

В.П. Кокорев

Управление социальной сферой экономики Алтая: мифы и реальность

Общие проблемы. Стихийный и непродуманный со стороны идеологов перемены перевод нашей страны на рыночные отношения впервые за советское и постсоветское время вверг нашу страну в ситуацию непрекращающихся глубоких циклических кризисов, охвативших все сферы народнохозяйственного комплекса, включая всю социальную сферу (образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство).

Социально-экономические последствия необдуманного вхождения в рыночные отношения очевидны, – они отрицательны. Нет необходимости их перечислять, так как их негативное воздействие ощутили до 80% жителей нашей страны. Вместе с тем без выяснения основных проблем, приведших к такой ситуации, будет трудно сделать правильные выводы и наметить конкретные ориентиры развития социальной сферы на будущее.

В мире сегодня более 200 государств придерживаются в своем развитии рыночных отношений, однако только 15–20 из них достигли положительных результатов. А остальные находятся в таком же положении, как и Россия, но развиваются более успешно.

Среди государств с социалистической ориентацией или смешанной экономикой можно выделить лишь Китай, который развивается непредсказуемыми для мирового сообщества темпами с ежегодным приростом объема производства 11%. Весь мир завален китайскими товарами, включая страны с развитой рыночной экономикой (США, Франция и многие другие).

Каковы проблемы развития экономики России вообще и социальной сферы в частности? По какому пути мы идем? Мы идем путем развития государственного монополистического капитализма, который критиковали (начиная с К. Маркса) под воздействием определенных стереотипов, ха-

рактерных для социализма.

Собственником средств производства при социализме условно являлся рабочий, научный работник, писатель, работник культуры, здравоохранения и т.д. Естественно, собственником никто себя не чувствовал, включая автора данной статьи.

Реформаторы «оздоровления» российской экономики выдвинули новую концепцию – приватизация. По их мнению, приватизация должна была всех сделать хозяевами производства. К сожалению, хозяевами никто не стал, кроме тех, кто обманым путем стал владельцем собственности, заработанной всем народом. На их долю приходится, по разным оценкам ученых, от 30 до 50% всей собственности России. А поэтому не получилось абсолютно ничего из декларированного принципа, что в условиях рынка граждане России получают доступ к управлению производством, сферой услуг, общественной и государственной жизнью.

Все обещания по поводу социальной защиты граждан оказались также профанацией и обманом. Сегодня мы не можем оказать социальной поддержки не только социально незащищенным слоям населения, но и тем, кто трудится. Нарушается основное конституционное право граждан на своевременное получение заработной платы, пенсий и разного вида пособий. Ответ здесь один – «У государства денег нет!»

Управление социальной сферой в условиях рынка. Ситуация в сфере социальных услуг характеризуется усиливающейся ограниченностью финансовых ресурсов на эти цели, что не может удовлетворить всех потребностей здравоохранения, образования, науки, культуры, социального обеспечения.

Таким образом, провозглашенная государством социальная ориентированность рыночной экономики предполагает созда-

ние такого механизма управления, который должен быть адекватен условиям экономического роста в России и способствовать успешному претворению в практику социальных программ. Однако ни того, ни другого сегодня нет.

Отсутствие эффективного механизма социальной защиты населения объективно предполагает необходимость разработки отдельного механизма управления социальной сферой, базирующегося на реальных законах рыночной экономики. Полагаю, что этот механизм должен включать в себя следующие основные принципы:

- свободное, без принуждения разгосударствление собственности этой сферы при сохранении господства государственной собственности. Государственное регулирование и контроль за деятельностью органов социальной защиты должны осуществляться с помощью лицензирования, аккредитации, аттестации кадрового состава, установления государственного регулирования цен за предоставленные социальные услуги;

- создание малых и средних предприятий на коммерческой основе, отличающихся высоким динамизмом оказания социальных услуг населению;

- стабильное и неуклонно повышающееся финансирование со стороны государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных органов управления, предприятий разных организационно-правовых форм собственности, что и предполагает стабильное развитие народного образования, здравоохранения, науки, культуры, социальную защиту граждан;

- изменение инвестиционной политики и создание режимов (предпосылок) наибольшего благоприятствования социальному развитию и строительству путем более высокой мотивации: льготное налогообложение, предоставление льготных кредитов, страхование коммерческих рисков, обеспечение на льготных условиях материально-технических ресурсов; частное инвестирование.

Составляющими механизма управления социальными процессами являются также

планирование, кадровое обучение и повышение квалификации работников, занятость персонала и его социальная защищенность.

Подводя итоги сказанному выше, хочу подчеркнуть, что социальная сфера хиреет из года в год, что является одной из причин несовершенства механизма управления ею. И, как следствие, расходы на развитие социальных отраслей неуклонно снижаются. Из федерального бюджета денежных средств на образование выделено в 1998 г. по сравнению с 1997 г. в 2,5 раза меньше, на культуру и искусство – в 4,5 раза, здравоохранение и физическое воспитание в 1,3 раза, отчисления в пенсионные фонды остались почти на одном уровне, хотя пенсии не выплачиваются.

Рассуждая от общего к частному, хочу коротко остановиться на управлении финансированием социальной сферы Алтайского края.

Алтай и его место в социальной сфере Западной Сибири. Я 40 лет изучаю процессы социально-экономического развития Алтайского края. Болезненно переживаю неудачи в развитии экономики Алтая, откровенно радуюсь тем мероприятиям администрации края, которые приводят к торможению падения производственного потенциала края и повышению эффективности социальной защищенности его жителей. Но, к сожалению, за последние годы положительных тенденций в развитии социальной сферы становится все меньше и меньше. Рассмотрим эти процессы на конкретных примерах.

О степени развития социальной сферы Алтайского края можно судить, сравнив её с развитием социальной сферы других областей Западно-Сибирского региона. Среди 89 субъектов Российской Федерации по отдельным показателям как Алтайский край, так и другие области занимают:

- Алтайский край – с 14 по 59 место;
- Республика Алтай – с 44 по 66 место;
- Кемеровская область – с 1 по 68 место;
- Новосибирская область – с 17 по 48 место;
- Томская область – с 3 по 63 место;

- Тюменская область – с 4 по 70 место.

Приведенная выше классификация и ранги занимаемого места несколько условны, так как за последние годы развитие социальной сферы в Западно-Сибирском регионе имеет тенденцию не только к стагнации, но и резкому падению темпов ее развития. Подобная ситуация обусловлена негативными процессами в этой области, которые порождены общими процессами развития экономики страны, вследствие чего из года в год сокращается выделение денежных средств на развитие социальной сферы.

Вместе с тем было бы ошибочно во всем винить только государство, так как развитие социальной сферы сегодня в немалой степени зависит непосредственно от самих субъектов Российской Федерации. Нельзя рассчитывать на успешное развитие социальной сферы, только полагаясь на дотации из центра. Социальная сфера Алтая должна развиваться за счет внутренних источников и прежде всего краевого бюджета.

Проблемы развития социальной сферы Алтайского края. Развитие социальной сферы Алтая, как и других регионов России, во многом определяется кругом проблем, присущим всем регионам, порожденным общеэкономическим кризисом экономики России. Круг этих проблем за годы реформирования экономики обозначен довольно четко. Решение их зависит прежде всего от специфики развития конкретного региона. Не является исключением и наш Алтайский край. Круг этих проблем порожден следующими причинами:

во-первых, как бы это ни показалось парадоксальным, но реформирование экономики России и ее регионов началось поспешно и, естественно, непродуманно, по принципу «чем хуже, тем лучше». То, что реформаторы думали трансформировать экономику России и перевести ее на рыночные рельсы в течение 500 дней, теперь вызывает улыбку;

во-вторых, за последние годы существования СССР экономика развивалась по экстенсивному пути, недостаточно внима-

ния уделялось внедрению в производство новых технологий, несмотря на их наличие;

в-третьих, как для экономики России, так и экономики Алтая характерен большой удельный вес предприятий оборонного комплекса, а так называемая конверсия ничего положительного не принесла. Вместо высокотехнологичной оборонной продукции эти предприятия начали выпускать гвозди, кофемолки и др.;

в-четвертых, коренной проблемой для Алтая как аграрного края явилась проблема переработки сельскохозяйственной продукции. Эта проблема и сегодня остается центральной, хотя и появились новые положительные тенденции в данной области;

в-пятых, развитие социальной сферы во многом определяется сегодня развитием промышленности и особенно машиностроения, которые были и остаются градообразующими комплексами. От их динамичного функционирования как раз и зависит развитие социальной сферы и пополнение бюджета. Но сегодня, как всем известно, предприятия работают малопродуктивно по многим причинам, включая отсутствие рынков сбыта продукции.

Полагаю, что наличием этих проблем можно объяснить обострение в социальной сфере, так как в 1998 г. доля трудоспособного населения, не занятого в экономике, составляла 25–30%, уровень денежных доходов населения – 60–70% от среднероссийского уровня, заработной платы 90–80%, реальных пенсий – 80%.

А как должна развиваться социальная сфера в будущем?

Прежде чем внести какие-либо предложения по дальнейшему развитию социальной сферы страны и Алтайского края уместно будет рассмотреть утверждение, что финансирование этой сферы со стороны государства остается недостаточным, а социальная помощь малоэффективной. Такое утверждение базируется на изучении опыта зарубежных стран в этой области. Достаточно отметить, что сегодня все социальные программы оказания помощи малообеспеченным гражданам России со-

ставляют около 20% государственного бюджета, тогда как в большинстве стран Западной и Восточной Европы на эти цели расходуется до 50% бюджетных средств. Но даже те денежные средства, которые выделяются на эти цели, используются нерационально, так как идут на субсидии товаропроизводителям из-за несовершенства механизма управления социальной сферой. А нужен ли такой механизм управления? Думается, что нужен. Только в основу его должны быть положены научные принципы, а не «гадание на кофейной гуще». Нужно, как нам представляется, смоделировать развитие социальной сферы в нескольких вариантах. Пока таких вариантов нет.

Основой развития социальной сферы Алтая является успешное функционирование промышленности и агропромышленного комплекса. Но, к сожалению, по всем показателям социально-экономического развития Алтай из года в год теряет свои позиции как в Западной Сибири, так и в России в целом.

В этой ситуации сегодня можно говорить не о коренном улучшении развития социальной сферы Алтая, а лишь о ее поддержании в нынешнем виде. Поэтому в программе развития социальной сферы до 2005 г. в области здравоохранения намечаются меры по достижению финансовой устойчивости в этой области за счет многоканальной системы финансирования из бюджетов всех уровней, расширения платных медицинских услуг, медицинского страхования. Очевидно, меры эти будут малоэффективны и не окажут серьезного воздействия на развитие и улучшение медицинского обслуживания населения. Не меньшую озабоченность вызывает развитие народного образования в крае и особенно системы высшего образования. Возможности получения высшего образования населением Алтая, казалось бы, неуклонно расширяются за счет реформирования и совершенствования системы управления этой сферой и увеличения государственных и негосударственных образовательных учреждений. Вызывает определенную озабоченность, что без уче-

та реальных условий и соответствующего кадрового потенциала происходит неоправданный рост образовательных учреждений коммерческого характера без учета требований государственных образовательных стандартов, что ведет к снижению качества полученного образования. С другой стороны, дальнейшее нерегулируемое коммерческое высшее образование создаст очевидные предпосылки для возникновения не востребованного рынка труда специалистов, подготовленных в коммерческих образовательных структурах, но не получивших диплома государственного образца.

Вследствие отсутствия достойного нормативного финансирования, допустим, высшего образования, как со стороны государства, так краевого и местных бюджетов, образовательные государственные учреждения вынуждены, подчеркиваю, предоставлять населению платные образовательные услуги. Делается это не от хорошей жизни, так как вузы сегодня находятся на стадии выживания. Причем возможности населения в этой области сокращаются, и только 10% граждан сегодня могут воспользоваться такой услугой. А остальные?

Введение в вузах платных образовательных услуг значительно сократило численность поступающих в вузы жителей сельской местности, что нельзя признать нормальным явлением с точки зрения социальной справедливости. И только введение достаточного нормативного финансирования, о чем мы говорили выше, может устранить эту социальную несправедливость.

Одной из главных проблем управления социальной сферой и социального партнерства остается управление рынком занятости. Нет ничего более унижительного, чем положение, когда работник не может реализовать свой трудовой потенциал.

Администрацией Алтайского края подготовлена долгосрочная программа развития рынка труда и занятости, и это положительный факт. Однако содержание этой программы дает основание считать, что ее реализация мало обеспечена

соответствующим финансированием и другими мероприятиями организационно-методического характера. Основные положения программы следующие:

Во-первых, предполагается за счет финансовой помощи работодателям в виде возвратных кредитов и субсидий ежегодно создавать 4,5–5,5 тысяч рабочих мест. Трудно возразить против актуальности этой задачи. Вопрос состоит лишь в том, кто будет финансировать эту программу. Количество свободных кредитных ресурсов не только не увеличилось, но и сократилось. Число коммерческих банков на Алтае неуклонно уменьшается, а московские и иные банки пока не заинтересованы в развитии экономики Алтай.

Во-вторых, не менее значительным мероприятием проекта является предотвращение ежегодного высвобождения из производственного процесса 3,5–4 тыс. чел. за счет компенсационных выплат работникам высококвалифицированного труда. Мы уже привыкли к тому, что несколько лет пытаемся рассчитаться с долгами бюджетников, а о производственном секторе экономики боимся даже упоминать. Думается, что этот пункт останется также не более чем декларативным.

В-третьих, особенно озадачивает пункт программы, в котором говорится, что субсидирование заработной платы наименее конкурентоспособных граждан (инвалидов, женщин, имеющих детей, выпускников школ, ПТУ и других нуждающихся в трудовой реабилитации) позволит обеспечить ежегодно занятость 4,5 тыс. чел. Что в данном случае можно сказать? Думается, что это самое гуманное мероприятие, и если его удастся реализовать на практике, то разработчики программы заслуживают поощрения.

В-четвертых, мы уже в течение длительного времени ведем дискуссию, как привлечь на общественные работы людей, получающих пособие по безработице. И цифры по ежегодному привлечению на общественные работы 3,5 – 4 тыс. чел. весьма и весьма обнадеживают. Но вот механизма реализации этого проекта пока нет. Зачем, например, безработному идти на

общественные работы, если ему, хотя и не совсем регулярно, выдают пособие по безработице?

На рынке труда и занятости по сей день не находит отражения скрытая безработица, которая, по моему мнению, составляет 15–20% вследствие неполной загруженности предприятий и их неритмичной работы. И это, мне кажется, глобальный вопрос для рационального применения трудовых ресурсов.

А теперь хочу высказать ряд предположений по эффективному использованию кадрового потенциала Алтай. В настоящее время в Алтайском крае проживает 2,7 млн жителей, приблизительно 1,22 млн чел. – это активное население, находящееся в трудоспособном возрасте. Примерно 400 тыс. чел. нуждаются в повышении квалификации различной степени, в том числе около 70 тысяч специалистов и руководителей различных организационно-правовых форм собственности и особенно предпринимательского сектора экономики. Однако сам механизм управления системой повышения квалификации и переподготовки кадров народного хозяйства становится год от года все менее и менее эффективным. Об этом свидетельствуют следующие данные. Так, в 1997 г. по сравнению с 1992 г. (будем считать его временем начала экономических реформ) сократилось количество повысивших квалификацию руководителей предприятий и их структурных подразделений в 4 раза, а служащих – 4,5 раза. В таких условиях трудно рассчитывать на эффективное развитие рыночных отношений и повышение эффективности общественного производства в целом.

Почему такое стало возможным и в чем состоят основные причины такого положения?

Во-первых, как бы ни показалось парадоксальным на общем фоне неуклонного роста количества высших учебных заведений, государственных и негосударственных, и их филиалов (ориентировочно их около 20 в Алтайском крае) численность прошедших повышение квалификации и переподготовку неуклонно сокращается.

Во-вторых, разрушение общей системы повышения квалификации, которая была в СССР, не способствовало созданию альтернативной системы, заменяющей, как мы сегодня привыкли говорить, директивную на всех уровнях управления сверху донизу.

В-третьих, разрушительные последствия вхождения в рыночные отношения привели не только к остановке большинства предприятий Алтайского края, обвальному спаду производства и, что главное, с моей точки зрения, – к разрушению действующих внутризаводских систем повышения квалификации. Их возрождение, по моему глубокому убеждению, и явится качественно новым этапом в становлении данной системы.

В-четвертых, как показывает реальное развитие событий, на крупных, средних предприятиях и в коммерческих структурах напрочь отказались от системы самообразования, которая диктуется самой жизнью, в части развития экономики и предпринимательства в целом.

В-пятых, сегодня многие реформаторы в один голос заявляют, что развитие рыночных отношений не может осуществляться на плановой основе. Конечно, если у руководства предприятия не будет плана повышения квалификации своих работников, то и отчитываться ему нет необходимости. Думается, что это глубокое заблуждение. На предприятиях развитых стран придерживаются диаметрально противоположной точки зрения, т.е. плановой основы.

В-шестых, сдерживающим моментом в развитии систем повышения квалификации является отсутствие мотивации, что снижает заинтересованность работников. Модель мотивации роста образовательного уровня и повышения квалификации, разработанная автором, сегодня проходит апробацию на предприятиях Алтая.

В-седьмых, отсутствие механизма управления, планирования и прогнозирования системы повышения квалификации выдвигает проблемы оценки потребности переподготовки и повышения квалификации специалистов для предприятий Алтай-

ского края. По моему мнению, в переподготовке и повышении квалификации сегодня нуждаются до 50% работников предприятий. По существующей системе они могут пройти ее не ранее чем за 5–7 лет.

В-восьмых, из всех перечисленных нами проблем ключевой остается проблема, связанная с затратами на повышение квалификации. Кто должен нести эти затраты: государство, субъекты федерации, предприятие, само физическое лицо?

Думается, что затраты за повышение квалификации должны нести все перечисленные органы управления, включая физических лиц. Вопрос состоит в том, как распределить эти затраты. Государство, допустим, затрачивает на подготовку специалиста 1250 тыс. руб., а потребители, включая коммерческие структуры, получают специалиста бесплатно. Такой подход нельзя считать справедливым, но механизма решения этой проблемы пока нет.

В-девятых, повышение квалификации и переподготовка кадров должны осуществляться на строго плановой основе с использованием Типовых программ повышения экономического образования работников органов муниципального управления, предприятий разных организационно-правовых форм собственности, АПК и банковской сферы. Впервые за годы реформирования администрация Алтайского края сделала такой заказ работникам высшей школы, и мы его выполнили.

В-десятых, особую актуальность приобретает при подготовке и переподготовке кадров опыт в этой области, особенно опыт корпоративный.

В области социального обеспечения граждан Алтайского края не решаются проблемы социального страхования, пенсионного обеспечения, социальных пособий на детей, медицинского обслуживания населения. Не отрицая объективной необходимости социальной нормативной поддержки развития социальной сферы со стороны государства, мы вместе с тем считаем, что ее развитие не в меньшей степени зависит от многоканальной финансовой поддержки привлечения

внебюджетных средств, за счет создания специальных фондов (социальной защиты населения, пенсионного фонда, фондов обязательного медицинского страхования, занятости населения, социального страхования, профсоюзных фондов и финансовых ресурсов).

Что надо сделать, чтобы механизм управления социальной сферой был более эффективным и адресным?

Однозначно ответить на поставленный вопрос практически невозможно, так как социальная сфера – многоотраслевая, и возникающие проблемы надо решать адресно, на основе разработки специальных программ на длительную перспективу.

Вместе с тем для того, чтобы управлять социальной сферой, сегодня необходим механизм на уровне субъекта федерации, который должен объединить структурно все его составляющие. По моему мнению, структурно он должен состоять из нескольких блоков:

Первый блок включает в себя:

- выработку экономических законов развития социальной сферы;
- принципы управления;
- систему управления;
- органы управления;
- структуры управления;
- цели и задачи управления;
- функции управления;
- методы управления;
- стиль управления;
- культуру управления.

Во второй блок входят источники финансирования функционирования конкретных программ:

- государственное финансирование;
- региональное финансирование;
- внебюджетное финансирование по социальным программам из фондов социальной защиты, пенсионного, медицинского и социального страхования, занятости населения.

Третий блок (он является основным источником пополнения денежных средств за счет более эффективной производственной деятельности отраслей и предприятий) включает в себя:

- коренную структурную перестройку

экономики и развития перспективных отраслей, определяющих темпы развития научно-технического прогресса в других отраслях народного хозяйства Алтайского края;

- стабилизацию и подъем агропромышленного комплекса с глубокой переработкой сельскохозяйственного сырья;
- более высокие темпы развития градообразующих предприятий и особенно предприятий сельхозмашиностроения (Рубцовск, Барнаул, Тальменка) при условии более действенной государственной поддержки;
- ускорение конверсионных процессов оборонных предприятий;
- совершенствование систем мотивации в предпринимательском секторе экономики и других отраслях;
- реальное, а не декларативное сокращение штата аппарата по всем уровням иерархии управления.

Учитывая сказанное выше, нельзя не задать последний вопрос: что ожидает население Алтая в начале XXI в.? Поднимется ли уровень жизни жителей нашего края? Как будет развиваться социальная сфера?

В соответствии с разработанной администрацией Алтайского края программой социально-экономического развития до 2005 г. предусмотрены конкретные показатели повышения жизненного уровня и развития социальной сферы.

Прежде всего о планируемых показателях повышения жизненного уровня населения. По мнению разработчиков программы, должны количественно и качественно возрасти такие показатели, как уровень среднемесячной зарплаты (в 2 раза), розничный товароборот (должен вырасти в 1,35 раза), выплаты социального характера (в 1,75 раза), объем платных услуг населению (в 1,33 раза); объем бытовых услуг (в 1,25 раза). Значительно скромнее намечаются ориентиры в социальной сфере, что логически вытекает из всех наших предыдущих рассуждений и выводов. Думается, нет необходимости дальше обострять данную проблему. Наверное, будет правильным, если сошлем-

ся в конкретном случае на опыт других стран, где, по нашему мнению, развитию социальной сферы уделяется значительно больше внимания.

Зарубежный опыт. Расходы на социальные нужды в России по сравнению с другими странами с высокоразвитыми рыночными отношениями, со странами Восточной и Центральной Европы, а также со странами Азии и Латинской Америки не адекватны её потребностям. Если взять в качестве основы для сравнения ВВП на душу населения, то за годы реформ в России социальные расходы на душу населения резко снизились, и сохраняется тенденция их дальнейшего снижения.

Сегодня страны Центральной и Восточной Европы, ранее входившие в СЭВ (Болгария, Венгрия, Польша, Чехия и др.), на социальные расходы затрачивают от 17 до 31% от ВВП. В России, как мы уже отметили, неуклонно сокращаются расходы на эти цели. Уменьшение расходов из бюджета сейчас вынуждает предприятия снижать расходы на финансирование принадлежащих им объектов этой сферы, так как большинство из них резко снизили объемы производства продукции, и тенденция спада объемов производства сохраняется по настоящее время.

За последние годы мы наблюдаем за бурным развитием стран Южной и Восточной Азии, а также стран Латинской Америки, хотя им не удалось избежать резких, и, как правило, непредвиденных экономических кризисов. Но как показывает действительность, эти кризисы они переносят достаточно спокойно по сравнению с Россией. Об этом свидетельствуют расходы на развитие социальной сферы. Так, например, социальные расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение на душу населения в ВВП не только не сокращаются, но и неуклонно возрастают. В настоящее время социальные расходы в этих странах составляют от 7 до 27% ВВП. Таким образом, для России имеет место много положительных примеров того, как надо управлять экономикой в целом и социальной сферой в частности.

В заключение хочу заметить, что продекларированная нашим государством социальная ориентированность рыночной экономики должна создать реальные условия для эффективного использования новых механизмов мотивации работников и стабильного экономического роста, социальной защищенности граждан. А пока мы имеем то, что имеем.