Ткачук Любовь Ивановна. Финансирование социальной сферы (Региональный аспект) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Хабаровск, 2002 204 c. РГБ ОД, 61:03-8/1589-X

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМА

ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ С.9

1.1. Обоснование необходимости расходов государства на социальную сферу С.9

1.2. Генезис развития системы планирования и финансирования расходов на социальную сферу С.25

1.3. Механизм планирования и финансирования расходов на социальную

сферу в условиях действия Бюджетного кодекса РФ С.42

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПОРЯДКА ПЛАНИРОВАНИЯ И

ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ (НА

ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ) С.60

2.1. Анализ источников финансирования расходов на социальную сферу С.60

2.2. Действующий механизм расчета и бюджетного финансирования социальных расходов на региональном и муниципальном уровнях С.75

2.3. Анализ исполнения расходов бюджета на социальную сферу С.88

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПЛАНИРОВАНИЯ И

ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ С. 109

3.1. Совершенствование бюджетного законодательства и нормативной базы применительно к финансированию расходов на социальную сферу С. 109

3.2. Оценка результативности и эффективности расходов на социальную сферу С.122

ЗАКЛЮЧЕНИЕ С. 149

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК С.155

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Ни в одной из областей экономической стратегии государства ломка социалистической системы не оказалась такой болезненной и чреватой потрясениями, как в перестройке социальной сферы. Падение объемов производства, структурные дисбалансы в экономике и кризис государственных финансов резко сократили возможности маневра в социальной политике и объемы ресурсов, которые можно перераспределять между ее отдельными направлениями. Это привело к замедлению реформ социальной сферы, что опасно серьезными последствиями для стабильности общества в целом.

Важнейшей задачей федерального правительства, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в области социальной политики является практическая реализация конституционных прав граждан страны на обеспечение доступности и бесплатности базовых социальных услуг: образования, культуры и здравоохранения, перераспределения социальных расходов в пользу наиболее уязвимых групп населения - инвалидов, детей, престарелых.

Серьезной проблемой в решении этой задачи является то, что финансирование социальной сферы в большей его части возложено на местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ, доходная база которых была практически разрушена за последние три года.

Следующей проблемой является то, что пока не удалось построить такую систему планирования и финансирования расходов на социальную сферу, которая бы способствовала эффективному использованию ограниченных финансовых ресурсов государства.

В дополнение к общероссийским проблемам финансирования социальной сферы на Дальнем Востоке существуют свои, специфические проблемы, которые приводят к высокой миграции населения в центральные регионы страны.

Поэтому тема диссертационного исследования, несомненно, является актуальной и имеет большое практическое значение, в том числе для социально-экономического развития регионов.

Степень исследованности проблемы. Вопросы финансирования социальной сферы исследовались в трудах отечественных и зарубежных экономистов: Бабича А., Егорова Е., Жильцова Е., Игудина А., Лексина В., Молчанова И., Поляка Г., Самарухи В., Таксира К., Щвецова А., Якобсона Л., Иденбурга Ф., Гаррингтона М., Мартинеса X.

В настоящее время регионы РФ находятся в неравном положении в области развития социальной сферы, с этой стороны большое влияние на представления диссертанта оказали труды: Клисторина В., Колесова А., Леонова С, Матеюка В., Михеевой К, Перфильева С, Ревайкина А., Селиверстова В., Суспицина С, Терехина В.

Наличие широкого круга дискуссионных вопросов реформирования отраслей социальной сферы, диспропорции развития социальной сферы в регионах РФ предполагают необходимость продолжения, углубления и детализации исследований в этом направлении.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является комплексное изучение механизма финансирования социальной сферы в РФ, теоретическое обоснование необходимости его совершенствования и выработка практических рекомендаций по созданию адекватного современному периоду развития страны инструментария бюджетного финансирования социальной сферы.

Поставленная цель определила следующий круг задач:

- исследовать теоретические основы расходов государства на социальную сферу;

- проследить генезис развития системы планирования и финансирования расходов на социальную сферу России;

- проанализировать и оценить систему планирования и финансирования социальной сферы в условиях действия Бюджетного кодекса;

- проанализировать источники финансирования социальной сферы в Хабаровском крае;

- проанализировать исполнение расходов на социальную сферу консолидированного бюджета РФ в Хабаровском крае и оценить качество финансирования;

- проанализировать действующий механизм расчета и финансирования расходов на социальную сферу в Хабаровском крае и дать рекомендации по его совершенствованию;

- предложить методику разработки государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) для Хабаровского края;

разработать и предложить рекомендации по повышению

результативности и эффективности расходов на социальную сферу.

Объектом исследования является система государственных расходов на социальную сферу Хабаровского края.

Предметом исследования являются экономические отношения, складывающиеся в процессе формирования и осуществления расходов на социальную сферу.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили положения работ отечественных и зарубежных экономистов, материалы периодических изданий по исследуемым вопросам.

В качестве информационной базы использовались законодательные акты РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Законы Хабаровского края, аналитические и статистические материалы Комитета по бюджету, финансовому регулированию и налоговой политики Законодательной Думы Хабаровского края, Министерства финансов Хабаровского края и Хабаровского краевого комитета государственной статистики.

Методической основой изучения проблемы является диалектический метод исследования организационно-экономических и правовых особенностей

предмета диссертационного исследования, а также методы сравнительного и системного анализа, группировки, обобщения, формализации, синтеза.

Научная новизна исследования заключается в теоретическом и прикладном обобщении современных тенденций финансирования социальной сферы и разработки инструментария совершенствования системы планирования и финансирования расходов на социальную сферу на всех трех уровнях бюджетной системы. Наиболее существенные научные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, и выносимые на защиту состоят в следующем:

- теоретически аргументирована и дана авторская трактовка понятий «социальная сфера», «расходы на социальную сферу», «государственные минимальные социальные стандарты»;

- сформулированы предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс РФ по вопросам финансирования бюджетных учреждений;

- выявлена необходимость перехода на нормативный метод планирования расходов на образование в Хабаровском крае и обоснована методика расчета нормативов финансирования образовательных учреждений;

- на основе обобщенного опыта разработки и применения отдельными субъектами РФ ГМСС предложена методика разработки ГМСС Хабаровского края;

- разработаны рекомендации по совершенствованию «Методики проведения оценки результативности и эффективности произведенных расходов краевого бюджета Хабаровского края» и «Формализованной методики оценки результативности и эффективности произведенных расходов краевого бюджета».

В диссертации содержатся также другие новые научные результаты более частного характера, отражающие вклад диссертанта в исследование проблемы.

Практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные теоретические положения и выводы могут быть

использованы для дальнейшего реформирования системы планирования и финансирования расходов на социальную сферу.

Результаты комплексного анализа планирования и финансирования расходов на социальную сферу Хабаровского края за последние три года, разработки и рекомендации по повышению эффективности расходов в отраслях социальной сферы могут быть использованы в практической деятельности Министерства финансов Хабаровского края и законодательной Думы Хабаровского края.

Материалы работы могут быть использованы в учебных целях по дисциплинам «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Казначейское дело», а также для разработки новой дисциплины «Финансы социальной сферы» для студентов специализации «Государственные и муниципальные финансы».

Апробация результатов исследования и публикации по теме диссертации. Основные положения диссертации, выводы и рекомендации по результатам проведенного исследования обсуждались на международных научных конференциях «Интеграция Дальнего Востока России в систему мирохозяйственных связей», «Запад-Восток: образование и наука на пороге XXI века» (г. Хабаровск, 2000 г.), конференциях профессорско-преподавательского состава Хабаровской государственной академии экономики и права.

По результатам исследования опубликовано шесть статей общим объемом 3,1 п.л.

1.Ткачук Л.И. Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований // Интеграция Дальнего Востока в систему мирохозяйственных связей: Материалы международной научной конференции. - Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2000. - 0,2 п.л.

2.Ткачук Л.И. Социальные стандарты - основа планирования расходов бюджета на социальную сферу // Запад- Восток: образование и наука на пороге XXI века: Материалы международной научной конференции 18-20 сентября 2000 г. - Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2000. - 0,2 п.л.

3.Ткачук Л.И. Совершенствование финансирования социальной сферы в современных условиях // Финансовые аспекты становления рыночной экономики: Сборник научных статей. - Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001 - 0,25 п.л.

4.Ткачук Л.И. Государственные социальные стандарты в системе социальной защиты населения // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века: Сборник научных статей. - Хабаровск: РИЦ ХГАЭП,2002. - 0,45 п.л.

5. Ткачук Л.И. Генезис финансирования социальной сферы // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. - 2002. № 1.-1 п.л.

6. Ткачук Л.И. Обоснование необходимости расходов государства на социальную сферу // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. - 2002. - № 3. - 1 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка из 153 источников и 32 приложений. Основное содержание изложено на 168 страницах, включая 18 таблиц.

## Обоснование необходимости расходов государства на социальную сферу

Приоритетное развитие социальной сферы является объективной закономерностью развития современной мировой цивилизации. С одной стороны, уровень развития этой сферы является показателем экономического роста любой страны, уровня производительности труда и эффективности функционирования хозяйственной системы в целом.

С другой стороны, развитие социальной сферы выражает перспективную всемирную тенденцию гуманизации общественных отношений, а также переход от производства вещей к «производству людей». Все возрастающие вложения в развитие человека, человеческий капитал - это важнейший императив любого современного общества.

В последние три-пять лет в периодической, в научной литературе, и в выступлениях правительственных чиновников применяются термины «социальная сфера», «расходы на социальную сферу». При внимательном подходе становится очевидным, что разные авторы понимают разное содержание под этими терминами. Вопросы терминологии необходимо решать исключительно из соображений практического удобства. Существенно не то, какими словами обозначено понятие, а четкое определение его содержания, границ, взаимосвязи с другими понятиями. Неприемлемым может оказаться не название как таковое, а использование одного и того же названия, когда речь идет о разнородных объектах или различных оттенках смысла, а также обозначение одного и того же понятийного содержания с помощью разных терминов [150, С. 7]. Изучение литературы показало, что наибольшее внимание этому вопросу уделяют такие авторы как Жильцов Е.Н., Егоров А.В., Якобсон Л.И. [37, 67, 152].

В экономической литературе принято в соответствии с критериями близости к материальному производству разграничивать; во-первых, нематериальные (непроизводственные) и, во-вторых, материальные услуги и последние относить к материальному производству. По мнению Жильцова Е.Н. [37,С.ЗО], поскольку существует технологическое единство производства материальных и непроизводственных услуг и связанная с этим общность их управления как собирателей отраслей (бытовое обслуживание, коммунальное хозяйство и так далее), то часто искусственным является проведение «демаркационной линии» между материальными и непроизводственными услугами.

Отнесение непроизводственных услуг к производственным, на практике часто диктовалось соображениями улучшения сводного народнохозяйственного показателя экономического роста страны - национального дохода, рассматриваемого как результат труда работников материального производства. Например, в девяностые годы прошлого столетия услуги по ремонту и строительству жилья, услуги прачечных, ремонт и возведение построек, производимых в домашнем хозяйстве собственными силами, были включены в сферу материальных услуг и учтены при исчислении национального дохода.

До последнего времени в отраслевых учебниках по экономике жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, связи и так далее теоретически обосновывалась целесообразность рассмотрения этих отраслей только как отраслей материального производства. Это обусловлено тем, что низкий уровень оплаты труда в непроизводственной сфере, по сравнению с материальным производством, делал непроизводственные отрасли малопрестижными и создавал трудности в формировании квалифицированного потенциала [37, С.31]. Учитывая потребительски ориентированный характер всех услуг (производственных и непроизводственных) и их возрастающую роль как экономического блага, целесообразно характеризовать сферу услуг как социальную сферу или сферу социальных услуг. Разумеется целостное рассмотрение социальной сферы не исключает возможности группировать и классифицировать отрасли услуг в зависимости от степени и формы воздействия результатов их деятельности на человека с учетом территориального фактора. Это должно быть отражено в адекватном понятийном аппарате.

В связи с этим можно выделить в рамках социальной сферы сектор социально-культурных услуг как социально-культурный комплекс, ведущими отраслями которого являются образование, культура, здравоохранение, физкультура. Ориентация на человека в этих отраслях приобретает особую социальную значимость. Другим важным сектором социальной сферы, имеющим дело с жизнеобеспечением населения, является комплекс материально-бытовых услуг. Его ведущими отраслями являются жилищно-коммунальное хозяйство, услуги торговли и общественного питания, бытовое обслуживание, система рекриационных услуг (туризм, гостиничное хозяйство, спорт, отдых и другие виды досуговой деятельности), а также пассажирский транспорт и связь по обслуживанию населения (почта, телефон, телеграф и др.). Особое место в социальной сфере занимает сектор деловых ( юридические, страховые, кредитные и др.), информационных и инженерно-технологических услуг (так называемый сервис технического обслуживания). Поскольку в этом секторе функции обслуживания производства и населения тесно связаны друг с другом в рамках одной организации, данные отрасли занимают промежуточное положение на границе материального производства и социальной сферы [37, С. 32].

class2 **АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПОРЯДКА ПЛАНИРОВАНИЯ И**

**ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ (НА**

**ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ)** class2

## Анализ источников финансирования расходов на социальную сферу

В годы плановой экономики финансирование учреждений социальной сферы осуществлялось, в основном, за счет средств государственного бюджета СССР и за счет средств предприятий. Средства предприятий стали активно привлекаться в социальную сферу в ходе реализации экономической реформы 1965-1967 гг. Реформой было предусмотрено создание трех фондов экономического стимулирования: фонда материального поощрения, фонда развития производства и фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. Именно за счет средств последнего фонда строились и содержались ведомственное жилье, учреждения образования, здравоохранения, культуры. Состав и структура источников финансирования социальной сферы представлены в табл. 1.

Из таблицы следует, что средства Государственного бюджета СССР занимали в структуре источников финансирования социальной сферы около 80 %, из них средства государственного социального страхования - около 30 %. Доля предприятий, учреждений, организаций составляла примерно 20%. Структура источников финансирования за рассмотренный период изменялась незначительно.

Поскольку государственный бюджет занимал ведущее место в финансировании социальной сферы, то следует рассмотреть удельный вес этих расходов в общей величине расходов госбюджета. Это можно проследить в табл. 2.

Из таблицы видно, что расходы на социально - культурные мероприятия и науку занимали второе место после расходов на народное хозяйство и составляли около трети расходов бюджета. При этом четко прослеживается тенденция сокращения удельного веса расходов на социальные нужды. За шесть лет они сократились на 1,6 процентного пункта.

Среди расходов на социально - культурные мероприятия наибольший удельный вес занимали расходы на просвещение (образование и культуру), науку, за ними следовали расходы на социальное обеспечение, государственное страхование, здравоохранение и физическую культуру. Если расходы на просвещение и здравоохранение сокращались, то расходы на социальное обеспечение росли. В соответствии с бюджетными классификациями (их было две) доходов и расходов Госбюджета СССР расходы на жилищно-коммунальное хозяйство включались в состав расходов на народное хозяйство. В статистических сборниках расходы на народное хозяйство отражались без выделения из них расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. Это не дает возможности сравнить в полном объеме расходы на социальную сферу за анализируемый период с расходами в последние годы функционирования централизованной экономики.

В современных условиях на содержание и развитие социальной сферы направляются средства из бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, средств хозяйствующих субъектов и населения. Эти средства являются общественными фондами потребления. Главное предназначение этих фондов -социальное развитие общества и социальная защищенность населения. Средства общественных фондов потребления позволяют предоставлять населению бесплатные или на льготных основаниях услуги учреждений образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты. Рассмотрим объем и динамику этих средств в табл. 3.

class3 **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПЛАНИРОВАНИЯ И**

**ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ** class3

## Совершенствование бюджетного законодательства и нормативной базы применительно к финансированию расходов на социальную сферу

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что Россия -социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство обязано реализовать конституционные гарантии социальной защиты человека. Реализовать права граждан государство может, в основном, через свою бюджетную систему.

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» Правительству РФ было поручено разработать и внести в Государственную Думу проект Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах.

Этот закон не принят и по истечении шести лет.

Вместе с тем Правительство РФ во исполнение вышеназванного Указа Президента Российской Федерации, распоряжением от 3 июля 1996 г. № 1063—р одобрило уточненные Министерствами здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты России социальные нормы и рекомендовало органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления использовать их при формировании бюджетов.

В рамках дальнейшей работы над государственными социальными стандартами было принято Постановление Правительства РФ от 24.02.1999 г. № 205 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и по коммунальных услуг на 1999 г.», которым были установлены следующие федеральные стандарты:

- федеральный стандарт уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги в целом по всем видам этих услуг в размере шестидесяти процентов их стоимости в 1999 г., используемый при расчете трансферта из ФФПР;

- федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья и норматива потребления коммунальных услуг в размере девятнадцати процентов;

- федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации 11,5 рубля с дифференциацией по экономическим регионам России.

Правительство рекомендовало органам государственной власти субъектов РФ:

- исходить из указанных федеральных стандартов при расчете минимального размера средств бюджета муниципального образования, направляемых на покрытие расходов предприятий и организаций жилищно коммунального хозяйства;

- увязывать изменение оплаты жилья и коммунальных услуг с уровнем доходов населения и системой мер по социальной защите малоимущих категорий граждан, а также с реализацией мероприятий, направленных на снижение издержек производства жилищно-коммунальных услуг и повышение качества обслуживания потребителей.

Ежегодно федеральные стандарты в области оплаты жилищно-коммунальных услуг уточняются Постановлением Правительства на соответствующий год.

Постановлением Правительства РФ от 26 октября 1999 г. № 1194 была утверждена Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. В соответствии с этим Постановлением Министерство здравоохранения РФ по согласованию с Министерством финансов РФ разработало и утвердило Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью. Это явилось шагом в стандартизации минимальных услуг государства в области здравоохранения.

Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192 были утверждены Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации. Определение потребительской картины в ее стоимостном выражении важно для стандартизации услуг в области социальной защиты малообеспеченного населения.

Кроме того, в качестве минимальных государственных стандартов установлены минимальный размер заработной платы и минимальный размер пенсии.

Однако установленные стандарты и нормативы далеко не охватывают всего перечня государственных минимальных социальных стандартов и нормативов финансирования социально значимых расходов. Это серьезно усложняет работу по формированию бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.