

## ОЦЕНКА ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ (НА ПРИМЕРЕ Г. НАБЕРЕЖНЫЕ ЧЕЛНЫ)

© 2012 А.Р. Фаттахова

Набережночелнинский филиал

Нижегородского государственного лингвистического университета

E-mail: ARF-a@yandex.ru

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, в обеспечении собственной безопасности, посещении культурно-досуговых и спортивных учреждений и мероприятий. Возникновение данных потребностей обусловлено пребыванием человека в социуме, которое формирует определенные характеристики и требования у своих членов. 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<sup>1</sup> 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 стандартов<sup>2</sup>.

Формирование требований минимальных социальных стандартов представляет собой своего рода компромисс 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 необходимом 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)<sup>3</sup>. Следовательно, в городе должно быть обеспечено не менее 9218 посещений амбулаторно-поликлинических учреждений, фактически горожанам предоставлено 10 956 посещений, что на 15 % больше нормируемого значения. Данный факт объясняется 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 оказывается 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 более 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 по 2005 г. расходы местного бюджета на здравоохранение составляли в среднем 14,4 % к общей сумме расходов бюджета, причем это была стабильная величина. Однако начиная с 2006 г. расходы на здравоохранение сильно колебались и составляли 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 опрошиваемых 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 одного 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 одного человека 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 (средства позволяют вести только повседневные расходы, в случае крайней необходимости - минимум средств на лечение и укрепление здоровья)” считают себя 40,9 %, “неимущими (обладают минимальными средствами только для поддержания жизни, не могут улучшить свое существование)” - 3,9 %, затруднились ответить 19,1 %.

К категориям “богатые (средств достаточно для организации собственного предприятия)” и “состоятельные (средств достаточно не только для обеспечения высокого уровня жизни, но и для приумножения капитала)” 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 минимума. 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 экономики<sup>4</sup>.

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 коммерческих медицинских учреждений пользуются 33,9 % жителей города, что не позволяет сомневаться в адекватности следующих полученных результатов. Удовлетворенность анкетизируемых 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) о 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 в них и квалификации занятого персонала, положительно отзываючися 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 бы норматив “не более 20 человек в группе” строго соблюдался. Аналогичная ситуация сложилась 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, общеобразовательным, средним специальным и высшим учебным заведениям.

Несовершеннолетних детей имеют 47,4 % опрошенных горожан, 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 отнесли: во-первых, качество образовательной услуги

(43,5 %), во-вторых, востребованность выпускников (39,1 %), в-третьих, квалификацию педагогического состава (37,8 %). Отметим, что 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 недостает 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 оценки реализации социальных нормативов указывает на неудовлетворительное финансирование социальных потребностей. И 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 выработ-

ки 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. При поиске способов обеспечения финансовой самодостаточности городов необходимо применять системный подход, сочетающий в себе как централизованный, так и децентрализованный механизм выработки стратегии развития города. В настоящее время особо актуальны вопросы эффективного управления государственной собственностью посредством реализации механизма государственно-частного партнерства, которые системно изучаются и разрабатываются сотрудниками сектора “Государственно-частного партнерства” ИЭ РАН<sup>5</sup>. Существует значительное количество методик, апробированных и вновь разрабатываемых<sup>6</sup>, однако рациональный подход обеспечивают те, которые опираются на определение индивидуальных способов развития, но с учетом макроэкономических тенденций.

Возможным способом повышения, а вернее, доведения до необходимого, уровня финансирования социальных потребностей является предпринятие комплекса мер как мотивационного, так и стимулирующего характера к муниципальным управляющим. Неверные, недостаточно продуманные решения моментально обрастают многочисленными сопряженными отрицательными последствиями. 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.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. М., 2002.

<sup>2</sup> Социальные нормативы и нормы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р : [в ред. распоряжений Правительства РФ от 14 июля 2001 г. № 942-р, от 13 июля 2007 г. № 923-р].

<sup>3</sup> www.gks.ru.

<sup>4</sup> Экономическая безопасность России: общий курс : учебник / под ред. В.К. Сенчагова. М., 2005.

<sup>5</sup> Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / под ред. А.Г. Зельднера. М., 2011.

<sup>6</sup> См.: Сульдина Г.А., Хамидулина А.М. Оценка сбалансированности социально-экономического развития муниципального образования в регионе // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 2. С. 111-115.