

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В.Е. Савин

Рассматриваются новые подходы к развитию социальной сферы с целью повышения эффективности ее функционирования и обеспечения доступности населения к социальным услугам.

Ключевые слова: социальная сфера; образование; здравоохранение; социальное обеспечение; модернизация; человеческий капитал; финансирование; социальные нормативы; бедность; качество жизни.

На современном этапе развития Кыргызской Республики перед социальной сферой ставятся серьезные цели, достижение которых будет способствовать планомерному накоплению человеческого капитала, обеспечению достойного уровня жизни для большинства граждан страны и, как следствие, становлению социальной стабильности в обществе. К приоритетным целям можно отнести следующие: проведение реструктуризации отраслей социальной сферы; преодоление тенденций социальной деградации; обе-

спечение занятости населения; решение проблем трудовой миграции; создание благоприятных условий для повышения конкурентоспособности граждан; снижение уровня бедности, особенно ее застойных форм; формирование более справедливой системы распределения доходов.

В современных условиях государство является значительным производителем социальных услуг, соответственно прослеживается схема: затраты из госбюджета → организационная, научно-методическая и технологическая деятель-

ность учреждений → производство или оказание услуг → общественные результаты или последствия. Естественно возникает вопрос: как оценить конечную эффективность от предоставления государственных социальных услуг? Проблема заключается в том, что довольно обстоятельно разработана методика оценки деятельности конкретных учреждений по количественным индикаторам (как правило, за отчетный период по сравнению с предыдущим периодом). Значительно сложнее измерить долгосрочный эффект от проведения запланированных мероприятий. Так, например, повышение уровня развития здравоохранения, образования и культуры постепенно влияет на качество человеческого потенциала, поэтому результат будет виден только после 10 лет и более. Это так называемый отсроченный эффект.

Зачастую бывает и так, что текущая (краткосрочная) эффективность работы многих учреждений в конечном итоге приводит к долгосрочному отрицательному эффекту. Например, министерство социальной защиты своевременно и в полном объеме ежемесячно выделяет средства на выплату пособий (положительный результат), однако размер пособия не способствует выведению из бедности семей (отрицательный эффект). Другой пример: Соцфонд Кыргызстана улучшает администрирование страховых сборов, что дает возможность регулярно повышать размеры пенсий, тем самым достигается краткосрочный эффект (в определенной степени нивелируются последствия инфляции для пенсионеров, расширяется налогооблагаемая база). В то же время наблюдается уравниловка в индексации базовой и страховой частей пенсий. Порядок назначения и индексации пенсий не стимулирует работающих граждан к уплате страховых сборов в полном объеме и даже вообще к их уплате, так как размеры пенсий у работавших и неработавших граждан не сильно различаются. Это – долгосрочный отрицательный эффект.

Задача повышения эффективности деятельности бюджетного сектора социальной сферы является актуальной не только в Кыргызстане, но и во всем мире. Зарубежные специалисты указывают, что государственные организации в сфере социального обслуживания редко сталкиваются с необходимостью ради победы в конкурентной борьбе внедрять новшества и повышать производительность, поэтому они становятся “нерегулируемыми монополистами”, что приводит, в конечном счете, к равнодушию и безответственности перед населением. Это же можно сказать

и о наших бюджетных организациях. Поэтому так и не удалось решить вопросы улучшения качества предоставляемых населению социальных услуг, повышения эффективности и прозрачности в использовании бюджетных средств.

В этой связи, на наш взгляд, важно выделить одно наиболее характерное национальное явление, которое, в отличие от большинства развитых стран, заключается в отношении к социальной сфере. Речь идет прежде всего о фактической недооценке значения человеческого капитала и недостаточности финансирования отраслей социального сектора. Господствовавшее долгие годы отношение к социальной сфере и социальному сервису, как к чему-то второстепенному, финансировавшемуся по остаточному принципу, в определенной степени отражает специфику ее развития. В настоящее время это отношение сохраняется де-факто и является главным противоречием и тормозом общественного развития в нашей стране.

В области развития человеческого капитала в Кыргызстане накопились многочисленные негативные проблемы, связанные как с историческими традициями недооценки человеческой жизни в общественном и индивидуальном сознании, так и с проводимой социальной политикой. Среди главных результатов называются следующие: ухудшение здоровья населения, рост смертности и сокращение сроков жизни, особенно мужчин; снижение качества образования; ухудшение нравственного здоровья населения; снижение уровня трудового потенциала. Эти выводы подтверждаются многими исследованиями. Так, в 2005–2010 гг. (даже с учетом экономического роста до 2008 г.) отмечалась вторая с начала 90-х гг. прошлого века волна ухудшения ряда социальных индикаторов: снижение средней продолжительности жизни, увеличение смертности в трудоспособном возрасте, рост заболеваемости некоторыми видами социальных болезней, увеличение числа насильственных преступлений, бедность, социальное расслоение населения, рост безработицы и вынужденной трудовой миграции. В конечном счете, это вылилось в народные революции, смену власти и системы управления государством.

Согласно исследованиям отечественных ученых, ухудшение здоровья в последние десятилетия в значительной мере явилось следствием реформ, которые разворачивались без учета социальных нужд. Избранная для трансформации экономики в странах СНГ, в том числе и в Кыргызстане, “шоковая” модель развития, никак не

Таблица 1 – Создание рабочих мест в Кыргызской Республике за счет всех источников финансирования (ед.)

Показатель	2007	2008	2009	2010
Всего новых рабочих мест	119549	121205	116718	111761
в том числе:				
а) на предприятиях, в организациях и учреждениях	43954	19669	21508	11946
<i>из них</i> на малых	18967	6873	5488	3308
б) в неформальном секторе	75595	101536	95210	99815
<i>из него:</i>				
– на индивидуальной основе	65103	86379	79185	79905
– в крестьянских (фермерских) хозяйствах	10492	15157	16025	19910

Источник: данные отчетов Министерства труда, занятости и миграции КР (2007–2010 гг.)

учитывала возможности медико-биологической адаптации человека к радикально меняющимся условиям жизни. В связи с этим поспешная стратегия реформ стала главной причиной ухудшения здоровья и высокой смертности населения, особенно в трудоспособном возрасте, и деградации социальной сферы.

В настоящее время отечественная система здравоохранения является очень громоздкой, несмотря на проведенные реформы в соответствии с национальной программой “Манас таалими”. Значительные финансовые ресурсы, выделяемые из государственного бюджета, тратятся неэффективно. Поэтому настоятельно требуется проведение коренных преобразований, вызванных изношенностью инфраструктуры, отсутствием современного оборудования, технологий и медикаментов, снижением качества подготовки кадров и неравномерным распределением ресурсов по регионам страны.

Большинство наших исследователей утверждают, что необдуманно осуществляемые реформы отняли у основной массы населения доступ к полезным и качественным продуктам конечного потребления, а также жизненно важным социальным услугам, включая гарантированное здравоохранение и образование. Так, согласно исследованиям международной программы по оценке образовательных достижений (PISA) Кыргызстан занял 56-е место из 56 в 2006 г. и 65-е из 65 – в 2009. Выпускники учебных заведений на рынке труда не востребованы и неконкурентоспособны. Учебная нагрузка на одного ученика в школьном образовании составляет в среднем 1200 часов, в то время как по международным стандартам нагрузка в среднем должна составлять 700–800 часов. Поскольку ученик школы на 50 % перегружен, то это отражается на

его успеваемости и физическом здоровье. Слабо развита спортивная инфраструктура, обеспеченность общеобразовательных школ спортивными залами составляет 48,3 %, а в 70 % школ инвентарь и оборудование не обновлялись в течение 15–20 лет (см.: Программа Правительства КР “Стабильность и достойная жизнь”).

Важной составной частью качества жизни и общественного развития является рост доходов населения. В действительности распределение доходов между наиболее бедными и богатыми слоями населения, которое характеризуется децильным коэффициентом, составляет один к четырнадцати. Тогда как в развитых странах мира он не превышает соотношения один к десяти.

Главная причина бедственного положения населения заключается в ограниченном выборе видов доходоприносящей деятельности из-за дефицита эффективных рабочих мест. В частности, в 2007–2010 гг. в среднем ежегодно появлялось свыше 100 тыс. новых рабочих мест. В то же время эти места неустойчивы, так как подавляющее большинство создается в неформальном секторе (таблица 1).

Невостребованность рабочей силы в родной стране приводит к нарастанию процессов внешней трудовой миграции. Основными странами внешнего трудоустройства являются Россия и Казахстан, поскольку они имеют наиболее жизнеспособные экономики в СНГ. По экспертным оценкам численность трудовых мигрантов из нашей республики составляет ежегодно в среднем свыше 800 тыс. человек, которые зачастую трудятся в неформальном секторе, для которого характерны более низкий уровень оплаты труда, трудные условия и минимальный уровень соблюдения прав.

Согласно исследованиям экспертов ОБСЕ, основными причинами миграции являются сложное материальное положение, низкая заработная плата по предлагаемым вакансиям, которая за рубежом за аналогичную работу значительно выше. Так, например, грузчики в Екатеринбурге в 2008 г. получали 15 тыс. руб., асфальтоукладчики 47 тыс. После кризиса заработная плата снизилась, а к настоящему времени практически восстановилась. В этой связи следует отметить, что многие граждане мигрируют не только в сугубо личных интересах, но и в интересах своих семей, поэтому денежные переводы способствуют уменьшению уровня бедности, а инвестируются в производство и на социальное развитие. По разным оценкам экспертов из общего числа мигрантов у 30–40 % накопления составляют сумму, позволяющую заняться предпринимательством, но только каждый пятый из числа вернувшихся граждан открывает свой бизнес, а остальные используют средства на потребление.

Столь значимое место трудовой миграции в жизни страны предполагает необходимость формирования четкой и целенаправленной государственной политики в этой сфере. В настоящее время государственные органы реагируют в основном на последствия стихийности трудовой миграции и связанной с ней криминализацией и теневизацией. В то же время целесообразно предпринимать конкретные шаги, нацеленные на управление процессами в этой сфере. К ним можно отнести: формирование системы подготовки кадров для работы за рубежом на базе профлицеев; организацию официального трудоустройства в другие страны через посредничество официальных структур; активизацию работы консульств и ассоциаций.

При этом необходимо подчеркнуть, что прогрессивное развитие социальной сферы страны необходимо осуществлять на основе системного подхода. Системная методология зарекомендовала себя как объективная теоретическая база формирования адекватных конструктивных действий, направленных на позитивные преобразования и совершенствование сложных социально-экономических систем. Поэтому нам представляется, что системный подход является особенно предпочтительным в процессе анализа и выбора решений по обоснованию перспектив развития социальной сферы. Системный подход следует признать первой из основных методологических основ современного развития социальной сферы.

Вторым методологическим условием дальнейшего эффективного развития социальной сферы, на наш взгляд, является оптимальное государственное регулирование, которое направлено на защиту правомочий собственности и их изменений в результате обменов, а также на устранение последствий “провалов рынка”.

В числе методов государственного регулирования большое значение придается государственным расходам, расширение которых рассматривается как фактор увеличивающегося спроса на определенные товары, работы, услуги для удовлетворения государственных нужд. При этом важнейшими направлениями государственных расходов считаются научные исследования, социальная инфраструктура, социальная поддержка населения, образование и здравоохранение.

Если проанализировать мировую практику, то можно увидеть, что в США получили наибольшее распространение рыночные методы функционирования социальной сферы, где, однако, имеют место отдельные периоды, в которых усиливаются меры государственной поддержки частного сектора, осуществляющего производство общественных благ: медицинских, образовательных и культурно-досуговых услуг. В Западной Европе, напротив, отмечается значительное присутствие государства в финансировании и регулировании социальной сферы. Доля государства в рассматриваемом аспекте наиболее высока в Швеции, Дании, Норвегии, Германии, Великобритании и Австрии. В контексте социального развития нашей страны надо признать, что сегодня многие экономисты отрицательно относятся к задаче увеличения ВВП без соответствующего развития социальной сферы. Сам по себе экономический рост не способен обеспечить социальный мир, стабильность и рост жизненного уровня населения.

Многие отечественные и зарубежные ученые, занимающиеся вопросами территориального размещения производительных сил, отмечают, что к основным параметрам социального благополучия любой территории можно отнести занятость населения, нормальные доходы, нормальное социальное расслоение населения, нормальную обеспеченность социальными услугами, нормальный уровень и качество жизни, условия для нормального воспроизводства. Отсюда вытекает главная проблема – что в условиях нашей страны считать нормальным? Эта проблема решается в процессе расчета социальных нормативов, которые играют роль конкретных инструментов государственного регулирования.

Социальные нормативы с функциональных позиций представляют собой количественные параметры критериев, связывающих личные, групповые, коллективные, корпоративные и общественные потребности с ресурсами и средствами их удовлетворения. Поэтому они могут быть использованы в качестве обоснования ресурсного обеспечения социальной сферы для ее функционирования и дальнейшего развития. Рост важности социальных нормативов обусловлен следующим: во-первых, необходимо упорядочить финансовые обязательства государства в социальной сфере; во-вторых, необходимо устранить лоббизм и коррупционность в распределении ресурсов государственного и местных бюджетов.

В системе государственного регулирования социальной сферы повышенное внимание должно уделяться минимальным стандартам и нормативам. К ним прежде всего относятся минимальные нормативные расходы государственного бюджета на образование и здравоохранение, жилье, социальное обслуживание и т. п. В настоящее время они действуют в бюджетном финансировании на фактически сложившемся уровне, который не соответствует даже минимальным потребностям указанных сфер.

Одной из закономерностей общественно-го развития, четко проявившейся во второй половине прошлого столетия стало возрастание расходов государственного бюджета на развитие социально-культурных услуг. В развитых странах это вылилось в становление социальных государств, теоретической основой которых стала концепция государства всеобщего благоденствия, отражающая главную цель развития общества – обеспечение достойной человеческой жизни. Право на достойную жизнь было

гарантировано государством и закрепилось в качестве важнейших гражданских прав. В Кыргызстане, как и в других странах СНГ, это право продекларировано, однако на практике не получило реализации, поскольку еще не стало целью социально-экономического развития.

От наполнения государственного бюджета в определяющей мере зависят материальное положение работников госсектора и пенсионеров, доступность для всех граждан услуг здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения. Благодаря бюджетно-налоговому механизмам решаются задачи выравнивания доходов, поддержки безработных, инвалидов, бедствующих семей и других социально уязвимых групп населения, оказания помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Это означает, что с бюджетным процессом непосредственно сопряжены социальные параметры развития страны; и именно его ресурсы во многом обуславливают уровень и качество социальных услуг для населения.

Сегодня можно констатировать, что произошло осознание необходимости изменения государственной политики и ее большей нацеленности на потребности обычного рядового человека, что предполагает необходимость модернизации всей социальной сферы. Об этом свидетельствуют новые государственные подходы к развитию отдельных отраслей социальной сферы, выражающиеся в разработке национальных стратегий и концепций до 2020 г. и среднесрочных программ развития до 2014–2016 гг. по всем отраслям социальной сферы. Реальное осуществление этих проектов, ориентированных на модернизацию социальной сферы, приведет к коренному повышению качества жизни населения страны.