

куда приходят... деньги

основы управления и финансирования
в отраслях социальной сферы

В экономической литературе понятие «социальная сфера» определяется как система экономических отношений, складывающихся в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, ЖКХ и в ряде других отраслей. Иными словами, социальная сфера представляет собой совокупность отраслей, предприятий, организаций, определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление.

Практически все отрасли социальной сферы в России преимущественно относятся к общественному сектору. Это определяет особенности управления отраслями социальной сферы и основные источники ее финансирования, к которым относятся бюджеты всех уровней и социального страхования. Российская модель управления социальной сферой на современном этапе еще продолжает формироваться.

Это объясняется тем, что в дореформенный период к управлению в социальной сфере применялся ведомственный подход. В то время почти все объекты (жилье, детские сады, медицинские учреждения и т. п.) относились к профильным министерствам либо находились на балансе подведомственных предприятий союзного или республиканского подчинения. После начала реформ большинство объектов социальной сферы было переведено на баланс муниципалитетов. При этом, во время проходящей в 1990-х масштабной приватизации их передача в частную собственность была запрещена.

Важно отметить, что до настоящего времени ведомственный подход сохранился, поскольку финансирование объектов социальной сферы

Камилов Д.А.

канд. экон. наук,
докторант

Кульмухаметов Э.В.

соискатель
кафедра «Экономика
социальной сферы»
экономического
факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова

производится из бюджетной системы РФ с учетом принадлежности того или иного объекта соответствующему министерству или органу государственной власти. Поскольку доля федерального бюджета в финансировании расходов на образование, здравоохранение и ЖКХ в общих расходах бюджетной системы РФ невелика, обязательства по финансированию объектов социальной сферы в основном возложены на региональные и местные бюджеты, причем в большей степени именно на местные бюджеты.

С учетом того, что регионы сами определяют сферу своей ответственности, эти обязательства связаны либо с полным финансированием производства социальных услуг местным бюджетом, либо с совместным финансированием с бюджетом региона. Другим важным каналом финансирования отраслей социальной сферы, в частности здравоохранения, служит система обязательного социального страхования.

Финансирование социальной сферы за счет общественных расходов ставит вопрос об их эффективности. Оптимальное распределение финансовых ресурсов требует оценки положительного эффекта, который возникает в связи с производством социально-значимых общественных благ.

Безусловно, общественные расходы во многом зависят от политических решений органов власти, а результат, скорее всего, связан с появлением дополнительной информации, помогающей принять оптимальное решение. По мнению специалистов в области государственного сектора экономики, из трех основных критериев оценки эффективности общественных расходов, к числу которых относятся экономичность, производительность и результативность, наиболее важным является последний критерий ¹.

¹ Л. И. Якобсон. Государственный сектор экономики, экономическая теория и политика. - М.: ГУ ВШЭ, 2000. - С. 309.

практически все отрасли социальной сферы в России преимущественно относятся к общественному сектору

Необходимо также отметить, что в настоящее время разрабатывается новая концепция управления социальной сферой. В соответствии с ней,² большинство бюджетных учреждений предлагается трансформировать в автономные.

Отметим, что сфера бюджетного здравоохранения пока не включена в эту концепцию, поскольку изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается.

Автономные учреждения будут функционировать параллельно с бюджетными организациями социальной сферы. Начальная стадия перехода к системе автономных учреждений в социальной сфере, в первую очередь, рассчитана на те бюджетные учреждения, которые уже умеют привлекать внебюджетные средства для своей деятельности.

Отметим, что трансформация бюджетных учреждений в автономные должна осуществляться с учетом целесообразности в каждом конкретном случае. Так, переход отдельных объектов социальной сферы в автономные учреждения может привести к серьезным негативным социально-экономическим последствиям. К таким объектам относятся, например, сельские школы, для которых реальная возможность самим привлекать внебюджетные доходы, в принципе, невелика, а конкурентная среда отсутствует.

При этом бюджетные организации, управляющие объектами социальной сферы, которые не станут автономными учреждениями, могут финансироваться только из бюджета соответствующего уровня. Автономные учреждения, в отличие от бюджетных, будут обладать правом оперативного управления имуществом, находящимся в

² Проект Федерального закона «Об автономных учреждениях» № 286563-4.

собственности государства, субъекта РФ или муниципалитета.

Другим важным аспектом в изменении концепции управления и финансирования объектов в отраслях социальной сферы является переход к программно-целевым методам управления, эффективность применения которых должна характеризоваться достижением некоторого положительного результата у соответствующей целевой группы. В отношении отраслей социальной сферы этот результат может быть обусловлен ростом количественных и качественных характеристик услуг здравоохранения, повышением уровня образования, увеличением обеспеченности жильем. При этом одной из целей управления социальной сферой является достижение максимальных результатов при использовании установленного объема финансовых ресурсов.

В большинстве развитых зарубежных стран программно-целевой метод управления социальной сферой является одним из главных инструментов социальной политики государства. Основу программно-целевого метода управления социальной сферой составляет система программ социального развития с разными сроками действия, реализуемых государственными органами различного уровня с привлечением частного бизнеса.

Использование программно-целевого метода управления в социальной сфере позволяет определить состав целей и задач социальной политики для каждого уровня управления социальной сферой. При этом важно отметить, что применение на практике программно-целевого метода должно быть направлено на реализацию взаимодополняющих друг друга двух типов интеграции в социальной сфере: пространственной и временной.

в дореформенный период

почти все объекты

социальной сферы

относились к профильным

министерствам либо

находились на балансе

подведомственных

предприятий

Пространственная интеграция заключается в объединении деятельности отраслей социальной сферы на территории всей страны, а временнбя – в четкой последовательности этапов достижения главной цели, предусмотренной программой.

Логическим развитием программно-целевого метода в России стали национальные проекты, направленные на повышение эффективности отраслей социальной сферы. Механизмы реализации национальных проектов, в частности организация финансирования различных мероприятий на конкретных объектах в отраслях социальной сферы, возложена на региональные и местные органы власти и управления.

Финансирование отраслей социальной сферы отвечает продолжающейся в настоящее время тенденции централизации доходов консолидированного бюджета. Примем во внимание то обстоятельство, что доходы региональных и местных бюджетов не позволяют последним выполнять возложенные на них расходные обязательства, что обусловлено несбалансированностью этих бюджетов.

Рассмотрение основ управления и финансирования отраслей социальной сферы в современной рыночной экономике показывает, что для повышения темпов социально-экономического развития нашего общества имеют значение как экономические отношения, так и порядок управления и финансирования конкретных объектов в отраслях

социальной сферы. В то же время, на современном этапе проводимых в России реформ существуют тенденции соединения ведомственного подхода с программно-целевыми методами в управлении и финансировании объектов социальной сферы.

В рамках указанных тенденций началась ре-

***автономные учреждения,
в отличие от бюджетных,
будут обладать правом
оперативного управления
имуществом, находящимся
в собственности государства***

лизация национальных проектов в таких отраслях социальной сферы, как здравоохранение, образование и ЖКХ, основное финансирование которых осуществляется из федерального бюджета через соответствующие профильные министерства. При этом механизмы управления реализацией данных проектов возложены на региональные и местные органы власти и управления.

Литература

1. Е. Н. Жильцов. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. - М.: МГУ, 1995. - С. 5.
2. Л. И. Якобсон. Государственный сектор экономики, экономическая теория и политика. - М.: ГУ ВШЭ, 2000. - С. 309.
3. Проект Федерального закона «Об автономных учреждениях» № 286563-4.
4. <http://www.rost.ru>

pn

D.A. Kamilov,

Cand. of Econ. Sci., doctoral student, Welfare Economics Department,

E.V. Kulmukhametov,

*PbD researcher, Welfare Economics Department, Economics Faculty,
Lomonosov Moscow State University*

Basic control and funding in the welfare sector

The paper reviews control methods and funding mechanisms for welfare sector facilities under the conditions of market reforms being implemented in the RF economy. The authors elaborate the concept of welfare sector and economic mechanisms to support the procedure for the distribution of resources in this area. E.g., a multi-channel funding scheme suggests that the major sources of cash inflow include the budgets of all levels and extrabudgetary sources. The paper evaluates possible ramifications of the move to manage welfare sector facilities through “autonomous institutions”, as well as aspects of implementation of national priority projects that have made it possible to integrate a departmental approach with programme target-oriented management and funding methods in the welfare sector.