

УДК 364-7:330.342 (575.2) (04)

**ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА  
К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

*Г.Т. Асаналиева* – соискатель

---

Author describes the peculiarities of the system of social services rendering under conditions of transition to the market economy and reasons of transition to a new system of social services rendering which were caused both by the effect of internal factors which decreased efficient functioning of the system in general and by necessity to ensure its conformity with new tasks in conditions of transition economy.

Одной из особенностей переходной экономики Кыргызстана, как и в других постсоциалистических странах, является формирование рыночных отношений при наличии развитой сферы предоставления социальных услуг населению [1–3]. В настоящее время не ставится задача создания системы предоставления сферы социальных услуг населению, а требуется ее трансформация в соответствии с потребностями формирования механизма координации экономической деятельности и условиями обеспечения устойчивого экономического роста. Поэтому для определения содержания и основных направлений реформирования социальной сферы надо дать характеристику сложившейся системы предоставления социальных услуг, а также факторов, определивших ее формирование и развитие.

Современное состояние социальной сферы – это результат ее формирования в плано-распределительной системе и изменений, происходивших в ходе экономических реформ. При описании системы предоставления социальных услуг и условий ее формирования необходимо выделить факторы, определившие ее становление и развитие в плано-распределительной экономике, а также факторы, оп-

ределившие направление и ход преобразования в условиях переходной экономики.

Систему предоставления социальных услуг, сложившуюся в Кыргызстане к началу 90-х годов, можно охарактеризовать как масштабную, сформировавшуюся систему с устойчивыми характеристиками. К социальным услугам относились услуги здравоохранения, образования, культуры, различные виды социального обеспечения, услуги жилищно-коммунального характера и общественного транспорта. Социальная сфера формировалась как широкая сеть учреждений, предоставлявших преимущественно бесплатные услуги, предназначенные для решения общеэкономических и политических задач. Систему производства социальных услуг можно было охарактеризовать как универсальную, с высокой степенью солидарности и обеспечения социальной безопасности. Системообразующая ее характеристика выражалась в тесной связи в рамках распределительной политики системы оплаты по труду, социального обеспечения и предоставления бесплатных социальных услуг. Она обеспечивала гарантированную занятость, стабильные относительно низкие доходы, получение бесплатных услуг в области здравоохранения, об-

разования, обеспечение в старости. Ограничения роста заработной платы и ее дифференциации, отсутствие других видов доходов, кроме заработной платы, компенсировались системой предоставления льгот работникам, широким распространением бесплатных социальных услуг. Фактическая система предоставления социальных услуг в советской экономике была одним из важнейших компонентов системы распределения доходов, позволявшая без увеличения номинальных денежных доходов дифференцировать оплату труда, выравнивать имущественное положение населения, обеспечивать условия для нормального воспроизводства и накопления человеческого капитала.

В целом, механизм предоставления социальных услуг формировался, в первую очередь, для решения общих экономических задач распределения ресурсов, а затем с учетом экономических особенностей производства в данных отраслях. Распределительная политика, выстроенная в соответствии с общими задачами развития экономики, предусматривала элементы уравнительности в распределении общественного продукта и потреблении, обеспечивало приоритетное удовлетворение одних потребностей за счет других, использование различных рычагов регламентации удовлетворения потребностей.

В планово-распределительной экономике была не только потребность в формировании такой системы производства социальных услуг, но и особые условия, отличные от рыночной экономики. Основным собственником объектов социальной инфраструктуры и определяющим субъектом производства в социальной сфере было государство. Такая форма организации определяла возможности высокой концентрации финансовых ресурсов, направления их на приоритеты и использование особых организационных возможностей государства. В организации системы предоставления социальных услуг не было прямой зависимости от уровня собираемости налогов, их влияния на экономическое поведение, что в большей степени характерно для перераспределительных рыночных систем. Практику регулирования социальной сферы можно характеризовать как модель, которая представляет жесткое определение государством поведения

человека в социальной сфере и охват социальной защитой всего населения страны.

Главным фактором формирования такой модели социального развития являлась плановая экономика, предполагавшая относительно жесткое директивное регулирование производства, распределения и потребления социальных услуг. Государство фактически обладало монополией в области предоставления социальных услуг, существовали только государственные и принадлежащие государственным предприятиям социальные учреждения и отсутствовали альтернативные формы организации. Государство определяло виды социальных услуг, их производителей, используемые технологии. Это обеспечивало всеобщую доступность минимума социальных услуг и порождало чувство социальной защищенности, стабильного положения граждан, а также ответную лояльность граждан к государству, особенно при сопровождающейся политике пропагандистско-воспитательной работы.

Особые преимущества данная система предоставления социальных услуг имела в тех случаях, когда результат зависел от степени охвата населения, где требовалось создание равных условий и обязательность потребления. Например, при борьбе с инфекционными заболеваниями принципиально важным являлось обязательное соблюдение населением определенных санитарно-гигиенических норм и обязательная вакцинация. В условиях рыночной экономики трудно организовать такой объем производства в социальной сфере. Там действуют иные условия и механизмы предоставления услуг потребителям, сложно обеспечить принцип обязательного потребления.

В рыночной системе действует система распределения доходов, предполагающая в основном воспроизводство экономических субъектов за свой счет. В основе лежит первичное распределение доходов, получаемых людьми в зависимости от владения факторами производства. Формирование вторичных доходов (пенсий, пособий) основывается на перераспределении первичных доходов через систему налогообложения и социальные выплаты. Механизмы предоставления социальных услуг в рыночной экономике выполняют в большей степени перераспределительные функции и

функцию стабилизации потребления. В плано-во-распределительной экономике на систему предоставления социальных услуг возлагались более сложные функции. Соответственно формировалась иная структура социальной сферы, преимущественно нерыночные механизмы предоставления социальных услуг.

В результате такой организации системы предоставления социальных услуг, удалось решить многие социальные проблемы, касающиеся обеспечения устранения нищеты, бесплатного удовлетворения потребностей в образовании и здравоохранении всех слоев населения.

Но по мере удовлетворения значительной части первоочередных общественных социальных потребностей, при усложнении задач накопления человеческого капитала, необходимости учета индивидуальных, дифференцированных потребностей, созданные механизмы оказались не эффективными. Для модели производства социальных услуг в плано-во-распределительной системе характерна низкая эффективность и адаптивность, неспособность решать новые социальные задачи.

К существенным недостаткам, сдерживающим рост качества предлагаемых услуг и повышение их эффективности, можно отнести систему оплаты труда в социальных отраслях. В этих отраслях сложился механизм формирования заработной платы, отличный от отраслей материального производства. Системы заработной платы в учреждениях социальной сферы не учитывали ее зависимости от результатов труда. Учет количества и качества труда как коллективного, так и индивидуального, формирование экономически эффективных систем оплаты в данной области – сложная задача, так как в социальной сфере сложнее увязать затраты труда с результатами и качеством работы, ограничены возможности материального стимулирования. Производство социальных услуг характеризуется высокой трудоемкостью, относительно невысоким ростом производительности труда и одновременно относительно высокими требованиями к уровню образования работников. В условиях общего дефицита трудовых ресурсов действие данных факторов вело к хроническому дефициту кадров в социальной сфере. Вместе с тем, существовала возможность совмещения работы на

нескольких ставках, что ограничивалось в других отраслях. Это позволяло решать вопросы обеспечения кадрами, но приводило к снижению качества предоставляемых услуг, и соответственно к росту неудовлетворенности спроса потребителей и обострению многих социальных проблем.

Можно отметить еще один недостаток – негибкость системы, низкая эффективность, избыточное предложение одних услуг при недостатке других. Так, система здравоохранения к началу 90-х годов сильно устарела, архаичные методы планирования и финансирования затрудняли внедрение в медицинское обслуживание результатов научно-технического прогресса, не способствовали созданию условий для эффективной диагностики заболеваний и их лечения. Как характерную черту управления в социальной сфере можно отметить затруднение перехода к интенсивным методам развития. Так, главным критерием деятельности системы здравоохранения был коечный фонд больниц. Нехватка ресурсов для строительства и одновременное стремление обеспечить расширение коечного фонда привели к тому, что существенно снизились масштабы обновления коечного фонда. Все большую долю стали занимать изношенные основные фонды, наблюдалась значительная некомплектованность больниц врачебными кадрами, старшим и младшим медицинским персоналом. Соответственно складывалась практика выполнения плановых заданий при некомплектованности кадров.

Отсутствие альтернативных форм предоставления социальных услуг формировало замкнутый круг. Средства, выделяемые на социальные цели, росли, а потребности в них увеличивались еще больше вследствие низкой эффективности системы. Расходы государства на социальные цели были значительны, но качество и объем предоставляемых социальных услуг не удовлетворительны.

Кризис системы предоставления социальных услуг проявлялся в дефиците и низком качестве социальных услуг, неудовлетворительном решении многих социальных проблем. Выход из такого положения без снижения степени удовлетворения общественных возможностей возможен только в росте эф-

фективности системы предоставления социальных услуг. Социальная сфера должна была стать фактором экономического роста, а не поглотителем ресурсов.

Переход к новой системе предоставления социальных услуг был вызван действием как внутренних факторов, которые способствовали снижению эффективности функционирования системы в целом, так и необходимостью обеспечения ее соответствия новым задачам в условиях переходной экономики. Условия переходной экономики создали ситуацию непривычно высокого уровня социальных рисков, определяемого, во-первых, появлением новых видов социальных рисков: безработицы, трудностей адаптации к новым рыночным условиям, низких доходов, необеспечивающих нормальное воспроизводство работника и членов его семьи, и, во-вторых, изменением природы и интенсивности существовавших ранее социальных рисков: необеспеченности в случае болезни, материнства и детства, необеспеченной старости. Трансформация системы предоставления социальных услуг заключается в возникновении новых видов социальных услуг и изменении их функционального назначения, формировании новых субъектов, участвующих в их предоставлении. Эти процессы привели к необходимости реорганизации системы предоставления социальных услуг на основе иной функциональной взаимодополняемости, при повышении роли личной ответственности индивида в процессе накопления человеческого капитала.

На первом этапе переходной экономики страна столкнулась с рядом серьезных проблем: резким сокращением объемов производства, недостаточностью финансовых ресурсов, резким падением уровня жизни большинства населения; отсутствием опыта решения масштабных задач в области социальной политики, необеспеченностью техническими и нормативно-методическими средствами для решения многих задач социальных реформ, неопределенностью социально-экономических приоритетов государства, необходимостью использования ресурсов, форм и методов работы, которые остались от дореформенной

системы предоставления социальных услуг. В целом не было выработано четкой концепции социальной политики. Приоритетными направлениями стали преодоление финансовой несостоятельности существующей системы, ее переориентация на социально уязвимые слои населения.

Результаты экономических реформ показывают, что пока еще не создана единая взаимосвязанная система предоставления социальных услуг, отвечающая особенностям социально-экономического развития государства. Требуется ее развитие и формирование современных механизмов предоставления социальных услуг. Переход к структурным реформам в социальной сфере ставит сложные социальные и политические проблемы. Период перехода к новой системе предоставления социальных услуг показал, что невозможно решить проблемы социальной сферы только за счет расширения деятельности частного сектора и замещения бесплатных услуг, производимых государством, платными услугами. Избежать негативных последствий и обеспечить удовлетворение существующих потребностей общества в социальных услугах можно созданием особых механизмов предоставления социальных услуг потребителям с учетом экономических особенностей функционирования социальных отраслей.

Критериями успешности реформирования системы предоставления социальных услуг должны стать – обеспечение доступа населения страны к более широкому кругу социальных услуг высокого качества, обеспечение стабильных доходов, стабилизация цены труда, рост производительности.

#### Литература

1. *Лайкам К.* Модели социальной политики // Общество и экономика. – 2000. – №8.
2. *Дмитриев М.* Социальная сфера в условиях финансового кризиса: проблемы адаптации // Вопросы экономики. – 1999. – №2.
3. Материалы научно-практической конференции, посвященной Дню статистики Кыргызстана // Статистика на рубеже 21 века. – 2000.