

РАЗДЕЛ 1. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ

УДК 64.044.2

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Т. В. Морозова, Г. Б. Козырева

В настоящее время государство оказалось не просто не готово к переосмыслению функции системы социальных услуг, а фактически устранилось от социальных проблем, что выражается в сужении финансового и материального обеспечения социального обслуживания. Эта инерция сегодня не позволяет рассматривать данную систему в качестве отправного механизма социальной политики. На основе данных комплексных экономико-социологических обследований городских и сельских домохозяйств Республики Карелия предлагаются новые инновационные подходы к формированию социальной политики на уровне региона, позволяющие совмещать государственные и негосударственные усилия в решении острых социальных проблем через систему социальных услуг.

Институциональное переустройство российского общества затронуло не только экономическую, но и социальную сферу. В настоящее время в условиях быстро изменяющихся социально-экономических факторов общественной жизни государство вынуждено изменять саму идеологию социальной политики, одним из важнейших направлений которой является система социального обслуживания. Это подтверждается успешными мировыми практиками функционирования системы социальных услуг, в том числе в условиях осложнения социальной ситуации. Вместе с тем современный уровень развития данной системы в России, качество и разнообразие предоставляемых услуг, их доступность для населения значительно отстают от существующей в обществе в этих услугах потребности. Сегодня есть основания говорить об отставании предложения на рынке социальных услуг от формирующегося спроса. Это связано с несколькими обстоятельствами.

Во-первых, произошло расширение контингента населения, являющегося потенциальным потребителем социальных услуг. Традиционные формы данного контингента расширились за счет появления новых не известных нашему обществу форм социального неблагополучия. Категория населения, попавшая в трудную жизненную ситуацию, пополнилась беженцами, жертвами нечестного бизнеса, социальными сиротами, так называемыми «новыми бедными», у которых по разным причинам значительно сузился спектр жизненных возможностей. Во-вторых, функционирующая в настоящее время система социальных услуг не достаточно мобильна и не отличается высокими параметрами конкурентоспособности, что создает условия для развития неформального и теневого сектора. Помимо этого в процесс предоставления социальных услуг активно включились другие агенты: общественные и коммерческие структуры. В-третьих, государство оказалось не только не готово к переосмыслению функции системы социальных услуг, а фактически устранилось от решения многих социальных проблем, что выражается в сужении финансового и материального обеспечения социального обслуживания. Инерция государства не позволяет сегодня рассматривать данную систему в качестве отправного механизма социальной политики.

Вопросы социальной политики в российском обществе являются предметом исследований не одной научной школы. Такие ученые, как Римашевская Н., Овчарова Л. Н., Нецадин А, Чернейко Д., Гонтмахер Е. Ш., Переведенцев В. И., Константиновский Д. Л., Гершунский Б. С. известны своими позициями в этой сфере: они обеспокоены не только демографическими показателями России, но и качеством человеческих ресурсов, человеческого потенциала.

Среди ученых все больше доминирует мнение о приоритетности в социальной политике не адресной социальной помощи (Л. Н. Овчарова), а поддержки трудовой мотивации граждан, ее повышении и реализации, поддержки активной жизненной позиции. Речь должна идти не о социальной защите всех слоев населения, а о социальном развитии.

Мировое научное сообщество также включено в проблематику социальной политики. Оценивая ход реформ в России, зарубежные исследователи убеждены, что развитие страны состоит в улучшении жизненных условий бедных, создании для каждого возможностей на успех и доступ к здравоохранению и образованию. Основой развития является разработка социальной политики, обеспечивающей справедливый, устойчивый и демократичный рост (Д. Стиглиц).

Канадская научная школа (Йеннисен) видит решения в социальной политике через практики повышения трудовой мотивации граждан, их интеграции в рынок труда. Программы направлены на самообеспечение бедных, сокращение числа получателей помощи, сокращение разрыва между бедными и богатыми. Вместе с тем проводимое в настоящее время сокращение системы государственной социальной поддержки представляется учеными как антисоциальная тенденция, которая снизит доступность к социальным услугам самых уязвимых членов общества.

Ключом к скандинавской модели благосостояния являются не столько денежные трансферты при социальной поддержке детей и семьи, сколько социальные услуги. Скандинавские исследователи (Дж. Квист, Sipilä) делают основной акцент на проблему вхождения на рынок труда.

Данный контекст актуализирует поиск новых подходов в формировании социальной политики в условиях переходного общества, позволяющих совмещать государственные и негосударственные усилия в решении острых социальных проблем через систему социальных услуг.

Исследованиями вопросов формирования системы социальных услуг, позволяющей стать ключевой позицией социальной политики региональных сообществ, на протяжении нескольких лет занимается Институт экономики КарНЦ РАН (отдел исследования социально-экономических систем и их институциональных преобразований, руководитель Морозова Т. В.)¹.

Методологический подход исследования основан на представлении системы социальных услуг как дуалистической модели, имеющей два основания. В качестве одного основания рассматривается функция системы социальных услуг, ориентированная на реализацию социальной защиты с учетом сегодняшних социальных проблем. Другим основа-

¹ Социально-экономический анализ формирования спроса и потребления социальных услуг (на примере г. Петрозаводска), 2001, рук. Морозова Т. В. (Управление социальной защиты г. Петрозаводска)

Формирование спроса и потребления социальных услуг (на примере г. Беломорска), 2002, рук. Морозова Т. В. (Управление социальной защиты г. Беломорска)

Социально-экономический анализ формирования спроса и потребления социальных услуг (на примере г. Питкяранта), 2003, рук. Морозова Т.В. (Управление социальной защиты г. Питкяранта)

Формирование предложения на рынке социальных услуг г. Петрозаводска, 2004, рук. Морозова Т. В. (Администрация самоуправления г. Петрозаводска).

нием стала функция системы социальных услуг, нацеленная на превентивное социальное развитие, с акцентом на перспективное развитие. В таком случае основной функцией диверсифицированной системы социальных услуг является возвращение полноценного члена общества через отлаженный социальный механизм, включающий в данный процесс все его социальные силы.

В настоящее время продолжается развитие данных методологических, методических направлений исследования, а также наполнение эмпирической базы данных в рамках проекта РГНФ «Проблемы формирования института социальных услуг в условиях переходной экономики» (№ 05-02-02089а, руководитель Белая Р. В.). Ключевой дефиницией в исследовании является понятие «социальная услуга». Общепринятым понятием, встречающимся в научных исследованиях, юридических документах, социальной практике муниципального управления, является следующее определение: социальная услуга понимается как форма вспомоществования, оказываемая специальными учреждениями, преимущественно бесплатно и предоставляемая семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию (Р. Баркер, 1994; Е. И. Холостова, 1997; И. Г. Зайнышева, 1994). Что касается исследования потребности в социальных услугах, то спектр определений и понятий, заключенных в ней, еще более широк, чем сама социальная услуга. Это подтверждают многочисленные исследования, проводимые российскими и зарубежными учеными, имеющие многолетнюю традицию и большой опыт (А. А. Овсянников, 1989; Н. М. Римашевская, 1981; В. Н. Салин, 1997; В. А. Ильин, 1998).

Приведенное определение социальной услуги, на наш взгляд, априори сужает спектр заключенных в ней социальных функций, так как нацеливает систему социального обслуживания только на социальную защиту, не вовлекая ресурсы общества в контекст социального развития. Методологический подход данного исследования предполагает расширенный взгляд как на сами социальные услуги, так и в целом на систему их оказания. Система социальных услуг рассматривается как инновационный социальный механизм, отводящий государству роль институционального координатора, стимулирующего общество на решение острых социальных проблем.

В контексте обозначенных подходов и методов объектами исследования становятся: домохозяйства; учреждения, организации и предприятия, оказывающие социальные услуги; структуры государственной и муниципальной власти в области социальной политики и социальной защиты. Предметом исследования является существующая система социальных услуг регионального сообщества. Данная система изучается через анализ предложения и спроса на социальные услуги в Республике Карелия, а также институциональный анализ поведения субъектов, участвующих в оказании социальных услуг и обеспечивающих их функционирование.

Для реализации исследовательских целей и задач используется социологический инструментарий и математические методы обработки данных.

Подставленная методика исследования потребностей населения в социальных услугах прошла успешную апробацию в четырех муниципальных образованиях Республики Карелия, в том числе в г. Петрозаводске (2002 г.). Результаты проведенных исследований вошли в государственный Доклад «О положении семей с детьми Республики Карелия» (2002, 2003 гг.).

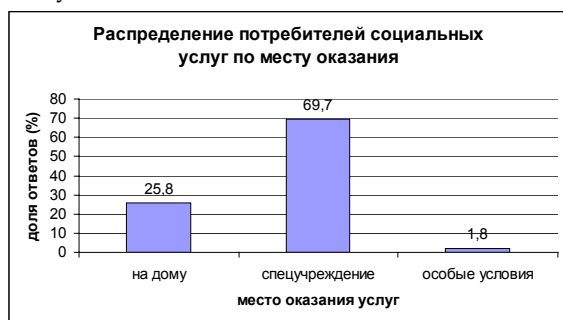
Сформированная выборочная совокупность городских домохозяйств, которые являются объектами исследования проблем формирования системы социальных услуг, отражает особенности и основные тенденции демографической и социальной структуры населения г. Петрозаводска и Республики Карелия, что может служить основанием для оценки ее репрезентативности. В 2004 г. выборочная совокупность респондентов составила 409 домохозяйств г. Петрозаводска, общая численность опрошенных - 1268 человек.

Эмпирические данные исследования включают параметры, отражающие реальное потребление социальных услуг, понимаемых в широком контексте. Исследование потребления социальных услуг является основой для определения потребности населения в социальных услугах, а, следовательно, является необходимым звеном для формирования стратегии социального обслуживания населения, выбора адекватной модели социального обслуживания.

Потребляемые услуги в настоящем исследовании сгруппированы в укрупненные блоки, каждый из которых (за исключением информационного) включает перечень услуг, утвержденный государственным стандартом: социально-медицинские, социально-бытовые, информационные, социально-культурные, психолого-педагогические, социально-правовые, социально-экономические.

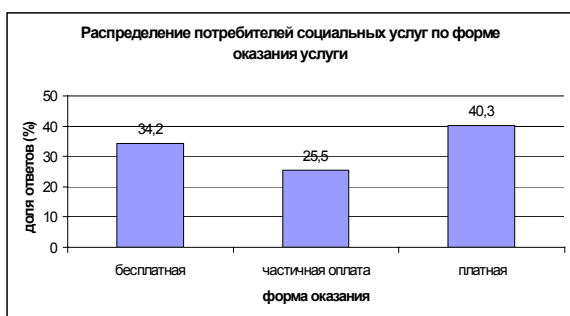
Результаты проведенного исследования потребления социальных услуг показывают, что социальные услуги оказываются в подавляющем большинстве случаев в специализированных учреждениях (рис. 1). Исключение составляют социально-бытовые и информационные услуги, которые более чем в 60% случаев оказываются на дому. Ограниченный спектр социальных услуг, оказываемый на дому, характеризует сложившуюся ситуацию как «дистанцирование» системы услуг от потребителей, что не может не вызывать некоторых затруднений в удовлетворении потребностей населения в социальных услугах.

Рисунок 1



форм предоставления социальных услуг, сочетающий бесплатную и платную (полностью и частично) форму предоставления услуг (рис. 2). Доминирующее положение бесплатных форм представлено среди таких услуг, как: социально-экономические – 54,3% семей, психолого-педагогические – 50,9% семей, социально-медицинские – 41,5% семей.

Рисунок 2



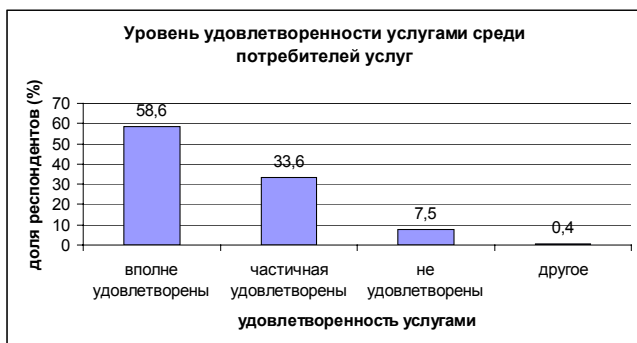
Платные формы предоставленных услуг доминируют в следующих секторах: социально-культурные – 70,6%, социально-бытовые – 45,8%, информационные – 43%.

Неожиданными и дискуссионными представляются полученные результаты обследования по вопросу об удовлетворенности населения предоставленными услугами (рис. 3).

Так, обращают на себя внимание высокие доли семей, «вполне удовлетворенных» полученными услугами: социально-культурными – 75,9%, психолого-педагогическими – 74,4%, информационными – 73%, социально-экономическими – 69,6%. Значительно меньшими долями представлены семьи, частично удовлетворенные (потребители социально-медицинских и социально-бытовых услуг), и совсем редки – не удовлетворенные полученными услугами.

На первый взгляд, представленные соотношения могли бы вызвать оптимизм, и навести на мысль о благополучной ситуации с удовлетворением потребностей населения в услугах. Но углубление качественного анализа, связанное с причинами неудовлетворенности, а также со спектром услуг, которые вовсе не представлены на территории города, вызывают сомнения в благополучности наблюдаемой ситуации.

Рисунок 3

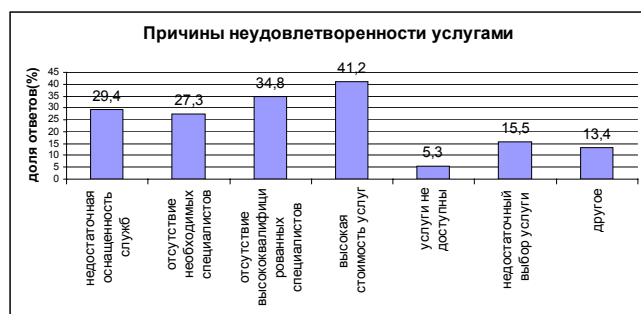


Результаты обследования демонстрируют широкий спектр причин неудовлетворенности потребляемыми услугами: от высокой стоимости услуг – до отсутствия не только высококвалифицированных, но даже необходимых специалистов, недостаточной оснащенности социальных служб (рис. 4).

Особого разговора требует зафиксированная в ходе обследования позиция, связанная с недоступностью услуг, а также с отсутствием услуг в городе. Анализ развернутых ответов, данных по вопросу о качестве социальных услуг «Если Вы не были удовлетворены, назовите основную причину этого». Среди них больше всего жалуются на очереди в медицинских учреждениях, низкое качество обслуживания там, плохое человеческое отношение к больным. Ясно, что общее количество неудовлетворенных намного больше того количества людей, которые не удовлетворены качеством доступных в г. Петрозаводске социальных услуг. Например, тем же качеством медицинских услуг. Но население уже привыкло к низкому уровню социального обслуживания и не запрашивает эти услуги, не отмечает их, как необходимые, при проведении опросов.

В общем, следует отметить, что наиболее всего население не удовлетворено качеством и доступностью бесплатного медицинского обслуживания. Низкое качество этих услуг и их труднодоступность имеет простое экономическое объяснение.

Рисунок 4



С точки зрения рыночного равновесия, оно наступает, когда достигнуто равновесие цен спроса и предложения с учетом стоимости транзакций (потеря времени и средств на поиск продукта, потери на его приобретение, в том числе, время в очередях). Цены предложения могут снижаться как за счет рационализации производства, так и за счет снижения качества продукта (если необходимо расширить рынок за счет покупателей с низкой платежеспособностью).

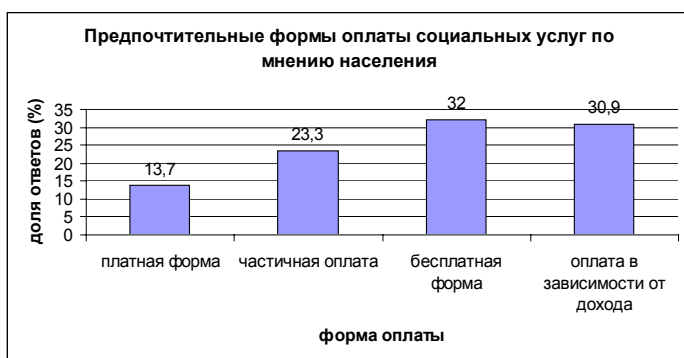
В случае бесплатных услуг, если предоставлять высококачественные услуги при низких транзакционных издержках, спрос возрастает неограниченно, и равновесие не может установиться. Поставщик услуг будет моментально перегружен заказами. Это автоматически ведет, во-первых, к снижению качества предоставляемых услуг, и, во-вторых, к росту транзакционных издержек – установлению очередей, предварительной записи, требования предъявления многочисленных документов, сложности поиска (как с бесплатными лекарствами для льготников). Равновесие спроса и предложения устанавливается при очень низком качестве бесплатного продукта и огромных транзакционных издержках, застав-

ляющих потенциального потребителя отказываться от него или искать альтернативный платный продукт.

Частичное решение вопроса может быть достигнуто на пути расширения спектра социальных услуг, оказываемых на частично оплачиваемой, за счет дотаций, основе. Это приведет к тому, что часть более обеспеченных получателей социальных услуг перейдет на эту форму обслуживания, снимая проблему доступности для бесплатных клиентов.

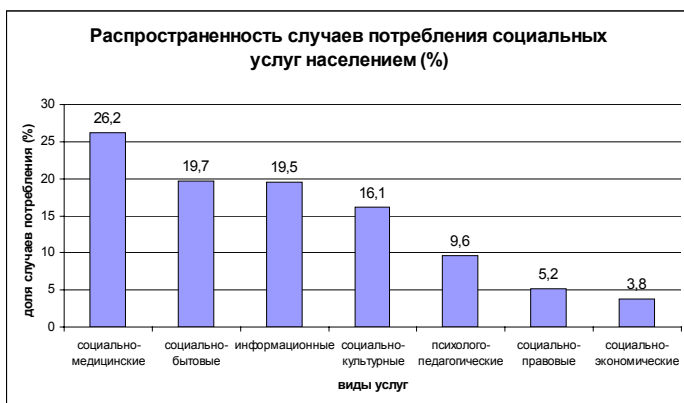
Выявленные в ходе обследования позиции населения, уже получившего опыт потребления социальных услуг, о предпочтительных формах оплаты социальных услуг, показывают высокий разброс мнений по двум противоположным позициям: «бесплатная форма» и «платная форма» при безусловном доминировании первой позиции (рис. 5). Вместе с тем, заметна представленность таких форм, как «частичная оплата» и, особенно, «оплата в зависимости от дохода».

Рисунок 5



Обобщая анализ потребления социальных услуг, необходимо рассмотреть уровень распространенности социальных услуг по отдельным их видам. Результаты обследования показывают, что на каждое домохозяйство в среднем приходится около 3 случаев пользования социальными услугами за год. При этом по отдельным видам услуг частота случаев потребления услугой значительно различается (рис. 6).

Рисунок 6



Наибольшая распространенность приходится на социально-медицинские услуги, доля которых превышает четверть всех случаев потребления услуг разного вида. Вторая по распространенности группа услуг: социально-бытовые, информационные, социально-культурные. Их доля варьирует от 16% и доходит почти до 20% от общей численности всех случаев потребления услуг. К наименее распространенным относятся психолого-педагогические, социально-правовые и социально-экономические.

Характерно, что сопоставление результатов распространенности услуг в обследовании домохозяйств г. Петрозаводска 2004 г. и предшествующих наших обследований (2000 - 2002 гг.) демонстрирует некоторое расхождение рейтинга услуг за несколько лет (табл. 1).

Во-первых, обращает на себя внимание рост распространенности социально-медицинских услуг. На наш взгляд, указанная тенденция связана с включением в категорию социально-медицинские услуги собственно как социальной услуги, так и большого перечня услуг бесплатного медицинского обслуживания, отмечаемого на уровне обыденного сознания индивида.

Во-вторых, заметен некоторый, не более чем на один пункт, рост наименее распространенной группы услуг (социально-культурных, психолого-педагогических и социально-правовых) на фоне достаточно резкого снижения распространенности социально-экономических услуг, перешедших с 4-го места на последнее 7-е место. Здесь, возможно,

возможно,

нашел отражение процесс сворачивания ряда социальных программ, ориентированных на материальную поддержку населения.

Таблица 1

**Рейтинг распространенности социальных услуг в
потреблении населением г. Петрозаводска (по результатам
обследования домохозяйств 2002 и 2004 гг.)**

Название услуг	Рейтинг 2002 г.	Рейтинг 2004 г.
Социально-медицинские	2	1
Социально-бытовые	1	2
информационные	3	3
Социально-культурные	5	4
Психолого-педагогические	6	5
Социально-правовые	7	6
Социально-экономические	4	7

Результаты представленного исследования на примере г. Петрозаводска отражают временные особенности потребностей и потребления социальных услуг в условиях трансформирования региональной и муниципальной системы социальных услуг и социального обслуживания населения.

В результате исследования формирования потребностей на социальные услуги и их потребления выявлены два типологических основания:

- Впервые заявленный спрос, не имеющий предшествующей практики потребления услуги. Этот вид спроса характерен для услуг информационных, психолого-педагогических, социально-правовых и социально-культурных;
- Постоянный устойчивый спрос, основанный на воспроизводстве предшествующей практики потребления услуги. Этот вид спроса наиболее отчетливо проявляется в сфере социально-бытовых, а также социально-медицинских и социально-экономических услуг.

Как показали результаты исследования, основными клиентами впервые заявленного спроса являются наиболее высокодоходные семьи, где, как правило, глава имеет высшее образование. Их спрос определяется не только платежеспособностью, но и изменением мотивации, обусловленной изменяющейся социальной реальностью. Таким образом, наиболее активные социальные группы заинтересованы в расширении сферы психолого-педагогических, социально-правовых, социально-культурных и информационных услуг. Развитие данного рынка услуг предполагает в основном негосударственную, возможно, коммерческую основу.

Вместе с тем среди менее защищенных слоев населения преобладает постоянный растущий спрос на традиционно потребляемые услуги: социально-бытовые, социально-медицинские и социально-экономические. Данные тенденции определяют необходимость развития государственных форм оказания определенному контингенту населения социально-значимых услуг.

Результаты проведенного исследования позволили выявить, по крайней мере, три важнейших процесса.

Во-первых, наличие значимого рассогласования между сформированными высокими потребностями населения в социальных услугах и суженным спектром реальной практики потребления социальных услуг.

Во-вторых, относительно неразвитой практикой предъявления потребностей населения современной системе социального обслуживания, связанной с низким уровнем потребительских ожиданий населения.

В третьих, наличием сформированного и остро востребованного социального заказа на разработку новой, адекватной современной ситуации стратегии социального обслуживания

ния населения, переориентации системы социальных услуг с модели «центробежного» типа на модель «центростремительного» типа. Очевидно, что модель социального обслуживания «центробежного» типа по существу затратна, и, поэтому, не может быть отнесена к эффективной, поскольку искажает, практически с точностью до наоборот, саму цель социального обслуживания населения. Она отражает процесс: не система социальных услуг «обслуживает» потребителя, скорее потребитель «обслуживает» систему социальных услуг своим вниманием, своими визитами и т.п. Отличие модели социального обслуживания «центростремительного» типа - состоит в направленности действий от системы социальных услуг к потребителю. Это отличие характеризует принципиально другую стратегию социального обслуживания населения, включающую не только широкий спектр предложения социальных услуг, но и развитую и разнообразную сеть каналов «доставки» необходимых услуг нуждающемуся потребителю. В этом отношении представляет интерес развивающийся рыночный сектор товаров и услуг, где уже сегодня существует накопленный опыт разнообразной работы с клиентами.

В заключении следует отметить, что изучение процессов формирования и развития спроса и потребления социальных услуг имеет высокое практическое значение и связано с необходимостью корректировки государственных программ социального развития и социальной защиты. Данные проблемы на региональном уровне практически не исследованы. Диверсифицированная система социальных услуг может и должна стать ключевым механизмом региональной социальной политики.

Это связано с несколькими обстоятельствами. Во-первых, произошло расширение контингента населения, являющегося потенциальным потребителем социальных услуг за счет появления новых, не известных нашему обществу форм социального неблагополучия. Во-вторых, функционирующая в настоящее время система социальных услуг не достаточно мобильна и не отличается высокими параметрами конкурентоспособности, что создает условия для развития неформального и теневого сектора. Помимо этого в процесс предоставления социальных услуг активно включились другие агенты: общественные и коммерческие структуры. В-третьих, государство оказалось не только не готово к переосмыслению функции системы социальных услуг, а фактически устранилось от решения многих социальных проблем, что выражается в сужении финансового и материального обеспечения социального обслуживания. Инерция государства не позволяет сегодня рассматривать данную систему в качестве отправного механизма социальной политики. Данный контекст актуализирует поиск новых подходов в формировании социальной политики, позволяющих совмещать государственные и негосударственные усилия в решении острых социальных проблем через систему социальных услуг. Проект ориентирован на исследование предпосылок и факторов диверсификации системы социальных услуг регионального сообщества. Для решения поставленных исследовательских задач используются институциональный подход, применяется социологический инструментарий и привлекаются математические методы обработки данных.

Литература

1. Теория социальной работы: Учебник / Под ред. проф. Е. И. Холостовой. - М.: Юристъ, 1998. - 334 с.
2. Теория и методика социальной работы / Под ред. И. Г. Зайнышева. Т.2. - М., 1994
3. Баркер Р. Словарь социальной работы. - М.: Институт социальной работы, 1994
4. Овсянников А. А. Типология потребительского поведения. М., 1989.
5. Римашевская Н. М. Моделирование потребительского поведения: теория, метод, эксперимент. М., 1982.
6. Салин В. Н. Экономико-математические и статистические методы и модели исследования личного потребления // Вестник финансовой академии, 1997, N 2.

7. Зубова Л. Г. и др. Проблемы организации социального обслуживания семьи и детей с участием негосударственного сектора / Результаты аналитических исследований. Российский фонд социальных реформ М. 2003
8. Елизаров В. В. и др. Вопросы организации государственной социальной поддержки различным типам семей с детьми / Результаты исследования проекта. Российский фонд социальных реформ
9. Морозова Т. В., Козырева Г.Б. Современные проблемы качества жизни населения в условиях адаптации к рынку