

Сейталинова А.С., Кочербаева А.А.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

A.S. Seitalinova, A.A. Kocherbaeva

IMPROVEMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE

УДК: 364.48

В статье рассматриваются проблемы и пути развития социальной инфраструктуры, а также раскрывается специфика финансирования социальной инфраструктуры.

The article deals with the problems and the development of social infrastructure, as well as its specificity financing of social infrastructure.

Социально-экономическая политика, проводимая властями, до сих пор базировалась на парадигме, согласно которой социальные расходы практически рассматривались как нагрузка на экономику, а решение социальных проблем откладывалось до периода экономического подъема.

Модель социальной политики в переходной экономике, ориентированная на снижение уровня социальных гарантий, рассчитанная на борьбу за выживание, неизбежно вступает в борьбу с поставленными целями. Инертность адаптационных механизмов способствует массовому распространению бедности, предопределяющей затратный характер системы социальной поддержки. В итоге, основополагающие цели реформирования социальной инфраструктуры - переход к адресно направленной социальной защите, активизация роли и активное участие населения в решении социальных проблем - оказываются нереализованными.

Ресурсы развития социальной инфраструктуры Кыргызской Республики используются не в полной мере. Социальные мероприятия сохраняют вторичное значение по сравнению с экономическими, административными и собственно политическими вопросами. Редко проводится социальная экспертиза экономических программ. Источники финансирования для решения социальных задач ищутся обычно только в республиканских и местных бюджетах без учета других возможностей.

Специфика финансирования объектов социальной инфраструктуры заключается в ее дифференциации на два типа:

- отрасли, осуществляющие свою деятельность за счет централизованных, территориальных и коллективных общественных фондов. Эти отрасли в основном полностью, а также частично ориентированы на бюджетные средства;

- отрасли, работающие и развивающиеся за счет собственных ресурсов и ориентированные на получение прибыли как основной цели своей деятельности;

Мы выделяем три основных финансовых источника.

- Бюджетные (республиканский, местный).
- Дотации и субвенции бюджетных средств.

- Внебюджетные фонды и самостоятельные внебюджетные фонды, создаваемые на местах.

Для этого используются следующие группы показателей:

- 1) индикаторы обеспеченности населения услугами соответствующей отрасли социальной инфраструктуры;

- 2) степень внутрирегиональных различий в обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры;

- 3) доля бюджетных расходов по отрасли в консолидированном бюджете.

При распределении финансовой помощи необходимо проводить оценку минимальных потребностей местных бюджетов в финансовых ресурсах. Много, на наш взгляд, зависит от внедрения финансовых нормативов, опирающихся на государственные минимальные социальные стандарты; четко определенный круг расходов на развитие социальной инфраструктуры, финансирование которых под лежит нормированию.

Согласно Закону "О финансовых основах местного самоуправления в КР" формирование расходной части местных бюджетов КР осуществляется путем применения единой методологии минимальных государственных социальных стандартов, минимальных социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. При этом под государственными минимальными социальными стандартами следует понимать единые на всей территории КР требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг государственными и муниципальными учреждениями гражданам КР на определенном минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных Конституцией КР социальных гарантий, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы КР и государственных внебюджетных фондов.

В настоящее время в нашей стране до сих пор не создана государственная система социальной стандартизации. Ведь только с помощью государственных социальных стандартов можно точно оценить социальные обязательства государства в натуральных и стоимостных величинах. Нерешенность проблемы государственных минимальных социальных стандартов находит отражение во многих положениях республиканского законодательства, которые носят противоречивый характер или просто не введены в действие, поскольку содержат ссылки на отсутствующий закон о государственных минимальных социальных стандартах. От нерешенности этой проблемы страдают, в первую очередь, местные власти, поскольку предоставление услуг

социального характера, в том числе связанных с получением образования и медицинской помощи отнесено к основным местным полномочиям, а требование к общедоступности этих услуг, нормативы финансирования и другие полномочия установлены на республиканском уровне. Следует, правда, признать, что ни Конституция КР, ни законы не содержат никаких конкретных требований к качеству бюджетных услуг. Они содержатся в ведомственных инструкциях, где очень подробно регламентируется работа школ, больниц, других бюджетных учреждений, однако большинство этих инструкций в настоящее время носит скорее рекомендательный характер.

Еще одна проблема заключается в том, что минимальные социальные стандарты часто устанавливаются в расчете не на душу населения или на одного получателя услуги, а на объекты инфраструктуры, предоставляющие услуги населению. Это приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств, так как ориентирует органы власти не столько на предоставление услуг, сколько на содержание объектов инфраструктуры. Оценка расходных потребностей бюджетных учреждений ставит жителей местных образований в неравное положение.

Жители местных образований, лишенных инфраструктуры, должны иметь право претендовать на дополнительные финансовые средства, которые позволят им получить доступ к равноценным услугам, предоставляемым на соседней территории.

В решении вышеназванных проблем особая роль и практическая значимость бюджетов отводится сегодня вопросам разработки системы государственных минимальных социальных стандартов, норм и нормативов. Попытки создания такой системы предпринимались неоднократно. Так, Указом Президента КР "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования республиканских и местных бюджетов" поставлена задача разработки системы нормативов на республиканском уровне. Однако в настоящее время данный указ не действует. До сих пор не принят закон "О государственных минимальных социальных стандартах". Данный законодательный акт, на наш взгляд, должен заложить основу определения минимальных потребностей местных образований, а также обеспечить реализацию положений Законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в КР", "О финансовых основах местного самоуправления в КР", предусматривающих введение института государственных минимальных социальных стандартов. Государственные минимальные социальные стандарты и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности являются необходимым и ключевым элементом формирования социальной инфраструктуры. Согласно закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в КР" на их основе должны рассчитываться нормативы минимальной бюджетной обеспеченности социальных

услуг, определяться бюджетные расходы, с учетом которых рассчитываются минимальные местные бюджеты.

Установление и применение государственных минимальных социальных стандартов, по нашему мнению, позволит избежать субъективных подходов при оказании финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, распределения и разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы и будет способствовать выравниванию уровней минимальной бюджетной обеспеченности социальных услуг в целях реализации основных социальных прав и гарантий, определенных в Конституции КР.

В соответствии с Конституцией КР можно выделить следующие стандарты социальной инфраструктуры, которые должны гарантироваться населению КР:

- общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и местных образовательных учреждениях;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет соответствующего бюджета и страховых взносов;
- право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями;
- предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату из государственных и др. фондов и др.

Однако, на сегодняшний день в стране обеспечены не все социальные услуги, гарантированные Конституцией КР. В частности, не являются общедоступными и полностью бесплатными дошкольное, среднее и начальное профессиональное образования в образовательных учреждениях; не полностью предоставляется бесплатная медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения; аналогично обстоит дело и с правом на доступ к культурным ценностям,

В связи с этим формирование и применение государственных минимальных социальных стандартов инфраструктуры социальной сферы, на наш взгляд, должно осуществляться исходя из ряда принципов, в которых находят отражение цели и задачи разработки и применения государственных минимальных социальных стандартов, финансовых норм и нормативов для формирования бюджетного финансирования инфраструктуры социальной сферы.

Введение государственных минимальных социальных стандартов, в том числе и стандартов, оказывающих решающее воздействие на развитие социальной инфраструктуры, включает:

1. обеспечение доступности услуг инфраструктуры социальной сферы;

2. удовлетворение важнейших потребностей человека в услугах социальной сферы в целях обеспечения социальной стабильности и устойчивого развития общества;

3. определение видов и объектов инфраструктуры услуг социальной сферы;

4. повышение качества услуг социальной сферы и усиление контроля за их обеспечением;

5. планирование и организация предоставления гарантируемых услуг социальной сферы, оценки и контроля за деятельностью учреждений и организаций, осуществляющих реализацию государственных минимальных социальных стандартов.

В состав системы государственных минимальных социальных стандартов включаются стандарты по предоставлению социальных услуг в области социального обслуживания населения, образования, здравоохранения, культуры. Государственные минимальные социальные стандарты формируются из отраслевых стандартов по предоставлению соответствующих услуг и соответствующих норм и нормативов, тогда как в качестве отраслевого стандарта предусматривается набор требований к объему и качеству предоставления услуг в соответствующей отрасли.

Согласно Закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в КР" государственные минимальные социальные стандарты КР устанавливаются республиканскими органами управления. Обеспечение государственных минимальных социальных стандартов осуществляется органами государственной власти КР. Обеспечение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, осуществляется органами местного самоуправления на уровне государственных минимальных социальных стандартов.

Государственные минимальные социальные стандарты целесообразно устанавливать в ряде отраслей инфраструктуры социальной сферы. Среди них социальное обслуживание, образование, здравоохранение, культура и др. В систему социальных стандартов не включаются физкультура, туризм, социально-культурное обслуживание, организация досуга детей и подростков, пассажирский транспорт, поскольку предоставление соответствующих услуг не гарантировано Конституцией КР. Создание системы социальных стандартов инфраструктуры социальной сферы не отрицает возможность дополнительного финансирования услуг, которые оказываются за счет бюджетов местных образований КР или за счет благотворительных фондов и частных вложений.

Государственный минимальный социальный стандарт должен рассматриваться как установленный уровень качества предоставляемых базовых социальных услуг, гарантированно предоставляемый государством. Однако сам факт утверждения

государственных минимальных социальных стандартов не означает, что тем самым республиканский бюджет автоматически обеспечивает и местные бюджеты средствами на выполнение государственных минимальных социальных стандартов. Напротив, если расходы на государственные минимальные социальные стандарты Бюджетным кодексом отнесены на субнациональные бюджеты, то местные власти должны обеспечить выполнение государственных минимальных социальных стандартов за счет собственных средств и нецелевой финансовой помощи.

На основе предложенных государственных минимальных социальных стандартов можно, по нашему мнению, определить минимальную потребность местных бюджетов в отношении их обеспечения, перераспределить по необходимости и закрепить доходы по уровням бюджетной системы. В результате становится возможным перевод основной части местных образований на самофинансирование так, чтобы они сами были заинтересованы в расширении собственной налоговой базы и развитии реального сектора экономики.

Однако в условиях отсутствия системы государственных минимальных социальных стандартов регионам и местным образованиям приходится формировать расходы, исходя из самостоятельно разработанных социальных стандартов и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. В большинстве регионов, в которых региональные государственные социальные стандарты приняты в виде закона, они используются для расчета трансфертов из вышестоящего бюджета, а местные власти не обязаны их исполнять.

Совершенно очевидно, что на сегодняшний день в отсутствие правовой регламентации вопроса об ответственности за финансирование минимальных социальных стандартов регионы и местные образования, как правило, склоняются к тому решению, которое для них наиболее выгодно: они требуют признать, что установление государственных минимальных социальных стандартов возлагает определенное финансовое бремя на их бюджеты, настаивают на установлении конкретных финансовых нормативов для расчета расходных потребностей их бюджетов, но в то же время считают, что средства на покрытие расчетного дефицита их бюджетов должны передаваться из республиканского бюджета на обеспечение минимальных социальных стандартов, а целевую финансовую помощь они могли бы расходовать по своему усмотрению.

Вышеуказанные проблемы еще раз подтверждают целесообразность установления системы государственных минимальных стандартов социальной инфраструктуры, что, на наш взгляд, поможет реально оценивать государственные обязательства в области социальной политики.

Нам представляется, что разработка единой научно обоснованной методики определения соци-

альных нормативов расходования бюджетных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры, обеспечит объективность в определении размеров минимального бюджета местных образований.

Самофинансирование социального обслуживания населения в последнее время приобрело широкие масштабы, и позволяет сделать вывод о том, что спрос на социально-бытовое обслуживание не удовлетворен. Это вызвано сокращением размеров бесплатного и льготного обслуживания населения предприятиями и учреждениями бюджетной сферы при одновременном снижении расходов государства на содержание объектов социальной инфраструктуры.

Формой использования финансовых ресурсов бюджета учреждениями и организациями социальной сферы, находящимися на хозрасчете и имеющими самостоятельные доходы, является предоставление им бюджетных субсидий для возмещения недостающих доходов для сведения баланса доходов и расходов. Такая потребность в государственных субсидиях обычно бывает вызвана либо стремлением сохранить спрос на социальные услуги, либо централизованной политикой ценообразования на платные социально-культурные услуги (кино, театры, концертная деятельность).

На сегодняшний день бюджет не способен взять на себя полностью расходы на содержание социальной сферы, с другой стороны, государство обязано защищать интересы населения (особенно его малоимущих слоев) и обеспечивать ему получение социальных услуг, а потому полностью перейти на самофинансирование объекты социальной инфраструктуры не могут. Целесообразным представляется существование нескольких форм финансирования - государственных, частных фондов и на республиканском уровне, и на местном. Важная роль в решении этой проблемы должна быть отведена предприятиям, которые тоже могли бы взять на себя часть расходов на содержание объектов социальной инфраструктуры. Ведь ранее одним из главных источников финансирования социальной сферы являлись средства ведомств. В ведении предприятий находилась значительная часть объектов, оказывавшие социально-культурные и жилищно-коммунальные услуги. Достаточно отметить - в что в ведомственном подчинении находилось более 55% жилищного фонда, более 70% мест в дошкольных учреждениях. В настоящее время такой системы нет, но на наш взгляд, в условиях недостатка средств на развитие социальной инфраструктуры есть необходимость в частичном сохранении ведомственного финансирования.

В современных рыночных условиях средства, получаемые объектами социальной сферы от населения за оказанные ему услуги, пока занимают небольшой удельный вес. Это обусловлено, во-первых, тем, что в соответствии с Конституцией и действующим законодательством предоставление многих социальных услуг бесплатно, во-вторых, развитие

платных услуг ограничено низкой платежеспособностью подавляющей массы населения.

Дополнительными внебюджетными источниками финансирования мер по социальному обслуживанию граждан являются:

- средства, поступающие из целевых социальных фондов, в том числе из фондов социальной поддержки населения;
- кредиты банков и средства иных кредиторов;
- доходы от хозяйственной и иной деятельности структурных подразделений социальной инфраструктуры;

- доходы от ценных бумаг;
- средства, поступившие от граждан в качестве платы за социальные услуги;

- благотворительные взносы и пожертвования.

Все более важным дополнительным источником финансирования социальной сферы становятся негосударственные фонды. Их средства формируются за счет:

- взносов учредителей благотворительных организаций;
- членских взносов (для благотворительных организаций, основанных на членстве);
- благотворительных пожертвований, предоставляемых гражданами и

- юридическими лицами в денежной или натуральной форме;
- доходов от внебюджетных операций, включая доходы от ценных бумаг;

- поступлений от деятельности по привлечению м различного рода ресурсов;
- доходов от разрешенной законом предпринимательской деятельности;

- поступлений от бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов;
- доходов от деятельности хозяйственных обществ, учрежденных благотворительной организацией;

- труда добровольцев;

Система финансирования социальной сферы в период формирования рыночных отношений, претерпевая существенные изменения, не лишена многих недостатков и нуждается в решении многих проблем.

Так, управление расходованием ограниченных финансовых ресурсов, направляемых на социальную защиту, находится в ведении различных министерств и комитетов и не всегда может быть скоординировано на конечную цель. Не разработаны научные критерии эффективности расходования выделяемых средств и их зависимости от улучшения социального благополучия населения. Несовершенна система формирования местных бюджетов на основе самофинансирования и заинтересованности в развитии местного предпринимательства, четкого выделения и разграничения объемов финансовых средств в бюджетах разного уровня,

Рассматривая финансовые технологии обеспечения развития социальной инфраструктуры, необходимо обратить внимание на то, для совре-

менного бюджетного процесса в стране характерно отсутствие системного анализа эффективности использования выделяемых государством средств со стороны органов государственной власти. Решения о конкретных направлениях расходования бюджетных ассигнований, выделяемых на социальную инфраструктуру слабо контролируются и распределяются в соответствии со сложившимися ранее пропорциями. Все это обуславливает необходимость усиления внимания к эффективности бюджетной политики в социальной сфере.

Стабильное и устойчивое финансовое состояние учреждений и организаций социальной инфраструктуры выступает одной из наиболее значимых особенностей проведения эффективной бюджетной политики. Такая особенность проявляется в сохранении и развитии материально-технического и кадрового потенциала служб, сохранении управляемости со стороны властей процессами обеспечения достаточно стабильной социальной инфраструктуры,

Финансовая система Кыргызской Республики построена на высокой степени концентрации бюджетных средств на уровне руководства республики. Их перечисление в города и районы часто проводится в необоснованно малых объемах. Средств, выделяемых территориальным органам управления, явно недостаточно, чтобы успешно выполнять возложенные на них функции по развитию подведомственных территорий.

Имеет место существенная дифференциация районов по показателям развития социальной инфраструктуры.

Государственная система социального обеспечения населения в значительной мере подкрепляется местными ресурсами. Основным источником формирования бюджетов всех уровней, особенно местных бюджетов, являются налоги. Налогообложение доходов в настоящее время приобрело первостепенное значение в государственном финансировании социальной инфраструктуры. Согласно ст. 23 Закона "Об основах социального обслуживания населения КР" от 19 декабря 2001 года N111, учреждения социального обслуживания населения независимо от форм собственности пользуются льготным налогообложением.

В целях снижения стоимости социальных услуг, от налога на добавленную стоимость освобождаются продукция собственного производства учреждений, финансируемых из бюджета, а также услуги по воспитанию детей и подростков, уходу за больными и престарелыми, платные медицинские услуги для населения, лекарственные средства, протезно-ортопедические изделия и медицинская техника, работы и услуги, производимые и реализуемые предприятиями, в которых инвалиды составляют не менее половины работников и т.д.

Функционирование налоговой системы способствует максимальной реализации возможностей для развития социальной инфраструктуры.

В последние годы значительное развитие получило социальное обслуживание семьи, как форма ее социальной защиты. Функцией социального обслуживания является обеспечение эффективного управления осуществлением семейной политики на всех уровнях - республиканском, местном. В создании учреждений социального обслуживания семьи и детей принимают участие не только государственные, но и общественные, благотворительные организации, трудовые коллективы, предприниматели. Такое социальное партнерство позволяет расширить материальные, кадровые и финансовые возможности этих учреждений, сконцентрировать общественное мнение вокруг актуальных проблем социальной защиты семей.

Одним из источников финансирования социальной сферы, законодательно признано использование средств от предпринимательской деятельности в социальной сфере. В связи с дефицитом бюджетных средств все большее значение приобретает деятельность по изысканию дополнительных источников финансирования. Одним из таких источников становится предпринимательская деятельность бюджетных организаций системы социальной защиты, в частности, предоставление платных и частично оплачиваемых социальных услуг.

Деятельность учреждений социальной инфраструктуры может быть представлена двумя типами предпринимательства:

1. Операциями по производству и реализации товаров и оказанию услуг.
2. Внебюджетными мероприятиями, к числу которых относятся сдача имущества в аренду, открытие депозитных счетов, участие в совместной деятельности.

В основе предпринимательской деятельности предприятия, учреждения лежат договорные отношения между заказчиком и исполнителем, обеспечивающие законодательную защиту этих отношений. Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб оказываются в порядке, установленном Правительством КР. Переход на новые условия хозяйствования значительно расширяет виды финансовых источников.

Предпринимательская деятельность учреждения социального обслуживания населения может осуществляться на основе бизнес-планов или пилотных проектов.

Благотворительные фонды развития социальной инфраструктуры формируются преимущественно из неналоговых доходов - сборов, штрафов, а также "добровольно-принудительных платежей" в виде благотворительных пожертвований, взносов на "развитие инфраструктуры", платы "за согласование" документов и тому подобного. Местная власть может также разрешить перечисление части местных налогов во внебюджетные фонды "социально значимых объектов". Наибольшую выгоду получают региональные администрации. Во-первых, руководители исполнительных органов власти самостоя-

тельно и бесконтрольно распоряжаются частью финансовых ресурсов региона. Во-вторых, они осуществляют коммерческую деятельность, что с учетом их монопольных прав в отдельных сферах позволяет извлекать повышенную прибыль. По примеру органов власти действуют и предприятия государственного сектора.

Таким образом, использование теневых отношений с бизнесом под вывеской поддержки социально значимых объектов приводит к прямому сужению финансирования социальных объектов за счет:

- сокращения налоговых поступлений в бюджет территории;
- волевого перераспределения средств суммарного налогового ресурса, используемого для развития социальной инфраструктуры в пользу избранных объектов за счет остальных, а всякое волевое пере-

распределение означает ухудшение интегрального результата;

- коррупционных вычетов, которые, по сути, являются налогом на налоги, выплачиваемым из них же, но уже не бюджету.

Следовательно, социальная инфраструктура в значительной степени остается объектом бюджетного финансирования и субсидирования.

Государственный (общественный) сектор в непроизводственной сфере не исключает существования реального рынка социально-культурных и медицинских услуг. Этот рынок характеризуется информационной асимметрией и находится под сильным государственным регулированием. Государственно регулируемые рынки требуют дотаций из госбюджета на поддержание социально низких цен.

Рецензент: д.э.н., чл.-корр. НАН КР Балбаков Н.Б.
