здравоохранения, образования, культуры не соответствует потребностям современного этапа. Следовательно, необходимо обратить внимание на решение следующих проблем:

На федеральном уровне:

- увеличить объем и финансирование федеральных программ;
- обеспечить выполнение уже принятых законов.

На региональном уровне:

- обеспечить нормативное финансирование отраслей в полной мере;
- упорядочить систему оплаты труда персонала учреждений социальной сферы;
- определиться в отношении приоритетности направлений в развитии и финансировании социальной сферы.

Вместе с тем, проведенное исследование показывает, что социально-культурный комплекс области сохраняет свои эффективные элементы, имеет немалые потенциальные возможности для развития. Большинство руководителей позитивно относятся к реформам, намеченным Правительством РФ в этом комплексе. Однако для работы в новых условиях потребуется серьезная подготовка.

Пути дальнейшего совершенствования взаимоотношений между органами власти и учреждениями социальной сферы, по мнению экспертов и руководителей, могут быть:

- создание системы по отслеживанию финансовой ситуации в учреждениях социальной сферы и принятию оперативных мер, если ситуация приближается к критической;
- регулярное обсуждение (на областном и районном уровне) с руководителями учреждений проблем в социальной сфере;
- четкое разграничение компетенций учреждений и органов местной власти.

Отметим также, что полученные данные могут быть использованы для разработки приоритетных направлений совершенствования политики в отношении социальной сферы в регионе, повышения эффективности деятельности властных структур в этой сфере. Развитие отмеченных тенденций в дальнейшей перспективе покажет очередной этап мониторинга, который ВНКЦ ЦЭМИ РАН планирует провести в первом полугодии 2002 г.