Новикова, Наталья Владимировна. Анализ финансовых потоков службы занятости населения : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Новикова Наталья Владимировна; [Место защиты: Орлов. гос. техн. ун-т].- Орел, 2010.- 175 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1002

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ 8

1.1. Понятие занятости в классической и современной науке 8

1.2. Формирование и современное состояние службы занятости в России 17

1.3. Принципы и механизмы финансового обеспечения деятельности службы занятости 38

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ 54

2.1. Направления расходования финансовых потоков в рамках деятельности государственной службы занятости населения 54

2.2. Формирование расходной части бюджета службы занятости населения 68

2.3. Финансовое обеспечение мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда 87

ГЛАВА 3. ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТА СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ 118

3.1. Методика определения общего объема субвенций федерального бюджета, предоставляемой субъектам РФ для осуществления переданных полномочий в сфере содействия занятости населения 118

3.2. Оценка эффективности использования финансовых потоков службы занятости населения 137

3.3 Факторы, оптимизирующие бюджет службы занятости 147

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 153

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 157

ПРИЛОЖЕНИЯ 168

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования. Нестабильная ситуация в экономике привела к негативным явлениям на рынке труда, которые выразились, в том числе, в увеличении численности безработных граждан. Одной из основных задач государства в период экономической нестабильности является обеспечение в полной мере социальных гарантий, таких как выплата пособий по безработице, непосредственная реализация которой, осуществляется государственной структурой - службой занятости населения. Проблема определения объема средств, необходимого для реализации деятельности службы занятости населения, возникает особенно остро.

Реформирование и совершенствование бюджетного процесса в России, имея своей целью повышение эффективности формирования и расходование бюджетных средств, привело к изменениям принципов и механизмов финансового обеспечения деятельности службы занятости.

В условиях передачи полномочий в сфере занятости населения из федерального центра на уровень субъектов Российской Федерации необходимо рассмотрение финансовых потоков службы занятости населения с точки зрения их распределения и использования.

Степень научной разработанности проблемы. Проблеме занятости населения посвящены работы многих отечественных и зарубежных ученых. Механизмы функционирования и регулирования занятости и рынка труда рассмотрены в трудах А. Смита, Д. Рикардо, Ж.-Б. Cэя, Т. Мальтуса, К. Маркса,  
А. Пигу, А. Лаффера, Дж. М. Кейнса, М. Фридмана, Т. Самуэльсона, Н. Менкью и т.д.

Исследования занятости как экономической категории представлены в работах Саруханова Э., Бреева Б., Котляра А., Волгина Н., Одегова Ю., Кабутова М. и других. Деятельность органов службы занятости на рынке труда в условиях переходного периода, в том числе, ее финансовый аспект, рассмотрена такими учеными и специалистами - практиками, как Андреев С., Гордеев В., Щипанова Д., Лемехова Е., Прокопов Ф., Ляхова Н., Бутенко И., Панкратова Т., Герций Ю., Шкловец И. и другими.

Оценке эффективности деятельности органов службы занятости посвящены труды Смирнова С., Кашепова А., Колесниковой О. и других.

Отечественные и зарубежные исследователи занятости населения, ее социальной и экономической составляющих, политики занятости как части общегосударственной политики внесли существенный вклад в развитие соответствующих областей знаний, но финансовый аспект политики занятости, в том числе, финансовые потоки службы занятости требуют анализа и дальнейшей разработки в условиях реформирования бюджетного процесса.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических, научно-методических положений и практических рекомендаций по оптимизации бюджета службы занятости в современных экономических условиях с учетом изменяющейся ситуации на рынке труда региона.

Достижение поставленной цели осуществлялось решением следующих задач:

исследовать процесс становления, развития и законодательного закрепления службы занятости России, определить основные направления деятельности службы занятости на общероссийском и региональном уровнях;

проанализировать принципы и механизмы финансового обеспечения деятельности службы занятости в условиях реформирования бюджетного процесса в России;

оценить основные направления расходования финансовых потоков службы занятости на региональном уровне с учетом источников их предоставления, определить структуру расходов в рамках активных мероприятий в условиях стабильной и изменяющейся ситуации в экономике;

разработать рекомендации по определению оптимальных объемов средств субвенции федерального бюджета, предоставляемой субъекту РФ на реализацию полномочий в сфере занятости населения и средств субсидии для реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда на примере Брянской области;

предложить систему показателей для оценки эффективности использования финансовых потоков службой занятости, определить факторы, позволяющие оптимизировать бюджет службы занятости.

Область исследования. Исследование соответствует п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК России.

Объектом исследования являются объемы финансирования деятельности службы занятости населения Брянской области.

Предметом исследования являются способы и механизмы оптимизации бюджета службы занятости населения.

Теоретической и методологической основой исследования послужили научные и методические труды отечественных и зарубежных ученых по финансовым аспектам политики занятости. Правовой базой для исследований явились законы и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации, ее субъектов. Информационной основой исследования стали материалы, опубликованные в монографиях и периодической печати, авторефераты диссертаций, а также материалы семинаров и научно-практических конференций. При проведении исследований использовался современный математический аппарат, методы экономического и сравнительного анализа.

Научная новизна диссертационной работы заключается в разработке теоретико-методических положений и практических рекомендаций по оптимизации бюджета службы занятости населения, что позволит осуществлять достаточно точное планирование общего объема средств федерального бюджета бюджетам субъектов для реализации полномочий в сфере занятости на федеральном уровне и обоснованное распределение и использование финансовых ресурсов на уровне субъекта Российской Федерации с учетом региональных особенностей развития. Научная новизна подтверждается следующими полученными научными результатами, выносимыми на защиту:

на основе анализа процесса становления и развития органов службы занятости населения России установлено соответствие развития принципов и механизмов финансового обеспечения деятельности службы занятости основным направлениям реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации (08.00.10, п. 2.8);

определены основные направления распределения финансовых потоков службы занятости населения в зависимости от источников финансирования, дана оценка структуре затрат в рамках мероприятий по содействию в трудоустройстве в условиях стабильной и изменяющейся ситуации на рынке труда региона (08.00.10, п. 2.8);

научно обосновано и практически подтверждено применение программно-целевого метода как основополагающего при формировании расходной части бюджета службы занятости (08.00.10, п. 2.8);

выявлена структура расходов средств субсидии федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Брянской области, в разрезе мероприятий программы и отраслей экономики и уточнены показатели, определяющие объемы средств субсидии федерального бюджета и бюджета субъекта РФ (08.00.10, п. 2.8);

выявлены, научно обоснованы и практически подтверждены показатели и индексы, необходимые для учета в качестве исходных данных при определении оптимального объема субвенции федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для реализации переданных полномочий в сфере занятости населения на основе финансовой и статистической отчетности службы занятости населения Брянской области (08.00.10, п. 2.8);

предложена система показателей, характеризующих эффективность деятельности службы занятости в рамках целевых ведомственных программ по содействию занятости населения и дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда региона, определены факторы, позволяющие оптимизировать бюджет службы занятости (08.00.10, п. 2.8).

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теоретических положений по оптимизации бюджетного процесса с целью эффективного и обоснованного использования бюджетных средств, а также возможности использовать выводы и положения, обоснованные в диссертации, в учебном процессе, при разработке программ по курсам «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы бюджетных учреждений».

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования полученных научных и практических результатов для решения задач оптимизации бюджета службы занятости, повышения эффективности распределения финансовых средств по направлениям использования. Предложения автора также позволяют оценивать использование финансовых потоков в рамках деятельности органов службы занятости населения с позиции региональных особенностей развития.

Апробация и внедрение результатов работы. Сформулированные в диссертации выводы и положения опубликованы в сборниках работ по результатам международных и всероссийских конференций.

Методические разработки и результаты исследования апробированы и внедрены в практику управления государственной службы занятости населения Брянской области.

Публикации. Основные результаты исследования опубликованы в 7 работах, в том числе четырех научных статьях, рекомендованных ВАК России, статьях и материалах докладов, в которых общий объем составляет 2,05 п.л. (из них авт. – 2,01 п.л.).

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников, который состоит из 108 наименований; работа содержит 154 страниц текста, 18 рисунков, 45 таблиц, 8 приложений.

## Понятие занятости в классической и современной науке

Изменения, произошедшие в России в процессе реформирования политического и экономического устройства, повлияли, в том числе, на отношения в сфере занятости населения. Возникновение различных форм собственности, изменения инвестиционной, демографической, миграционной политики обусловили необходимость использования современных способов регулирования занятости.

Занятость как экономическая категория рассматривается рядом отечественных экономистов. Так, Э.Р. Сарухановым занятость определяется как «общественно-экономические отношения, в которые вступают между собой люди по поводу участия в общественно - полезном труде на том или ином рабочем месте» [86, стр. 5].

Б.Д. Бреев определяет занятость следующим образом: «Занятость населения - сложное социально-экономическое явление, выступающее важнейшей составной частью общественного производства. С точки зрения экономической категории занятость сегодня практически рассматривается как общественное отношение не только обеспечения населения рабочими местами, но и обеспечения человека необходимыми средствами существования» [5, стр. 163].

Большой вклад в развитие обоснованного определения занятости внес А.Э. Котляр, считая занятость «общественными отношениями между людьми, прежде всего экономическими и правовыми, по поводу включения работника в конкретную кооперацию труда на определенном рабочем месте» [24, стр. 9]. Также А.Э. Котляр определяет социальный аспект занятости как систему «отношений между людьми по поводу обеспечения рабочими местами и участия в хозяйственной деятельности» [25, стр. 5]

Н.А Волгин и Ю.Г. Одегов определяют занятость как «совокупность отношений по поводу участия населения в трудовой деятельности, выражающую меру его включения в труд, степень удовлетворения общественных потребностей в работниках, личных интересов в оплачиваемых рабочих местах, в получении дохода» [107, стр. 151].

Данные определения рассматривают занятость как всеобщую экономическую категорию, представляющую собой совокупность экономических отношений по поводу обеспечения рабочими местами и непосредственного включения работника в процесс трудовой деятельности.

Международная организация труда определяет, что государство должно содействовать полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Работа должна быть для всех людей, готовых работать и находящихся в ее поиске, причем она должна быть наиболее продуктивной [22].

Полная занятость понимается как наличие подходящей работы у каждого человека, который желает трудиться, то есть должна иметь место сбалансированность между спросом на труд и его предложением.

Многие отечественные и зарубежные экономисты считают необходимым рассматривать качественную составляющую понятия занятости с точки зрения ее рациональности, эффективности и продуктивности.

Рациональная занятость характеризуется сбалансированностью трудовых ресурсов и потребностью в них, причем с учетом демографических и социально-экономических факторов. Пропорциональность изменения потребностей экономики в рабочей силе с дефицитом или избытком трудовых ресурсов рассматривается в территориальном аспекте [17].

Эффективная занятость рассматривается с точки зрения достижения потенциально возможных высоких социально-экономических результатов [17].

Общественная система хозяйствования должна быть способной обеспечить экономические и социальные условия воспроизводства работников в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития [23].

## Направления расходования финансовых потоков в рамках деятельности государственной службы занятости населения

Государственная политика занятости является составной частью экономической политики. С целью достижения максимально возможной занятости и экономического роста государство разрабатывает различные методы и пути, способы, направленные на создание, сохранение и обновление рабочих мест для незанятой части населения.

Принципами создания и функционирования механизма государственного регулирования рынка труда и обеспечения социальной защиты населения являются:

- наличие социально обоснованной экономической политики и стратегии развития субъектов Российской Федерации, позволяющей осуществить планирование потребности в рабочей силе;

- создание системы эффективной занятости, которая не только бы позволила найти применение своим личным способностям каждому в соответствующей сфере деятельности, но и могла своевременно корректировать структуру профилей профессионального обучения с учетом перспектив социально- экономического развития региона;

- организация эффективной системы формирования доходов, при которой уровень получаемого вознаграждения определялся качеством и результатом трудовой деятельности человека, независимо от сферы экономики;

- регулирование процесса дифференциации в доходах и личном потреблении, в том числе, путем налогового планирования, стимулирования создания условий для обеспечения профессиональной и социальной мобильности;

- защита интересов потребителя в условиях перехода от рынка продавцов к рынку покупателей.

Имея своей целью, анализ финансовых потоков службы занятости, перейдем к рассмотрению региональной политики занятости в части направлений расходования финансовых средств.

Политика занятости, реализуемая на рынке труда региона, включает в себя два основных направления:

- активная политика занятости;

- пассивная политика занятости.

В рамках реализации политики определены следующие направления расходования средств:

- мероприятия (пассивные) по социальной поддержке безработных граждан (пособия по безработице, стипендии, пенсии, оформленные безработным гражданам досрочно, материальная помощь);

- специальные (активные) программы содействия занятости (профессиональное обучение, общественные работы, временная занятость подростков, социальная адаптация на рынке труда, информирование населения и другие);

- содержание службы занятости населения.

Активная политика занятости представляет собой совокупность правовых, организационных и экономических мер, проводимых государством с целью снижения уровня безработицы.

Направлениями данной политики являются:

- мероприятия, связанные с предупреждением и профилактикой увольнений работников для сохранения рабочих мест;

- обучение, переподготовка и повышение квалификации лиц, ищущих работу;

- активный поиск и подбор рабочих мест;

- финансирование создания новых рабочих мест;

- организация новых рабочих мест через систему общественных работ.

В рамках такой политики осуществляются мероприятия, направленные на

предотвращение увольнений работников, субсидирование создания новых рабочих мест, а также организация временного трудоустройства.

Отметим, что в определенный период времени, в зависимости от поставленных целей и финансовых возможностей их достижения, те или иные направления активной политики занятости являлись приоритетным.

## Методика определения общего объема субвенций федерального бюджета, предоставляемой субъектам РФ для осуществления переданных полномочий в сфере содействия занятости населения

Бюджетный кодекс РФ предусматривает предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (в совокупности формирующий Федеральный фонд компенсаций) [7].

Объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов для осуществления переданных полномочий в сфере занятости населения Российской Федерации, определяется исходя из численности населения в соответствии с методикой расчета, утвержденной постановлением правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года №35 [64].

Размер субвенции федерального бюджета, выделяемый региону для осуществления переданных полномочий, определяется как сумма объемов затрат по каждому направлению деятельности, в том числе:

- на осуществление социальных выплат безработным гражданам и выплату стипендий гражданам, обучающимся по направлению органов службы занятости, в субъекте РФ;

- на осуществление мероприятий по содействию занятости населения;

- на осуществление переданных полномочий органами службы занятости.

Методика расчета общего объема субвенции определяет:

- нормативы затрат на одного получателя государственной услуги по социальным выплатам и мероприятиям по содействию занятости населения;

- нормативы обеспеченности в части осуществления социальных выплат и в части мероприятий по содействию занятости населения;

- объемы затрат по социальным выплатам, мероприятиям по содействию занятости;

- объем затрат органа исполнительной власти и государственных учреждений службы занятости населения.

Объем средств на 2007 год определялся, исходя из статистических данных за 2005 год, предоставляемых в форме отчетности территориальными органами службы занятости в Федеральную службу по труду и занятости.

Учитывая преобладание пассивных мероприятий политики занятости на региональных рынках труда, имеющих наибольший удельный вес в общем объеме средств, начнем рассмотрение методики в части осуществления социальных выплат.

Нормативы затрат определяются, исходя из размера величины пособия по безработице в минимальном размере, устанавливаемым Правительством Российской Федерации на очередной финансовый год, средней величины пособия по безработице, рассчитанной как среднее значение между размером минимального и максимального пособия и с учетом районного коэффициента к заработной плате, устанавливаемом нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Норматив обеспеченности определяется как отношение числа получателей социальной поддержки к общей численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости.

Следовательно, при определении значения норматива обеспеченности по выплате пособия по безработице учитывается количество человек, зарегистрированных в качестве безработных, и число получателей пособия по безработице.

Необходимо отметить, что к основным показателям деятельности службы занятости в 2005 году относились динамика численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, определяемая как значение на начало и на конец отчетного периода, и численность безработных граждан, которым выплачивалась социальная поддержка, определяемая как среднемесячное значение.

В качестве примера, рассмотрим основные показатели деятельности службы занятости по Брянской области в 2005 году.

В соответствии с данными, содержащимися в формах государственной статистической отчетности 1-Т (трудоустройство) срочная - месячная «Сведения о содействии занятости граждан, обратившихся в органы службы занятости», количество граждан, зарегистрированных в органах службы занятости Брянской области, на начало 2005 года составляло 12660 человек, на конец 2005 года - 12155 человек (среднее значение интервала составляет 12407 человек) ].

Численность безработных граждан, получавших пособие по безработице, в январе - декабре 2005 года составляла 12827 человек.

Таким образом, определить значение коэффициента обеспеченности по выплате пособия по безработице не представляется возможным, исходя из имеющихся значений.