Хусайнова Лейла Абдрашитовна. Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Хусайнова Лейла Абдрашитовна; [Место защиты: Марийс. гос. техн. ун-т].- Волгоград, 2010.- 213 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2323

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы развития форм и методов финансового обеспечения социальной сферы 11

1.1. Социальная сфера как объект финансирования 11

1.2. Особенности финансового обеспечения отраслей социальной сферы 21

1.3. Приоритетные направления финансирования отраслей социальной сферы и социальной инфраструктуры 38

2. Анализ современного состояния и проблемы финансирования отраслей социальной сферы 49

2.1. Финансовый аспект развития здравоохранения 49

2.2. Финансовое обеспечение развития приоритетных задач образования 65

2.3. Финансовый механизм жилищно-коммунального хозяйства, его структура и специфика 84

3. Трансформация форм и методов финансирования приоритетных направлений в социальной сфере 92

3.1. Программно-целевое финансовое обеспечение развития социальной сферы 92

3.2. Финансовое обеспечение инвестиций в развитие социальной инфраструктуры 114

3.3. Формирование системы показателей эффективности источников финансирования социальной сферы 143

Заключение 157

Литература 165

Список приложений 183

**Введение к работе**

*Актуальность темы диссертационного исследования.*В современной экономике уровень развития человека и общества в целом определяются состоянием социальной сферы, которое в свою очередь зависит от их обеспеченности финансовыми ресурсами и эффективности их использования.

В настоящее время отрасли социальной сферы продолжают испытывать недостаток финансовых и материальных ресурсов, низка оплата труда занятых в них работников, отсутствуют отлаженные механизмы бюджетной и внебюджетной поддержки, современные инструменты инвестирования в образование, здравоохранение, культуру, жилищно-коммунальное хозяйство.

Выход из сложившейся в нашей стране социально-экономической ситуации, в том числе и в отраслях социальной сферы экономики, прямо связан с дальнейшим развитием и совершенствованием системы государственного регулирования и управления финансовым обеспечением отраслей социальной сферы, реализацией приоритетных национальных проектов "Образование", "Здоровье", "Доступное и комфортное жилье - гражданам России". Это в свою очередь требует создания эффективных механизмов финансирования, поиска их новых форм, методов и инструментов.

В условиях развития инновационной экономики важно не только определить приоритетные направления финансирования отраслей социальной сферы и социальной инфраструктуры, но и разработать методическое обеспечение, позволяющее реализовать: программно-целевое финансирование и инвестиции в социальную сферу. Отличающееся сложностью, обусловленностью неоднородных отраслей, коммерческой и некоммерческой направленностью, финансирование социальной сферы в настоящее время испытывает недостаточность эффективных финансовых инструментов, позволяющих решить проблемы образования для развития интеллектуального человеческого капитала, обеспечения возможность эффективного функционирования здравоохранения и жилищно-

4 коммунального хозяйства на основе государственно-частного партнерства этих

отраслевых сегментов. Актуальность рассмотрения названных теоретических и практических проблем предопределила выбор темы диссертационного исследования.

*Степень разработанности проблемы.*Значительный вклад в разработку теоретических основ формирования и развития социальной сферы внесли зарубежные ученые: Р.Иохимсен, Р.Нурке, А.Пизенти, П.Розенштейн-Родан, У.Ростоу, П.Самуэльсон, И.Симонис, Р.Фрей, А.Хиршман, А.Янгстон, и др.

В России это направление экономического исследования представлено  
разработками С.Г.Важенина, А.В.Васильева, М.В.Гончарова, Е.В.Егорова,  
Е.Н.Жильцова, М.П.Комарова, В.А.Космарского, А.И.Кочерги,

В.П.Красовского, Б.Х.Краснопольского, А.А.Мазарки, Н.Н.Некрасова,  
Д.Т.Новикова, С.С.Носовой, П.С.Осипенкова, В.П.Орешина, Н.Н. Полуден  
ного, Г.Б.Поляка, О.С.Пчелинцева, Н.М.Римашовской, Е.Г.Руссковой,  
В.С.Тапилиной, В.Г.Терентьева, Г.В.Тимофеевой, Ж.Т.Тощенко,

В.П.Федько, Н.Г.Федько, И.Ф.Чернявского, А.Ю.Шарипова, А.Ю.Шевяка, Г.А.Яременко и др.

Общие вопросы финансирования, учета, анализа и налогообложения социальной сферы нашли отражение в исследованиях и публикациях: Т.В.Абанкиной, В.Д.Перевалова, А.Е. Суглобова, В.В.Тараканова, А.А.Ялбулганова. Проблемами развития форм и методов финансирования образовательных учреждений в России занимались А.В.Балашов, Ю.Васин, А.Б.Вифлеемский, Е.Н.Жильцов, В.А.Журавлев, И.В.Ишина, Т.Клячко, И.Майбуров, Н.Максимова, Д.Нестерова, Н.М.Романенко, Н.Савицкая, В.А.Самойлов, Ю.Тарагута, А.Фурсенко, Г.Шахова, В.Шишкин, Е.В.Маркина.

В работах С.В.Барулина, В.В.Бурцева, А.А.Дронова, Д.М.Жукова, А.Л.Зеленцова, Е.А.Каменевой, Д.С.Молякова, Р.И.Орловой, В.П.Токмакова, В.3.Черняка, рассмотрены различные аспекты финансового обеспечения

5 ЖКХ в условиях проводимых реформ.

Значительный вклад в развитие теории и методологии финансирования  
здравоохранения внесли В.В.Гришин, Ф.Н.Кадыров, Ю.А.Корчагин,  
В.И.Кричагин, И.С.Мыльникова, В.З.Кучеренко, В.Ю.Семенов,

И.В.Стоноженко, А.М.Таранов, Н.Г.Шамшурин, В.М.Шипова и другие.

Тем не менее требуется комплексная оценка эволюции, современного состояния и перспектив развития финансовой поддержки приоритетных отраслей социальной сферы, которая на сегодняшний день недостаточно освещена исследователями. Это послужило основанием выбора темы диссертационной работы, определения ее цели и задач.

*Целью диссертационного*исследования является теоретическое обоснование развития форм финансовой поддержки отраслей социальной сферы, разработка комплекса методических вопросов и рекомендаций по совершенствованию государственного и частного финансирования.

Для достижения цели поставлены следующие *задачи:*

обосновать специфику социальной сферы как объекта финансирования и проанализировать эволюционное развитие его форм и методов;

аргументировать целесообразность расширения частных субъектов финансирования отраслей социальной сферы;

уточнить признаки кардинальных изменений методов и инструментов финансирования отраслей социальной сферы;

определить перспективы развития форм, методов, инструментов финансового обеспечения образования;

провести анализ форм и методов финансирования здравоохранения в зависимости от направления финансирования социальных инвестиций;

проанализировать специфику финансирования отрасли ЖКХ и обосновать направления форм и методов ее финансовой поддержки;

предложить систему показателей эффективности использования источников финансирования в зависимости от целей субъектов финансирования.

*Предметом диссертационного исследования*стали формы, методы, инструменты финансового обеспечения социальной сферы.

*Объектом исследования*определены финансовые механизмы в приоритетных для формирования человеческого потенциала отраслях социальной сферы: образовании, здравоохранении, ЖКХ.

*Область исследования.*Диссертационная работа выполнена в рамках обозначенной в паспорте специальностей ВАК области исследований "Финансы предприятий и организаций" специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит": п. 3.4. Структура и взаимосвязь механизма финансового взаимодействия государства и корпоративных финансов в рыночных условиях.

*Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования*составили классические и современные научные разработки отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы финансирования объектов социальной инфраструктуры.

В процессе исследования применялись методы структурно-логического, системного подхода, экономико-статистического анализа, а также графические методы предоставления информации.

*Нормативную базу*диссертационной работы составили Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, федеральные и региональные законодательные акты, регулирующие развитие отраслей социальной инфраструктуры, Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года, Концепция федеральной целевой Программы развития образования на 2006-2010 годы.

*Информационная база*исследования включает материалы Федеральной службы государственной статистики РФ и органов государственного управления субъектов РФ, статистические данные, опубликованные в периодической печати и специальной научной литературе по исследуемой теме, материалы сети Интернет, а также результаты научных исследований, полу-

7 ченные автором и опубликованные в печати.

*Научная новизна*диссертационной работы заключается в теоретическом обосновании трансформационного вида эволюции, форм, методов и: инструментов финансового обеспечения приоритетных отраслей социальной сферы, возможности их комбинирования в форме государственно-частного партнерства для усиления целевой эффективности.

*Основные положения и выводы, представляющие научную новизну, заключаются в следующем:*

обоснована специфика социальной сферы как полиструктурного объекта финансирования, характеризующегося наличием отраслей коммерческой и некоммерческой направленности, множественностью целевых групп пользователей социальных услуг, многоканальным финансированием, отложенными во времени эффектами финансовых новаций; выделены этапы эволюционного развития форм и методов финансирования социальной сферы;

аргументирована целесообразность расширения частных субъектов финансирования отраслей социальной сферы при государственной поддержке и стимулировании корпоративного и личного финансирования в рамках государственно-частного партнерства;

выделены признаки кардинальных изменений методов и инструментов финансирования отраслей социальной сферы, такие как: форма собственности на финансовые ресурсы, субъект финансирования, принципиально новое качество метода или инструмента;

системно представлены направления развития методов и инструментов финансового обеспечения образования: в форме государственного финансирования (от массового и обезличенного финансирования к адресному, персонифицированному, нормированному финансированию с применением соответствующих инструментов); в форме частного финансирования (от стихийных "пробных" методов образовательного кредито-

8 вания и внебюджетного финансирования по договорам с организациями

к фирменному финансированию, целевому финансированию) и комбинированным методам: образовательному кредитованию в сочетании с государственными гарантиями, государственным заказом); в форме личного финансирования (от прямых, социально не гарантированных методов оплаты населением образовательных услуг к методам образовательного страхования и образовательных сбережений, поддержанных гарантиями государства и финансовых посредников);

разграничены формы и методы финансирования здравоохранения в зависимости от направлений финансирования социальных инвестиций: прямых и косвенных; прямые социальные инвестиции предложено финансировать страховыми методами, косвенные — с привлечением институциональных инвесторов в рамках государственно-частного партнерства преимущественно концессионным методом;

конкретизированы меры государственного стимулирования привлечения частных финансовых ресурсов для инвестиций в ЖКХ: налоговые льготы, субсидии, государственные и муниципальные гарантии, концессионные соглашения;

предложены критерии целевой эффективности использования источников финансирования в зависимости от ожидаемого эффекта субъектами финансирования социальной сферы.

*Практическая значимость результатов исследования*заключается в том, что сформулированные выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы при разработке мероприятий по финансовой поддержке отраслей социальной сферы, а также при выборе форм и методов финансирования частными субъектами.

*Апробация результатов исследования.*Основные положения и результаты диссертационного исследования нашли отражение в публикациях и выступлениях на международных научно-практических конференциях "Эконо-

мика Ии социум" (Саратовский государственный социально-экономический

университет), "Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие" (Межотраслевой научно-информационный центр Пензенской государственной сельскохозяйственной Академии), межвузовских научных конференциях: Социально-экономические и правовые проблемы развития территориально-производственных систем (МОУ ВИЭПП, 2008), Материалы научной сессии (Волгоградский государственный университет 2008, 2009).

Содержащиеся в диссертационной работе рекомендации опубликованы Вестнике Волгоградского государственного университета (Волгоград, 2008), в Вестнике Волжского института экономики, педагогики и права (Волжский, 2009), а также в изданиях, рекомендованных ВАК (Экономический вестник Ростовского государственного университета (2009), журнал "Предпринимательство" (2009), Вестник Университета (Государственный Университет Управления) (2010).

Результаты диссертационного исследования нашли практическое применение в деятельности: Администрации городского округа-город Волжский Волгоградской области; Волгоградского филиала КБ "Восточно-европейский банк реконструкции и развития" (ООО); Управления образования Администрации городского округа-город Волжский Волгоградской области; а также в учебном процессе МОУ "Волжский институт экономики, педагогики и права".

*Публикации.*По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 4,29 п.л., из них 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК.

*Объем и структура работы.*Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений.

*Во введении*обоснована актуальность темы диссертационной работы; определены цель, задачи, объект и предмет исследования; его теоретическая, методологическая и информационная базы; дана характеристика научной

10 новизны и практической значимости полученных результатов.

*В первой главе "Теоретические основы развития форм и методов финансового обеспечения социальной сферы"*исследована социальная сфера как объект финансирования, выделены особенности финансового обеспечения отраслей социальной инфраструктуры; определены приоритетные направления финансирования социальной инфраструктуры

*Во второй главе "Анализ современного состояния и проблемы финансирования отраслей социальной сферы"*исследуется специфика финансирования приоритетных отраслей социальной сферы.

*В третьей главе "Трансформация форм и методов финансирования приоритетных направлений в социальной сфере"*представлены формы и методы финансирования отраслей социальной сферы, дана характеристика отдельных их видов, разрабатываются предложения по их совершенствованию, предложена система показателей эффективности использования источников финансирования в зависимости от целей субъектов финансирования.

*В заключении*содержатся основные выводы и обобщаются рекомендации, полученные в результате проведенного исследования.

## Социальная сфера как объект финансирования

Социальная инфраструктура занимает одно из значимых мест в экономике, поскольку элементы этой инфраструктуры обеспечивают условия и уровень жизни общества, удовлетворение его потребностей и запросов. Практически все отрасли экономики имеют то или иное отношение к социальной сфере, обслуживают и удовлетворяют социальные потребности людей. К социальным отраслям народного хозяйства правомерно отнести жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечивающее в рабочем состоянии жилые здания, лифты, водоснабжение, канализацию, теплоснабжение, энергообеспечение, а также строительство жилых зданий и объектов социально-культурного назначения.

В других случаях под социальной инфраструктурой понимается "... совокупность объектов отраслей сферы обслуживания (торговли, общественного питания, бытового обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи по обслуживанию населения, здравоохранения, социального обеспечения, народного образования, культуры, искусства, кредитования и государственного страхования)" [21, с. 18], деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей общества. Общим недостатком является перечислительный ряд отдельных учреждений и предприятий, слабо учитывающий другие виды жизнедеятельности.

Социальная инфраструктура по форме существования представляет собой комплекс учреждений и организаций, обеспечивающих условия для социального развития общества. Она выражает интересы общества, так как многие элементы необходимы не только для проживания работника, но и всей его семьи. Это особенно важно учитывать при строительстве новых предприятий, городов, промышленных узлов и территориально-производственных комплексов.

Социальная инфраструктура нацелена на удовлетворение определенных потребностей общества, ее развитие невозможно рассматривать в отрыве от уровня их культуры, культурных образцов, представляющих собой важный регулирующий механизм ее совершенствования.

Развитие социальной инфраструктуры служит обязательным условием вовлечения в хозяйственный оборот новых финансовых ресурсов и эффективного их использования. Целесообразно сопоставлять направляемые в ее развитие инвестиции не с расширением масштабов производства, а с уменьшением негативных экстерналий за счет этих инвестиций. Эффективность функционирования инфраструктурных объектов четко проявляется в снижении издержек, максимизации прибыли и росте валового и регионального дохода.

В любой экономической модели создание инфраструктурных объектов чаще всего является прерогативой государства, по существу, это традиционная форма государственного участия. Это означает, что источником финансирования создания и развития социальной инфраструктуры являются государственные средства. Создание объектов инфраструктуры требует значительных первоначальных инвестиций из-за капиталоемкости проектов, которые обладают длительным сроком их окупаемости.

## Финансовый аспект развития здравоохранения

С 1993 года система финансирования здравоохранения претерпела существенные изменения в связи с образованием фондов обязательного медицинского страхования как самостоятельных государственных некоммерческих финансовых учреждений.

Медицинское страхование может осуществляться по принципу солидарности и по накопительному принципу. При реализации принципа солидарности страховые взносы аккумулируются в специальных государственных фондах, ответственность за сбор и расходование которых несет государство, обеспечивая при этом территориальное выравнивание как возможностей использования финансовых ресурсов страхования, так и объемов и качества оказываемой медицинской помощи. Накопительный принцип предусматривает персональный учет страховых накоплений, их наследование, оплату страховых случаев в суммах, превышающих накопления, выплату страховых премий. К основным характеристикам медицинского страхования можно отнести децентрализованное финансирование, свободу выбора фондов финансирования населением и работодателями, конкуренцию фондов финансирования, осуществляющих контроль качества оказания медицинской помощи и контроль за расходованием средств, разделение государственного финансирования органов управления и поставщиков медицинских услуг [132].

По признаку направленности финансирования социальные инвестиции разделены на прямые и косвенные. Финансирование прямых социальных инвестиций представляет собой непосредственные вложения в здоровье человека с целью улучшения тех или иных его показателей, учитываемых при оценке человеческого капитала. Косвенные социальные инвестиции с позиции их финансирования рассматриваются как разновидность социальных инвестиций, объектом финансирования которых выступает не сам "носитель" человеческого капитала, а элементы, его (капитал) формирующие (в том числе отрасли инфраструктуры здравоохранения).

Финансирование прямых социальных инвестиций в здоровье должно осуществляться страховыми методами (ОМС, ДМС), сочетающимися с государственными гарантиями социальной защиты.

Медицинское страхование осуществляется в двух формах: обязательной и добровольной. Путем обязательной формы страхования обеспечивается минимум защиты имущественных интересов. При этом обязательное медицинское страхование (ОМС) дает право гражданину получать стандартную, гарантированную бесплатную медицинскую помощь.

Основная цель ОМС состоит в сборе страховых взносов и предоставлении за счет собранных средств медицинской помощи всем категориям граждан на законодательно установленных условиях и в гарантированных размерах. Существует три группы субъектов управления организацией и финансированием ОМС, которые представляют собой двухуровневую систему. К первому федеральному уровню относится Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, ко второму уровню относится Территориальный фонд обязательного медицинского страхования и страховые медицинские организации.

## Программно-целевое финансовое обеспечение развития социальной сферы

Осуществляемый сегодня последовательный переход к программно-целевому управлению, финансовому обеспечению, к конкурсным механизмам распределения средств федерального бюджета делает особенно актуальным реализацию федеральных целевых программ и в отраслях социальной сферы.

Данный способ направлен на выполнение двух аспектов, влияющих и взаимодополняющих друг друга: пространственного и временного.

Пространственный аспект состоит в объединении деятельности отраслей социальной сферы на территории всей страны, а временной — в плановой последовательности достижения главной цели, предусмотренной проектом.

Программно-целевое финансовое обеспечение развития социальной сферы характеризуется объединением ограниченных ресурсов с целью решения приоритетных задач в отраслях социальной инфраструктуры.

Основное в программно-целевом подходе — единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и экономического механизмов ее реализации, контролем реализации.

Порядок реализации федеральных целевых программ, предусматривающий открытую конкурсную процедуру распределения средств, экспертные оценки результатов выполнения проектов, четкое определение направлений деятельности и адресность государственных вложений, способствует развитию конкуренции за дополнительные источники финансирования и существенному повышению эффективности использования бюдлсетных средств [134].

Системный подход играет основную роль в программно-целевом методе. Ставятся основные цели и формируются задачи программ по решению проблем в отраслях социальной инфраструктуры. В сочетании с бюджетными средствами могут привлекаться и внебюджетные. В этом случае, результат от проведения таких социальных проектов может быть намного выше и качественнее. Продолжением такого метода является ряд программ, направленных на повышение эффективности отраслей социальной инфраструктуры, которые и являются национальными проектами.

Отличие современных целевых программ состоит в наличии государственного заказчика, который несет ответственность за современную и качественную подготовку и реализацию, подготавливает исходное задание на ее формирование, управляет действиями разработчиков, осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения, обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на реализацию программы.