

Развитие государственного финансового механизма обеспечения услуг социальной защиты населения

© 2012 Б.Ю. Алисултанов

Дагестанский государственный педагогический университет

им. Гамзата Цадаса, г. Махачкала

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются состояние и направления развития государственного финансового механизма предоставления услуг социальной защиты населению.

Ключевые слова: финансирование, социальная сфера, финансовое обеспечение, нормативы, адресная помощь.

Материальную основу системы финансового обеспечения социальной защиты населения составляют финансовые ресурсы - совокупность денежных средств, потенциально и фактически обеспечивающих функционирование системы социальной защиты. Поток финансовых ресурсов пронизывает всю институциональную структуру сферы социальной защиты, образуя систему ее финансового обеспечения в широком и узком ее понимании. Каждый институт социальной защиты имеет свою видовую структуру финансовых ресурсов и свои характерные особенности их движения - формирования и использования.

Финансирование социальных услуг осуществляется в основном государственными и муниципальными органами власти. Расходы на социальную сферу представляют важнейшую составную часть расходов бюджетов всех уровней. Социальные расходы покрываются как за счет общих, так и за счет целевых, специальных налоговых поступлений в государственный бюджет.

В силу особой природы социальных услуг частный сектор не заинтересован, как правило, финансировать социальные услуги общественного сектора. Поэтому рост социальной сферы обусловлен увеличением объема бюджетного финансирования, которое в свою очередь зависит от доходной базы бюджета.

Финансирование экстенсивного расширения социальных услуг не может сопровождаться безграничным ростом социальных платежей. Граждане и предприниматели не заинтересованы в увеличении налогового бремени. Существует предел роста налоговых поступлений, после которого наступает антистимулирующий эффект и появляются застойные явления в экономике.

В России проблема соотношения налоговых поступлений и налогового бремени юридических и физических лиц, с одной стороны, и объе-

ма бюджетных расходов на социальную сферу - с другой, оказалась еще более острой, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В современных условиях социальный популизм стал серьезным фактором давления на законодательную и исполнительную власть, которая вынуждена принимать ряд социальных законов и постановлений, не имеющих реального финансового обеспечения.

В последние годы произошло существенное уменьшение расходов на фоне сокращения налоговых поступлений в связи с экономическим спадом производства. Осуществлен процесс приватизации предприятий, оказывающих некоторые виды услуг, ранее относящихся к государственному сектору, например, услуги предприятий бытового обслуживания, некоторые услуги учреждений культуры, спорта и т.д., а ряд других услуг, например, жилищно-коммунальные, находится в стадии реформирования. Однако дальнейшее снижение государственных социальных расходов путем коммерциализации многих социально-культурных услуг наталкивается на ограниченность платежеспособного спроса большинства населения. Сворачивание социальной сферы по мере сокращения бюджетных поступлений вызывает нарушение процесса воспроизводства человеческого фактора.

В сложившихся социально-экономических условиях доминирующим направлением финансирования социальной сферы является прямое бюджетное финансирование, базирующееся на подушевых нормативах. Оно предоставляет широкую финансово-экономическую самостоятельность учреждениям и организациям бюджетной сферы. Для повышения обоснованности нормативного финансирования отраслей социальной сферы важное значение имеет разработка минимальных социальных стандартов, являющихся основой разработки минимальных норм бюджетного финансирования - федерального компонента

норматива финансирования социальной сферы и, соответственно, минимально необходимых бюджетов на разных уровнях управления, благодаря этому может быть обеспечено единое финансовое пространство и введен обоснованный механизм вертикального и горизонтального регионального выравнивания. Это имеет важное значение для осуществления взвешенной социально-трансфертной политики.

На уровне учреждений и организаций социальной сферы происходит трансформация одноканального финансирования с системой оперативного управления в многоканальное финансирование на принципах некоммерческого хозяйствования. Бюджетное финансирование социальных отраслей не замещается, а дополняется внебюджетным финансированием. Кроме того, прямое бюджетное финансирование сочетается с косвенным через механизм предоставления налоговых льгот как государственным организациям, так и субъектам выделения внебюджетных средств. Финансирование в некоторых отраслях социальной сферы (здравоохранение, пенсионное обеспечение и т.д.) в последние годы стало строиться на страховых началах, что обеспечивает взаимосвязь размера выплат и общего трудового вклада. Поскольку система трудовых мотиваций при страховых методах финансирования на основе распределительного принципа в некоторых социальных отраслях оказалась недостаточно эффективной, для их усиления требуется осуществить переход к обязательному накопительному принципу аккумулирования финансовых средств. Повышению эффективности бюджетного финансирования способствует использование модели персонализированного финансирования социальных потребностей населения (МПФ). Существует два варианта МПФ, основанных на разных принципах предоставления социальных услуг:

1. Универсальный принцип предоставления социальных услуг всем членам общества или всем членам определенной категории населения (например, ветераны войны) без проверки нуждаемости. Предоставление социальных услуг потребителям осуществляется через механизм различных социальных сертификатов - страхового полиса, личного образовательного кредита и т.д. Финансирование потребителя через механизм социальных свидетельств добавляет фактор конкуренции в систему финансирования социальной сферы. Только в этом случае можно создать условия для прямого адресного финансирования потребителей конкретных социальных услуг. Это позволяет преодолеть усиливающуюся в последнее время тенденцию чрезмерной бюрократизации социальной инфраструктуры.

2. Принцип адресности предоставления потребителям социальных услуг с дифференциацией на-

селения по уровню нуждаемости. Речь может идти о введении единого пособия по нуждаемости. Однако для этого необходимо установить критерии нуждаемости и структуру самой выплаты. По сравнению с бюджетным финансированием оказываемых социальных услуг, не ориентированным по своей природе на возвратный и платный характер, адресное финансирование с помощью целевых свидетельств дает возможность выделить общественный сектор в отдельных сегментах социальной сферы.

Такая разновидность софинансирования социальной сферы отвечает требованиям социальной справедливости. Она исключает возможность получения бесплатно или на льготных условиях социальных услуг высоко- и среднеобеспеченными слоями населения. Они должны приобретать социальные услуги по рыночным ценам, оплачивая их за счет средств семейного бюджета. С точки зрения финансирования социальных расходов адресный характер социальной помощи рассматривается как самый эффективный метод социальной политики, поскольку переносит социальную нагрузку с государственного и муниципальных бюджетов на семейный.

В последнее время перспективным направлением повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы становится финансирование через госзаказы, госпрограммы, фонды, гранты и контракты, которые размещаются на конкурсной основе как между государственными некоммерческими, так и негосударственными некоммерческими организациями. Но указанный способ бюджетного финансирования социальных услуг не является альтернативой базовому нормативному бюджетному финансированию. Обладая некоторыми достоинствами (гибкостью и динамичностью, адресностью в получении финансовых средств), он не лишен определенных недостатков и прежде всего нестабильности финансовых поступлений. Это ограничивает возможности широкого применения данного способа финансирования, в связи с чем целесообразно базовое бюджетное финансирование дополнять финансированием через контракты, гранты и фонды.

Можно выделить следующие основные направления развития финансового обеспечения социальной защиты населения в Российской Федерации:

- обеспечение адресности социальной помощи;
- приведение расходных обязательств в соответствие с доходными возможностями органов власти, которые уполномочены финансировать социальную помощь населению;
- повышение эффективности социальной помощи.

Повысить эффективность социальной помощи можно обеспечением адресности и предоставле-

нием равных возможностей доступа к социальной поддержке тех граждан, которые реально в ней нуждаются.

Предоставление социальной помощи семьям с доходами ниже официального прожиточного минимума, т.е. соблюдение принципа адресности, позволит сократить контингент получателей и повысить долю социальных трансфертов в доходах малообеспеченных слоев населения. Таким образом, достигается вертикальное равенство, т.е. происходит перераспределение дохода от богатых слоев населения в пользу малообеспеченных.

Предоставление равных возможностей доступа к социальной поддержке тех граждан, кто реально в ней нуждаются, обеспечивает горизонтальное равенство и исключает доступ к ней прочих категорий населения.

На эффективность социальной помощи также влияет отношение объема трансфертов, достигающих тех граждан, которые реально в ней нуждаются, к общему объему социальной помощи.

В конечном итоге эффективность социальной политики зависит от адекватности принципов социального обеспечения.

Социально-экономические реформы, осуществляемые в ходе становления в России рыночной экономики, привели к радикальным переменам в жизни общества. Важнейшим их следствием стали преобразования в форме собственности, сводившиеся, в частности, к возникновению наряду с государственными негосударственных форм хозяйствования. В полной мере эти процессы охватили и социальную сферу. Последствия оказались противоречивыми, прежде всего потому, что параллельно с традиционным государственным бесплатным обслуживанием начал формироваться рынок социальных услуг.

В связи с появлением негосударственных учреждений социального обслуживания изменилось предложение и у людей появилась реальная возможность выбора наиболее предпочтительных форм медицинского обслуживания, страхования и т.п.

Благодаря стабильной экономической ситуации в регионе, финансирование здравоохранения как из бюджета, так и из средств обязательного медицинского страхования в отчетном году значительно улучшилось. Планомерное и устойчивое финансирование учреждений здравоохранения позволило сократить дефицит Программы государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Внедрены новые технологии в медицинскую практику, стали применяться лекарственные препараты нового поколения, что сделало медицинскую помощь более эффективной. Произошли изменения в структуре обслуживания: резко возросла доля платных социальных услуг при одновременном снижении удельного веса бесплатного обслуживания, чему в значительной мере способствовала сложившаяся экономическая ситуация в России. Социальная защита оказалась во многом уравнилительной, не адресной и потому недостаточной и неэффективной. Особенно заметно ухудшилось материальное положение пенсионеров, инвалидов и многодетных семей, т.е. наиболее уязвимых, малообеспеченных социальных групп населения России.

Социальная помощь в рамках социальной защиты населения в современной России существует в форме выплаты за счет средств федерального бюджета: ежемесячных пособий для граждан, имеющих детей до полутора лет (см. таблицу) и детей старше 1,5 года до достижения ими 16 лет или 18 лет (в случае учебы с отрывом от производства). Размер пособия - 70 (140) руб. на 1 ребенка. Основанием для его получения является персональное подтверждение того, что доходы на 1 члена семьи находятся на уровне ниже прожиточного минимума в регионе. Названные выплаты составляют менее 0,3 % к ВВП.

За последние несколько лет значительные изменения произошли и в размерах пособий по беременности и родам (в 2008 г. - 23 400 руб.; в 2009 г. - 25 390 руб.; в 2010 г. - 34 583 руб., а также размер

**Размеры денежных пособий для граждан, имеющих детей
в возрасте до полутора лет, в 2008–2010 гг.**

Период	Размер индексации	Единовременное пособие при рождении ребенка (а также при передаче ребенка в семью), руб.	Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет		
			Минимальный размер		Максимальный размер
			за первым ребенком, руб.	за вторым и последующими детьми, руб.	
Базовый размер	-	8000	1500	3000	6000
С 01.01.2008 по 30.06.2008	1,085	8600	1627,5	3255	6510
С 01.07.2008 по 31.12.2008	1,0185	8840,58	1657,61	3315,22	6630,44
С 01.01.2009	1,13	9989,86	1873,1	3746,2	7492,4
С 01.01.2010	1,10	10 988,85	2060,41	4120,82	13 833,33

материнского капитала (в 2008 г. - 276 250 руб.; в 2009 г. - 312 162,5 руб.; в 2010 г. - 343 378,8 руб.).

С 1 января 2007 г. по 31 декабря 2010 г. выдано более 2,6 млн. государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал, в том числе в 2010 г. 789,4 тыс. сертификатов.

С начала 2010 г. свыше 53 тыс. семей, у которых дети родились в 2007 г., приняли решение о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, в том числе на улучшение жилищных условий - 47,8 тыс. семей на сумму 15,2 млн. руб., на оказание образовательных услуг - 5,3 тыс. семей на сумму 282 млн. руб., на накопительную часть трудовой пенсии - 326 женщин на сумму 54 млн. руб.¹

Практически во всех регионах ежемесячное пособие на детей из многодетных семей выплачивается в повышенном размере. Дополнительно к единовременному пособию при рождении ребенка в ряде регионов выплачивается региональное единовременное пособие, размер которого дифференцирован в зависимости от очередности рождения ребенка.

В ряде субъектов Российской Федерации осуществляются выплаты многодетным семьям на детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения, а также обеспечивается бесплатное питание в общеобразовательных учреждениях и бесплатное лекарственное обеспечение по рецептам врача.

С января 2008 г. введены два новых вида пособий, адресованных семьям военнослужащих по призыву. Детям данной категории граждан предусмотрена выплата ежемесячного пособия на каждого ребенка в возрасте до 3 лет в размере 6 тыс. руб., в 2009 г. - 6780 руб. (2010 г. - 7458 руб., 2011 г. - 7942 руб.).

Минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком в 2009 г. составил 1873 руб., так же как и размер данного пособия неработающим гражданам по уходу за первым ребенком (2010 г. - 2060 руб., 2011 г. - 2194 руб.) и 3746 руб. - за вторым и последующими детьми (2010 г. - 4120 руб., 2011 г. - 4388 руб.)².

За последние годы по отношению к ВВП финансовые ресурсы и выплаты не изменились, но произошло усиление финансовых позиций института социального обеспечения и ослабление позиций института социального страхования.

Развитие процессов бюджетного федерализма, перераспределение властных полномочий между центром и регионами приводят к тому, что все более позитивную роль играют бюджеты субъектов Российской Федерации. Они в настоящее время финансируют все, что относится к жизнеобеспечению населения на территории. Территориальные бюджеты имеют гораздо большую социальную направленность, чем федеральный бюджет, они финанси-

руют более 70 % расходов на народное хозяйство, в среднем около 80 % расходов на социально-культурные мероприятия, территориальные бюджеты лучше справляются с возвратом кредитов. Однако лишь 12 из 89 бюджетов субъектов Федерации являются донорами, все остальные дотационные.

Уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации различен и не всегда имеет тенденцию к стабилизации. Высокая степень бюджетной обеспеченности дает основание регионам относительно самостоятельно решать конкретные задачи в социальной области. В этой ситуации данные регионы, получив определенное преимущество, должны активно стимулировать работу по нормированию социальных расходов, обеспечивая тем самым развитие всей системы социальной стандартизации в России. Субъекты Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью вынуждены пока регулировать социальные расходы с помощью механизма бюджетного регулирования.

В данной связи формирование финансовых нормативов, по нашему мнению, должно происходить с учетом следующих условий:

1) максимально возможное использование существующих законодательных и подзаконных актов, прямо или косвенно определяющих материально-вещественные показатели социальных норм и нормативов ("минимальный социальный стандарт");

2) возможность разработки законодательных актов, регламентирующих неурегулированные вопросы финансирования социальной сферы;

3) необходимость учета основных социально-экономических и природно-географических особенностей отдельных районов и территорий внутри субъектов Федерации;

4) объективность подхода в определении финансовых нормативов применительно к конкретным районам и городам;

5) применимость единых для всех районов и городов корректирующих коэффициентов ("бюджетных ограничителей"), отражающих уровень доходов, в случае невозможности выполнения всех законодательных актов, затрагивающих социальную сферу (в финансовом обеспечении).

Решение поставленных целей и задач осуществляется через реализацию трех основных механизмов.

1) создание нормативной базы бюджетного финансирования социальной сферы;

2) выравнивание уровней бюджетного финансирования проблемных регионов;

3) создание системы бюджетных ограничителей.

¹ Казибекова Н.А. Формирование услуг социальной защиты и помощи населению: монография. Махачкала, 2009.

² Там же.