

# СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

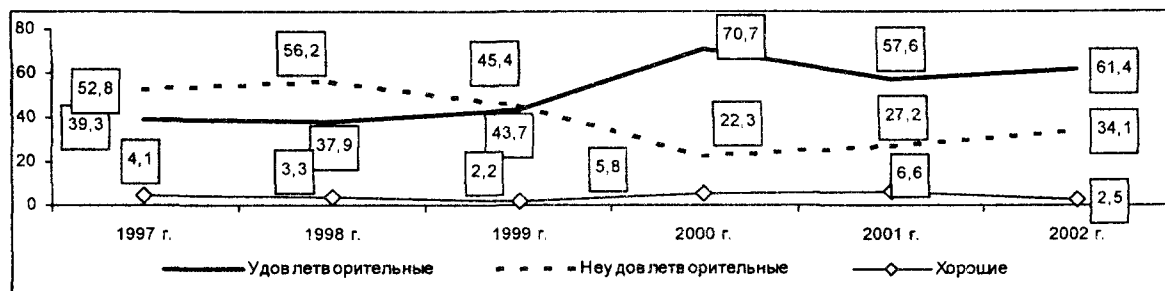
К. А. Гулин, Д. Н. Кожин

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА

Эффективное решение задач реформирования отраслей социальной сферы невозможно без всестороннего анализа текущего состояния и перспектив их развития. Именно поэтому Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН проводит регулярное мониторинговое исследование по проблемам развития и функционирования учреждений социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры) региона в новых экономических условиях. Оно позволяет своевременно выявлять тенденции, существующие или намечающиеся в указанных отраслях в насто-

ящее время. Анализ этих тенденций в течение последних лет показывает, что многие из них имеют отрицательную направленность. Складывающаяся ситуация требует пристального внимания со стороны не только научных кругов, но и органов власти<sup>1</sup>.

В 2002 г. ухудшились оценки **условий функционирования** социальной сферы. Удельный вес неудовлетворительных оценок экспертов увеличился за последний год с 28 до 34%, а положительных – сократился с 7 до 3% (рис. 1).



Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 1. Оценки условий функционирования учреждений социальной сферы Вологодской области (в % от числа опрошенных).

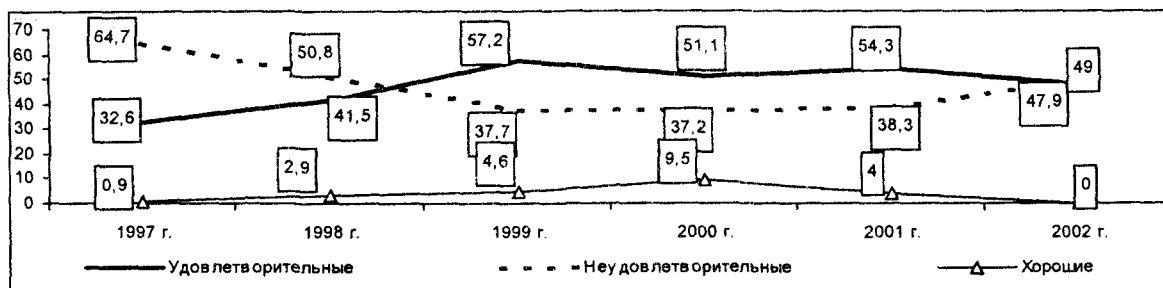
Выросла доля неудовлетворительных и крайне неудовлетворительных оценок **финансового состояния** социальной сферы – с 28% в 2001 г. до 49% в 2002 г. (рис. 2). Их удельный вес оказался даже более высоким, чем в «послекризисном» 1999 г. При этом доля позитивных и удовлетворительных оценок сократилась с 58 до 48%. Впервые за годы опросов ни один эксперт не охарактеризовал финансовое состояние отрасли и учреждений как хорошее.

Ухудшение финансового состояния учреждений социальной сферы все больше ограничивает возможности обеспечения основных потребностей их деятельности. По оценкам экспертов, за последний год уровень

средств, направленных на оплату труда работников, сократился с 79 до 78% от суммы, необходимой на покрытие этих расходов, на текущую деятельность – с 43 до 36%, на развитие материально-технической базы – с 33 до 24%.

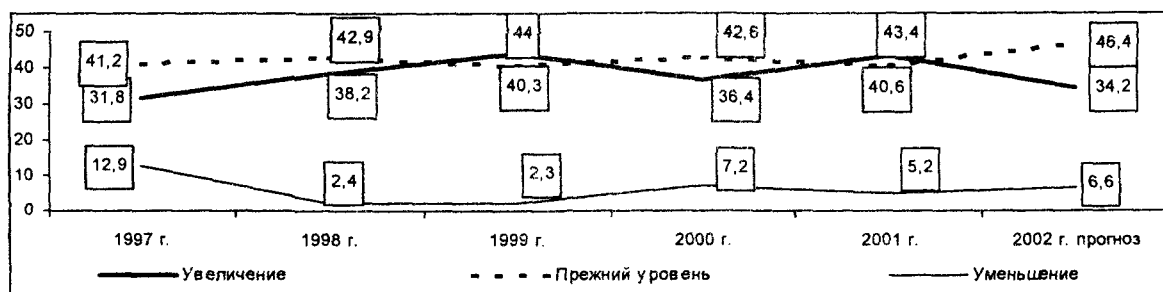
Согласно данным опросов, в 2001 г. 43% респондентов отмечают рост объема услуг, а ожидают их роста в 2002 г. – 34%. Сокращение объемов услуг отметили 5% и ожидают дальнейшего их сокращения – 6% (рис. 3).

<sup>1</sup> Очередной опрос руководителей учреждений социальной сферы и специалистов был проведен в апреле–мае 2002 г. Было получено 167 заполненных анкет из правительства области, администраций г. Вологды, г. Череповца, 8 районов области; от руководителей учреждений здравоохранения, образования и культуры.



Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 2. Оценки финансового состояния учреждений социальной сферы (в % от числа опрошенных).



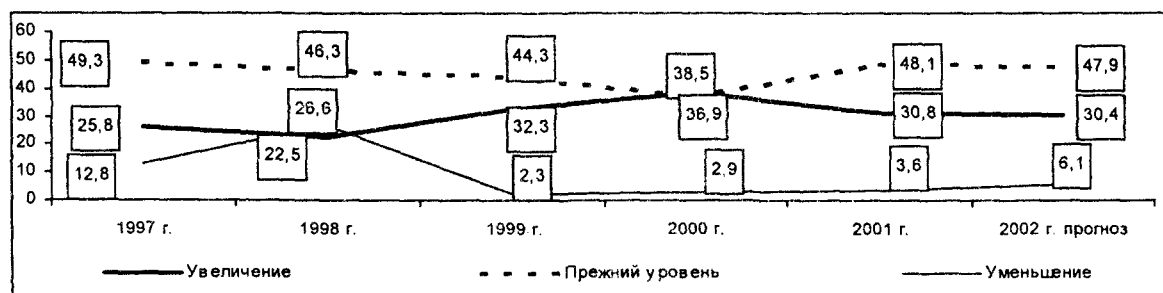
Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 3. Оценка объема услуг, предоставляемых учреждениями социальной сферы (в % от числа опрошенных).

Несмотря на ухудшение финансового положения, **объем услуг**, оказываемых учреждениями социальной сферы, существенно не сократился. По итогам 2001 г. его увеличение отметили 43% по сравнению с 36% опрошенных в 2000 г., а уменьшение – 5 и 7% соответственно. Большинство экспертов (46%) прогнозируется в 2002 г. сохранение объема услуг на уровне 2001 г.

Иная картина наблюдается в оценках до-

ступности услуг учреждений социальной сферы для населения. Это касается постепенно нарастания негативных оценок **доступности услуг** – с 8% по итогам 2000 г. до 12% в 2001 г. Такой же прогноз на 2002 г. дали уже 16% опрошенных, хотя в основном эксперты прогнозируют либо рост этого показателя, либо его сохранение. В 2001 г. увеличение доступности услуг отметили 24%, а роста в 2002 г. ожидают 19% опрошенных (рис. 4).

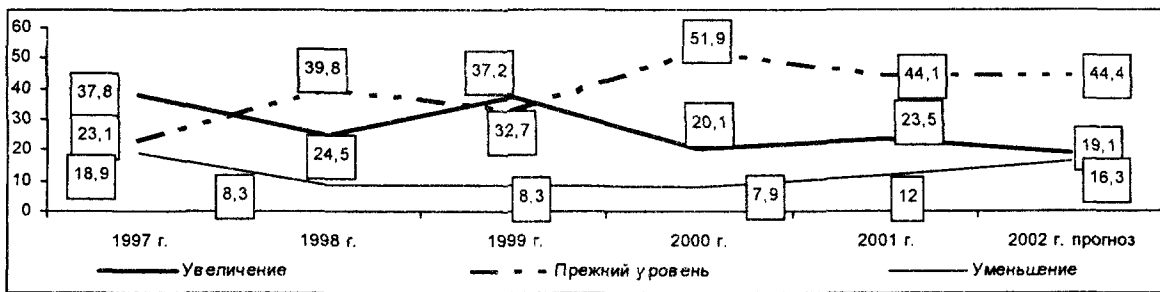


Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 4. Оценка доступности услуг, предоставляемых учреждениями социальной сферы (в % от числа опрошенных).

**Качество услуг**, предоставляемых учреждениями социальной сферы в 2001 г., по оценкам экспертов, осталось на уровне 2000 г. При этом доля считающих, что оно улучшилось, сократилась с 39 до 31%. На 2002 г. прогно-

зируется сохранение этого показателя на уровне прошлого года, при незначительном увеличении удельного веса пессимистических оценок – с 4 до 6% (рис. 5).

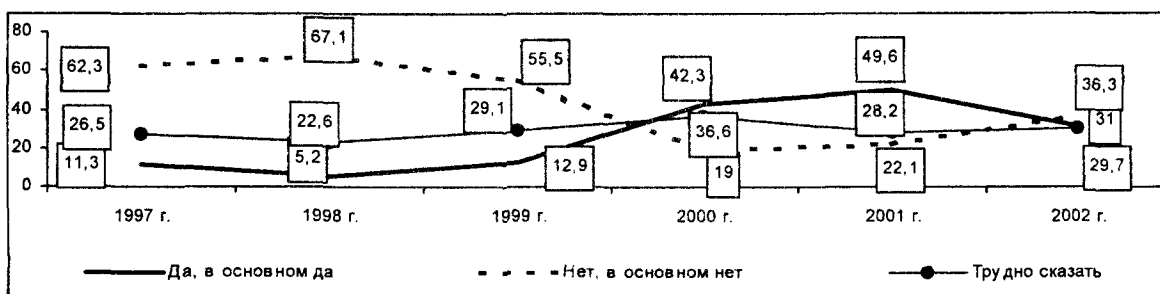


Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 5. Оценка качества услуг, предоставляемых учреждениями социальной сферы (в % от числа опрошенных).

Негативные изменения произошли в оценке экспертами политики Правительства РФ в отношении социальной сферы. Доля респон-

дентов, одобряющих деятельность правительства, сократилась с 50 до 31%, а не одобряющих ее, – возросла с 22 до 36% (рис. 6).

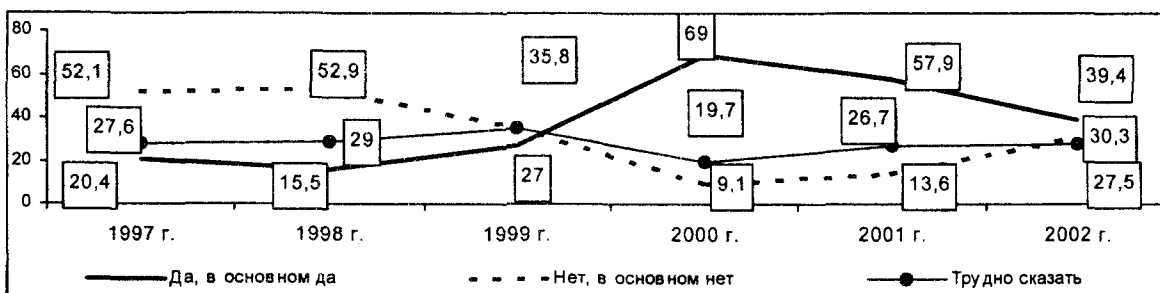


Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 6. Одобряете ли Вы политику, проводимую Правительством РФ в отношении социальной сферы?

Такие же тенденции отмечаются в оценке деятельности исполнительной власти на региональном уровне. Доля одобряющих политику правительства Вологодской области

сократилась с 56% в 2001 г. до 39% в 2002 г. Удельный вес тех, кто ее не одобряет, вырос с 14 до 30% (рис.7).



Источник: данные экспертных опросов.

Рис. 7. Одобряете ли Вы политику, проводимую правительством Вологодской области в отношении социальной сферы? (в % от числа опрошенных).

Представители социальной сферы ждут от органов власти различных уровней более активных мер по улучшению условий функционирования. Для обеспечения на федеральном уровне более эффективной работы учреждений и организаций социальной сферы руководители предлагают прежде всего обеспечить выполнение уже принятых законов (4,3 балла) и рационализировать норматив-

но-правовую базу, увеличить объем и финансирование федеральных программ, создать эффективный механизм социальной защиты работников (по 4,2 балла). На региональном уровне, по мнению опрошенных, необходимо в первую очередь обеспечить полномерное нормативное финансирование (4,6 балла), своевременную выплату заработной платы (4,2 балла), определиться с приоритетными

направлениями развития социальной сферы (4,1 балла) и др.

С 2000 – 2001 г. Правительство РФ наметило и постепенно проводит в жизнь ряд мер, направленных на различные изменения в отраслях социальной сферы. Происходящие перемены носят разноплановый характер и должны, по мнению реформаторов, качественно улучшить функционирование отраслей социального комплекса. Однако такие новшества не везде встречают поддержку. Как же относятся к изменениям эксперты и непосредственные руководители учреждений и организаций социальной сферы?

#### **Отрасль здравоохранения**

*Врач общей практики.* Только 39% руководителей считает, что введение должности врача общей практики позитивно скажется на работе учреждений здравоохранения. С другой стороны, 31% руководителей не ожидает каких-либо существенных изменений, а 20% полагает, что их характер будет негативным. В то же время доля негативных ответов за прошедший год сократилась, а позитивных – выросла. О готовности учреждений здравоохранения к введению должности врача общей практики заявило только 6% руководителей (в 2001 г. – 27%) и 69% экспертов (в 2001 г. – 67%).

*Подушевое финансирование.* Согласно данным опроса, наибольшая часть руководителей отрасли здравоохранения (47%) считает, что введение подушевого финансирования положительно скажется на функционировании сферы здравоохранения. Пессимистично в этом отношении настроены лишь 11% опрошенных.

*Концепция «Вологодская область – Здоровье-21: долгосрочная политика охраны и укрепления здоровья населения Вологодской области».* Это базовый документ регионального значения, на котором основана охранительная политика в регионе. Как показывают данные опроса, большинство руководителей учреждений и организаций отрасли здравоохранения (75%) знакомы с этим документом и отношение к нему в основном положительное (42%); нейтральное – у 36% респондентов.

#### **Отрасль образования**

*Введение 12-летнего школьного образования.* Одна из главных реформ в сфере образования – это введение 12-летнего школьного обучения в стране. Однако, по мнению руководителей отрасли образования, это изменение не является необходимым и может в будущем иметь негативные последствия. Так, 35% руководителей полагают, что переход на 12-летнее обучение положительных результатов не принесет. Около 30% руководителей признают наилучшим вариантом школьного образования 10-летнюю школу (в 2001 г. – 43%). Только 13% руководителей считают такое изменение назревшим.

*Единый государственный экзамен.* Другое возможное изменение в системе школьного образования – введение единого государственного экзамена (ЕГЭ). Подавляющее большинство (71%) руководителей положительно относятся к этому новшеству. Доля отрицательно настроенных составляет 22%.

Около двух десятков регионов Российской Федерации участвуют в эксперименте по проведению экзамена. В Вологодской области эксперимент не проводится, но опрос показал, что большинство руководителей учреждений образования (54%) одобряют вариант осуществления в нашей области эксперимента по проведению ЕГЭ, не одобряют – 24%.

*Специализация образования.* Согласно данным опроса 2002 г., 74% руководителей (в 2001 г. – 77%) положительно воспринимают идею целевого обучения. Отрицательно относятся к ней, как и в 2001 г., только 17% респондентов. Отношение к подготовке учеников для дальнейшего овладения какой-либо специальностью схожее: одобрили эту идею 77% респондентов (в 2001 г. – 82%), а отвергли – лишь 7,3% (в 2001 г. – 12%).

#### **Отрасль культуры**

Большинство руководителей учреждений культуры (89%) уверены в необходимости разработки общей государственной культурной политики и скоординированных действий по ее реализации. Такие оценки вызваны прежде всего тем, что обеспечение населения области культурными благами находится на невысоком уровне. Определили его как

средний 48% руководителей сферы, как низкий и крайне низкий – 37%.

В сфере культуры, как и в целом в отраслях социальной сферы, явно ощущается нехватка финансовых средств. Поэтому средства, поступающие из разных источников, стараются направить по наиболее важным направлениям. Положительное мнение о концентрации бюджетных средств на наиболее приоритетных направлениях культурной политики высказали 52% руководителей, противоположное – только 12 %.

Таким образом, отношение руководителей к реформированию в социальной сфере – в целом позитивное. Очевидное неприятие, как и прежде, наблюдается только в вопросе о введении 12-летнего школьного обучения. В отношении других новшеств у респондентов сформировались конструктивные позиции. Они полагают, что в настоящее время первоочередное внимание требуется уделять улучшению инфраструктуры и повышению квалификационного уровня работников учреждений, разработке и внедрению новых методов

работы с населением. В ином случае реформы принесут не улучшение ситуации в социальной сфере, а обострение существующих и появление новых, не менее серьезных проблем.

В ходе проведенного исследования были получены следующие результаты, характеризующие функционирование и развитие социальной сферы Вологодской области:

1. Если в 2000 – 2001 гг. социальная сфера в целом функционировала на относительно приемлемом уровне, то в 2002 г. условия ее функционирования оценены руководителями и экспертами как неудовлетворительные. Доля респондентов, считающих их неблагоприятными, повысилась с 22% в 2000 г. до 34% в 2002 г. В первую очередь это связано с ухудшением финансового состояния социальных учреждений (данный факт в 2002 г. отметили 49% опрошенных по сравнению с 38% в 2001 г.). Это влечет за собой нехватку средств на оплату труда, но прежде всего – на текущую деятельность и на развитие материально-технической базы учреждений. Помимо финансовой, острыми остаются пробле-

Рекомендуемые направления развития сферы образования в Вологодской области

Направления	Мероприятия	Результативность
Формирование нормативно-правовой базы	Рационализация нормативно-правовой базы	Совершенствование правового поля, обеспечивающего развитие социальной сферы в регионе
	Обеспечение выполнения уже принятых законов	Увеличение результативности действующих законов и нормативных актов
Материально-техническое и финансовое обеспечение	Обеспечение нормативного финансирования в полной мере	Устойчивое финансирование региональной образовательной системы
	Увеличение объема и финансирования федеральных программ	Повышение результативности федеральных программ
	Создание системы отслеживания финансовой ситуации в учреждениях социальной сферы и принятие оперативных мер, если ситуация приближается к критической	Рациональное использование имеющихся материальных ресурсов и финансовых средств
	Активизация работы по внедрению новых экономических отношений в социальную сферу	Развитие материально-технической базы учреждений социальной сферы
Управление социальной сферой в регионе	Более четкое разграничение компетенции учреждений и органов местной власти	Оптимизация деятельности учреждений и организаций социальной сферы
	Разъяснение целей и задач программы развития социальной сферы на ближайшую перспективу	Достижение намеченных целей в указанные сроки, сбалансированность взаимодействия учреждений социальной сферы и органов управления
	Регулярное обсуждение с руководителями учреждений проблем в социальной сфере на областном и районном уровне	Распространение опыта деятельности и решения проблем социальной сферы в регионе, принятие конструктивных решений по возникшим вопросам
Кадровое обеспечение	Налаживание системы переподготовки и повышения квалификации кадров	Повышение качества работы учреждений социального комплекса
	Создание эффективного механизма социальной защиты работников социальной сферы	Создание благоприятных условий для сохранения и пополнения кадрового потенциала социальной сферы

мы недостаточной квалификации работников учреждений и организаций социальной сферы, а также недостаточно сбалансированная нормативно-правовая база.

2. Данные опроса свидетельствуют об ухудшении отношения руководителей социальной сферы к деятельности федеральных и региональных властей. За последний год доля респондентов, одобряющих деятельность органов власти как на федеральном, так и на региональном уровне, понизилась, а не одобряющих ее, – увеличилась.

3. Руководители в основном благоприятно относятся к перспективам осуществления декларируемых правительством мероприятий по реформированию отраслей социальной сферы. Очевидное неприятие, как и годом ранее, наблюдается только в вопросе о введении 12-летнего школьного обучения. В отношении других новшеств у руководителей сформировались позитивные позиции.

4. Анализ мнений руководителей отрас-

лей и учреждений социальной сферы позволяет сформулировать ряд направлений и мероприятий, которые целесообразно осуществлять при реализации государственной политики в отношении социальной сферы в регионе (таблица).

Учет данных направлений и мероприятий был бы, на наш взгляд, полезен в деятельности региональных органов власти, отраслевых департаментов, органов муниципального управления.

В ближайшем будущем изучение социальной сферы региона в ВНКЦ ЦЭМИ РАН планируется продолжить. Дополнительное внимание предполагается обратить прежде всего на следующие вопросы: результативность и эффективность функционирования социальной сферы, наличие реальной доступной базы для подготовки и переподготовки специалистов соответствующего качества, соответствие спроса и предложения специалистов на рынке труда.

*Е. А. Хамидулина, К. А. Гулин*

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Значение малого предпринимательства (МП) как фактора дальнейшей стабилизации экономики России неоднократно подчеркивалось на самом высоком уровне. Однако, несмотря на десятилетие либерализации экономической жизни, малый бизнес пока не играет ведущей роли в народнохозяйственном комплексе и страны в целом, и ее регионов. Если в экономике современных промышленно развитых стран на малый бизнес приходится около 90% всех предприятий и от 50 до 70% валового национального продукта, то в России доля МП – порядка 30% в общем числе предприятий<sup>1</sup>. Вклад малого бизнеса в ВВП России в 2001 г. составил только 12%.

<sup>1</sup> Российское малое предпринимательство в цифрах // <http://www.rcsme.ru/stat/>.

Доля российских МП в обеспечении занятости в народнохозяйственном комплексе равняется 10% от общего числа работающих постоянно на всех предприятиях, тогда как, например, в странах ЕС данный показатель<sup>2</sup> для сектора малого бизнеса – около 65%.

Для Вологодской области проблема развития малого предпринимательства особенно актуальна ввиду высокой зависимости областного бюджета от налоговых поступлений крупных предприятий, прежде всего ОАО «Северсталь». Так, доля платежей ОАО «Северсталь» в консолидированном бюджете области в 2001 г. составила<sup>3</sup> 40%, что делает

<sup>2</sup> Российское малое предпринимательство в цифрах // <http://www.rcsme.ru/stat/>.

<sup>3</sup> Изотова Г. Проблемы финансовой политики // Экономика. Политика. Инвестиции. – 2002. – № 1.