

Оценка финансирования социальных потребностей (на примере г. Набережные Челны)

© 2012 А.Р. Фаттахова

кандидат экономических наук

Нижегородский государственный лингвистический университет

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье представлены результаты исследования финансирования социальных потребностей на примере г. Набережные Челны. Анализ осуществлен посредством сравнения фактических значений с нормативными, а также путем проведения опроса горожан.

Ключевые слова: бюджет, социальные потребности, нормативы, респонденты, обеспеченность, финансирование.

Местные бюджеты являются источником финансирования социальных потребностей граждан, которые возникают ввиду того, что люди не имеют возможности самостоятельно удовлетворять потребности в получении образования, медицинской помощи, обеспечении собственной безопасности, посещениях культурно-досуговых и спортивных учреждений и мероприятий. Возникновение данных потребностей обусловлено пребыванием человека в обществе, которое формирует определенные характеристики и требования своим членам. Несомненно, отдельные граждане в состоянии обеспечить названные потребности самостоятельно, имея соответствующие образование и опыт деятельности в определенной области. Однако удовлетворение социальных потребностей всех граждан невозможно без участия государственных органов власти.

Конституцией РФ регламентируется шесть показателей уровня жизни (образовательный; бесплатное медицинское обслуживание; жилищный; бесплатная юридическая помощь; экологический; социальное обеспечение старости и нетрудоспособности), которые должны быть обеспечены бюджетными средствами. Данные показатели формируются на основе минимальных государственных социальных стандартов¹.

Формирование требований минимальных социальных стандартов является своего рода компромиссом между индивидуальными потребностями граждан и финансовыми возможностями государственного бюджета, в частности местного. Поэтому сопоставление фактического уровня реализации социальных стандартов с его утвержденным значением представляет собой определение степени обеспечения государственными органами власти регламентированного минимально необходимого уровня жизни населения. Однако в зависимости от финансовой базы муниципалитетов, характера реализуемого бюджета (например,

бюджета развития) отдельные потребности общества или их определенная совокупность могут быть удовлетворены более качественно.

В большинстве случаев требования минимальных социальных стандартов не реализуются на требуемом уровне. Так, исходя из данных государственного комитета статистики в г. Набережные Челны в 2010 г. лишь один показатель - норматив обеспеченности амбулаторно-поликлиническими учреждениями - соответствует и несколько превышает утвержденное значение (181,5 посещения в смену на 10 тыс. жителей). Следовательно, в городе должно быть обеспечено не менее 9218 посещений амбулаторно-поликлинических учреждений, фактически горожанам представлено 10 956 посещений, что на 15 % больше нормируемого значения. Данный факт можно объяснить возросшим числом частных медицинских учреждений.

Тем не менее фактическая обеспеченность врачами оказывается ниже нормативной, за анализируемый период потребность в специалистах здравоохранения становится все более острой. Если в 2006 г. городу не хватало как минимум 14 % врачей для реализации потребности в медицинском обслуживании, то к концу 2010 г. почти половина нормируемой потребности оказалась нереализованной - 46 % вакантных должностей врачей. За последние годы сильно снизился престиж работы врачом по причине низких заработных плат в этой отрасли, устаревшего медицинского оборудования. Однако нехватка врачей еще больше обостряет проблему охраны здоровья нации, поэтому в г. Набережные Челны специалистов здравоохранения привлекают не только из других городов, но и из регионов посредством предоставления жилья, а при необходимости и семейного. Несмотря на сверхнормативную обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями, крайне недостаточно

койко-мест: фактически 3877 против 6790 нормативных, т.е. обеспеченность составляет 57 %.

С 2001 г. по 2005 г. расходы местного бюджета на здравоохранение составляли в среднем 14,4 % к общей сумме расходов бюджета, и это была стабильная величина. Однако начиная с 2006 г. расходы на здравоохранение сильно колеблются и составляют от 20 % до 2 % к итоговой сумме расходной части местного бюджета.

С целью определения удовлетворенности жителей г. Набережные Челны качеством финансирования социальных потребностей средствами местного бюджета было проведено анкетирование. В опросе приняли участие 785 жителей г. Набережные Челны. Выборка респондентов соответствовала требованиям репрезентативности. Так, по половому признаку среди опрошенных было 60 % женщин и 40 % мужчин. Из общего числа анкетированных наибольшую часть выборки составили (40,8 % в совокупности) 21,7 % горожан в возрасте от 18 до 24 лет и 19,1 % пенсионеры (от 55 до 64 лет). Остальные возрастные категории представлены относительно равномерно: 18,7 % респондентов в возрасте от 25 до 34 лет, 17,4 % - от 35 до 44 лет, 17 % - от 45 до 54 лет. Наименьшее число опрошенных составила возрастная группа от 65 лет и старше - менее 6 % (5,7 %).

Особый интерес, как и во многих социологических исследованиях, вызывают ответы на вопрос об оценке уровня жизни. Большинство респондентов (53 %) имеют доход на 1 члена семьи в диапазоне от 5381 руб. до 11 360 руб., при этом из всей совокупности лишь 17,4 % респондентов обладают доходом выше 11 361 руб. на 1 чел. в семье. Почти четверть анкетированных (23,1 %) формируют семейный бюджет, располагая среднедушевым доходом менее 5381 руб. Таким образом, имеют доход менее прожиточного минимума 28,3 % жителей. При этом «малообеспеченными»² считают себя 40,9 %, «неимущими»³ - 3,9 %, затруднились ответить 19,1 %.

К категориям «богатые»⁴ и «состоятельные»⁵ отнесли себя лишь 4,1 % респондентов. Несмотря на имеющийся разрыв в самоопределении горожан относительно характеристики их уровня жизни, следует отметить, что пороговым значением экономической безопасности считается 7-10 % населения с уровнем доходов ниже прожиточного минимума⁶. По результатам проведенного опроса данный показатель превышен почти в 4 раза (28,3 % относительно 7-10 %). Следовательно, субъективная характеристика горожан как малообеспеченных (40,9 %) и неимущих (3,9 %) отражает их реальный объективный уровень жизни.

Следствием такого уровня жизни могут быть не только социальные конфликты, но и латентные тенденции, приводящие к разрушительным процессам не только в социальной среде, но и в области производства, развития экономики⁷.

Интерпретация результатов анкетирования не случайным образом начата с качественного уровня доходов респондентов. Такое положение вещей во многом объясняет последующие полученные результаты.

Одним из приоритетных направлений бюджетного обеспечения является обеспечение медицинского обслуживания. Выше были приведены результаты сравнения фактического и нормативного обеспечения медицинскими услугами. Тенденция, очевидно, неблагоприятная. В этой связи и ответы опрошенных на вопросы о качестве финансирования социальных потребностей в определенной степени предсказуемы. Большинство респондентов (40 %) обращаются и в бюджетные, и в коммерческие учреждения, не посещают медучреждения вообще 28,4 %. Исключительно бюджетные медучреждения посещают 18,3 %, только коммерческие - 4,8 %. Таким образом, услугами бюджетных медицинских учреждений пользуются большинство жителей города, поэтому в полной мере они могут оценить качество финансирования данной отрасли. Как показывают результаты ответа на вопросы о функционировании бюджетных медучреждений, респонденты не удовлетворены: наличием и состоянием необходимого оборудования в 59,1 % случаев; финансированием - 53 %; состоянием зданий и помещений - 56,1 %; качеством медицинской помощи - 52,2 %; наличием необходимых медикаментов - 51,3 %; квалификацией персонала - 45,7 %.

Вопрос анкеты «Являются ли для Вашей семьи доступными платные медицинские услуги?» призван выявить удельный вес жителей города, которым платные услуги недоступны. Таковых оказалось 39,6 %, при этом 15,7 % респондентов затруднились ответить на данный вопрос, что увеличивает до 55,3 % долю горожан, не имеющих возможности оценить качество коммерческих медицинских услуг. В полной мере услугами коммерческой медицины пользуются 33,9 % жителей города, что не позволяет сомневаться в адекватности следующих полученных результатов. Удовлетворенность анкетированных в отношении коммерческих медицинских учреждений проявляется в следующем: наличие и состояние необходимого оборудования - 42,6 %; состояние зданий и помещений - 41,3 %; наличие необходимых медикаментов - 34,3 %.

Однако, несмотря на развитую материально-техническую базу, респонденты не смогли

утвердительно ответить на вопросы:

1) о качестве медицинской помощи в коммерческих медицинских учреждениях 34,3 % затруднились ответить, а 32,2 % удовлетворены;

2) квалификации персонала коммерческих медицинских учреждений аналогично затруднились ответить 37,4 %, удовлетворены лишь 30 %.

Следовательно, большинству населения недоступны платные услуги (более 39 %) и они являются потребителями услуг бюджетных медицинских учреждений. Оценка населением предоставляемых бюджетными учреждениями медицинских услуг неудовлетворительна. Несмотря на наличие в городе коммерческих медицинских учреждений, горожане не стремятся признавать конкурентоспособность данных услуг, а напротив, не доверяют качеству оказываемой медицинской помощи и квалификации занятого персонала, положительно отзываются лишь о состоянии материально-технической базы.

Образование также нормируется нормативными документами, имеющими статус закона. Образовательный стандарт формирует требования к числу мест в дошкольных учреждениях (не более 20 чел. в группе), наполняемости классов и групп в общеобразовательных учреждениях (25 чел.) и пр. Несмотря на продолжительный характер действия этих норм, неизбежно возникает неразрешимая ситуация в периоды демографического подъема: число мест в дошкольных учреждениях оказывается меньше числа желающих. За последние годы претендентов в дошкольные учреждения в среднем на 21 % больше фактических мест. Следует отметить, что число так называемых очередников было бы большим, если норматив “не более 20 человек в группе” строго соблюдался. Аналогичная ситуация наблюдается и в общеобразовательных учреждениях.

Местные органы власти осуществляют успешные попытки урегулировать данную сферу:

1) возврат зданий, ранее предназначенных под дошкольные учреждения, реализованных организациям различных форм собственности и деятельности в период демографического и экономического спада;

2) совмещение функций детского сада и общеобразовательных школ;

3) содействие малому бизнесу в организации частных детских садов.

Одним из спорных вопросов является коммерциализация образования, причем как высшего, так и общеобразовательного, и соответственно дошкольного. В ходе проведенного опроса горожан в части образовательных учреждений данные получены по дошкольным, общеобразо-

вательным, средним специальным и высшим учебным заведениям.

Из числа опрошенных горожан 47,4 % имеют несовершеннолетних детей, следовательно, образовательная система города им в известной степени знакома. Абсолютно доступны платные образовательные услуги 14,3 % респондентов, сомневаются 29,6 %, утвердительно ответили 37 %.

Перспективы развития коммерческих детских садов и коммерческих общеобразовательных заведений 50 % горожан оценивают как благоприятные, бесперспективным считают их развитие лишь 6,1 и 3,5 %, соответственно.

Перспективы коммерческих средних специальных и высших учебных заведений горожане оценивают на 44,7 и 47,8 %, соответственно. При этом удельный вес опрошенных, оценивших перспективы развития ссузов как “неблагоприятные”, составил 5,2 %, что несколько больше по сравнению с оценкой вузов - 3,9 %. На этом фоне горожане “неблагоприятный” прогноз развития бюджетных ссузов и вузов дают несколько чаще: 10,9 и 7,4 %, соответственно.

Следовательно, горожане признают право на существование платных образовательных услуг и считают их развитие более перспективным по сравнению с бюджетными учреждениями. Однако в ходе проведенного исследования были выявлены и первоочередные проблемы коммерческих образовательных учреждений, к числу которых горожане единогласно, независимо от уровня дохода и возраста, определили: на первое место качество образовательной услуги (43,5 %), на второе место востребованность выпускников (39,1 %) и на третье место - квалификацию педагогического состава (37,8 %). Наличие проблем отмечалось и у бюджетных образовательных учреждений, однако их характер иной: недостаточное финансирование (59,6 %), низкая оплата труда работников (55,2 %) и отсутствие необходимого учебного оборудования (35,2 %).

Социальная инфраструктура является важным элементом при развитии города, поскольку степень ее развитости определяет культурный, интеллектуальный потенциал местного населения. Расходы по статье “культура и искусство” в бюджете города составляют, как правило, не более 2 %. Вероятно, еще долгое время финансирование культуры будет осуществляться исключительно по остаточному принципу. Так, за период 2001-2011 гг. сумма расходов местного бюджета на культуру и искусство была одной из наименьших величин наряду с такими статьями, как “физическая культура и спорт”, среднее значение удельного веса по которой еще меньше - 0,71 %. Результаты опроса горожан в данном

случае не удивительны. Так, в большинстве случаев 35,7 % респондентов отмечают высокую стоимость услуг, однако следует отметить, что в данную группу вошли те, чьи доходы не превышают 11 380 руб. на человека. Кроме того, все респонденты едины во мнении о недостаточности количества учреждений культуры (31,3 %), но в данном случае перевес наблюдается в сторону наиболее обеспеченной части населения (85 % от общего числа опрошенных), которым недостаёт культурных мероприятий вообще (33 % от общего числа проблем культурной сферы среди ответов в данной группе респондентов). Несоответствие предложения современным запросам (23,8 %) отмечали в четверти случаев, что наряду со слабой материальной базой (22 %) является следствием недостаточности финансирования.

Сопоставление количественной и качественной оценок реализации социальных нормативов указывает на неудовлетворительное финансирование социальных потребностей. При этом, несмотря на то, что уровень потребностей в социальных стандартах заложен как минимально необходимый, фактически отсутствует возможность реализации его в полной мере. Изучение мнения граждан, в частности жителей г. Набережные Челны, в целом подтверждает выявленную низкую количественную оценку финансирования социальных потребностей. Однако сведения, полученные по результатам эмпирического исследования, указывают на необходимость выработки принципиально иного подхода к разработке социальных стандартов и механизма его реализации.

Выявленная низкая степень реализации социальных нормативов вызвана объективной причиной, заключающейся в недостаточности доходной части бюджета. Единственно возможный способ повышения, а вернее, доведения до не-

обходимого уровня финансирования социальных потребностей - комплекс мер как мотивационного, так и стимулирующего характера к муниципальным управляющим. Последствия неверных, недостаточно продуманных решений моментально обрастают многочисленными сопряженными отрицательными последствиями⁸. Основным же критерием оценки муниципального менеджмента должна выступать социально-экономическая эффективность принимаемых ими решений и реализуемых ими мероприятий. При этом важно и одновременно сложно соблюсти баланс между социальной удовлетворенностью и экономической рациональностью.

¹ В настоящее время имеет юридическую силу распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. □ 1063-р “Социальные нормативы и нормы” (в ред. распоряжений Правительства РФ от 14 июля 2001 г. □ 942-р, от 13 июля 2007 г. □ 923-р).

² Средства позволяют вести только повседневные расходы, в случае крайней необходимости - минимум средств на лечение и укрепление здоровья.

³ Обладают минимальными средствами только для поддержания жизни, не могут улучшить свое существование.

⁴ Средств достаточно для организации собственного предприятия.

⁵ Средств достаточно не только для обеспечения высокого уровня жизни, но и для приумножения капитала.

⁶ Экономическая безопасность России: общий курс: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. М., 2005. С. 84, табл. 5.3.

⁷ Там же. С. 82.

⁸ Включая и демографические, что с достаточной полнотой отражено в статье: *Фахрутдинова Е., Ягудина Р.* Качество жизни населения и демографическая ситуация: диалектика взаимодействия // Экон. науки. 2011. □ 12.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.