УДК 364.1

Ниналалова Ф.И.
канд. экон. наук, доцент,

Дагестанский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА

Аннотация: социальная сфера занимает важное место в народно-хозяйственном комплексе страны. Для того, что социальная сфера получила приоритетное развитие, необходимо обеспечить приоритетное поступление средств в эту сферу. Бюджетные средства выступают основным источником финансирования социально-культурных мероприятий. Бюджетные расходы на социальную сферу являются финансовой гарантией получения гражданами страны необходимого уровня социальных услуг.

Ключевые слова: качество жизни; социальная сфера; социально-культурные мероприятия; бюджетное финансирование.

Ninalalova F.I.
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,

Dagestan State University

THE PROBLEMS OF BUDGETARY FINANCING OF THE SOCIAL SPHERE OF THE REGION

Abstract: social sphere occupies an important place in the national economic complex of the country. In order that a social sphere got priority development, it is necessary to provide the priority entering of facilities this sphere. Budgetary facilities are the basic sourcing of socio-cultural sphere. Budgetary charges on a social sphere are the financial guarantee of receipt by the citizens of country of necessary level of social services.

Key words: the quality of life; the social sphere; the sociocultural measures; the budgetary financing.

В период реформирования рыночных отношений и структурных преобразований экономики существенно возрастает роль человеческого капитала в решении задач и проблем социально-экономического характера. Поэтому значение социальной сферы как условия обеспечения всестороннего и гармоничного развития личности неизменно возрастает. Состояние данной сферы во многом определяет процессы воспроизводства трудовых ресурсов, их количество и качество, уровень научно-технического развития производительных сил, культурную и духовную жизнь общества. Эти процессы способствуют повышению роли человеческого капитала и необходимости изучения проблем качества жизни.

Социальная сфера – это комплекс отраслей народного хозяйства, обслуживающих население и основное производство, включая учреждения образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальное обеспечение, ЖКХ, бытовое обслуживание населения, призванных содействовать всестороннему развитию личности и возможному высвобождению свободного времени для созидательного труда.

В современных условиях социальная сфера выступает важнейшим фактором развития производительных сил, занимая при этом значительное место в народнохозяйственном комплексе страны. Россия провозглашена социально-ориентированным государством, что подразумевает под собой приоритетное финансирование социальных расходов и первостепенное значение

социально-бытовой инфраструктуры в развитии человеческого потенциала. Конституция РФ (статья 7) гласит, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Таким образом, Конституция России гарантирует гражданам страны определенный перечень государственных социальных услуг, предоставление которых осуществляется за счет государства.

Формирование социально-ориентированной экономики предполагает создание нормальных условий жизни людей, удовлетворение духовных потребностей, способствующих повышению качества жизни населения; формирование эффективной системы социальной защиты населения, в том числе путем сдерживания роста безработицы, обеспечения пособий для нетрудоспособных лиц, обеспечения равного доступа граждан страны, независимо от места их проживания, к определенному перечню государственных услуг.

Социально-культурная сфера занимает приоритетное место в народнохозяйственном комплексе государства. Возможности территорий по развитию человеческого капитала и решению всего комплекса социальных проблем зависят, в первую очередь, от финансовых возможностей органов власти данной территории.

Для того чтобы социальная сфера получала приоритетное развитие, необходимо обеспечить и приоритетное поступление средств в эту сферу. На содержание и развитие социальной инфраструктуры, финансовые ресурсы направляются из нескольких источников: из бюджета; внебюджетных фондов; за счет средств предприятий и населения. Основными источниками финансирования социальной сферы в России выступают средства бюджетной системы страны, т.е. средства бюджетов всех уровней и бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов.

Главной целью социальных расходов является повышение материального и культурного уровня жизни населения соответствующего региона. Социальные расходы государства включают расходы на образование, социальную политику, здравоохранение, физическую культуру и спорт, культуру и искусство, средства массовой информации. Однако на развитие человеческого капитала влияет гораздо более широкий круг расходов, в первую очередь, это затраты на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, расходы, осуществляемые государством через государственные социальные внебюджетные фонды. При этом, несмотря на недостаточность финансовых ресурсов государства, социальные расходы подвергаются сокращению в гораздо меньшей степени, чем расходы на промышленность, сельское хозяйство и другие «производительные» нужды, т.к. расходы государства на социально-культурные мероприятия являются финансовой гарантией получения гражданами необходимого уровня социальных услуг, закрепленного в основном законе страны.

Таким образом, выделение бюджетных средств на социальную сферу соответствует государственной политике, направленной на формирование социально-ориентированной экономики.

Бюджетные средства являются основным источником финансирования социально-культурной сферы. Более 50% всех расходов бюджетной системы РФ направляется на развитие социальной сферы страны. Большая часть бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия осуществляется через консолидированные бюджеты субъектов РФ, за счет средств которых финансируется более 75% затрат на эти цели.

По данным Росстата, затраты консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия вместе с расходами четырех социальных внебюджетных фондов за период 2010-2013 гг. возросли в 1,5 раза и составили в 2013 году 14678,0 млрд. руб. Однако совокупные расходы на социальную сферу в настоящее время значительно выше, так как приведенные данные не учитывают ресурсы, направленные на социальное обслуживание населения, то есть социальные услуги, оплачиваемые предприятиями и организациями, выплаты пенсий из государственных внебюджетных фондов.

В таком широком смысле социальные расходы в большинстве регионов составляют около 75% всех региональных расходов. Несмотря на общую нехватку бюджетных средств, социальные расходы подвергаются сокращению в гораздо меньшей степени, чем расходы на промышленность, сельское хозяйство и другие производственные нужды.

Однако простое увеличение социальных расходов не означает повышение эффективности их использования. Главным критерием эффективности расходования средств на социальную сферу является повышение качества жизни населения страны, которое можно измерить с помощью ряда показателей, таких, как: средняя продолжительность жизни населения, уровень заболеваемости основными болезнями, количество объектов социально-бытовой инфраструктуры, реальные доходы населения и другие.

Как показывает статистика, несмотря на увеличивающиеся расходы государства на развитие человека, качество жизни граждан в России продолжает ухудшаться. Об этом свидетельствуют данные журнала «Economist», согласно которым в рейтинге по интегральному показателю «качества жизни» Россия занимает 105 место из 111 стран. По индексу развития человеческого потенциала наша страна занимает лишь 60-70 места в мире, продолжительности жизни – 100-110, по уровню здравоохранения – 130-140 места; даже по уровню образования Россия спустилась на 30 позицию.

Несомненно, что публикуемые многочисленные рейтинги и сопоставления не бесспорны и носят достаточно условный характер, но они отражают в целом негативные и очень опасные тенденции ухудшения позиций России по важнейшим социальным критериям [1].

Если в СССР в 1990 году коэффициент замещения (отношение пенсии к заработной плате) составлял 46% при рекомендуемой международной норме в 40%, то сегодня он упал в разы. Например, человек, работая, получал 60–70 тысяч рублей зарплаты, а пенсия у него в итоге оказалась всего восемь тысяч рублей. По оценке экспертов, Россия достигнет уровня 1990-го в лучшем случае лишь к 2025 году [2].

Более 60% расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия финансируются за счет средств территориальных бюджетов РФ, о чем свидетельствует таблица 1.

Таблица 1 – Распределение расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия по уровням бюджетной системы РФ*

	2010	2011	2012	2013
Всего расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия, млрд. руб. - % в том числе:	10133,8 100	11245,9 100	13215,2 100	14678,0 100
- за счет федерального бюджета РФ, млрд. руб. - %	1260,7 12,4	4370,6 38,9	5290,5 40,0	5247,5 35,8
- за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд. руб. - %	8873,1 87,6	6875,3 61,1	7924,7 60,0	9430,5 64,2

**Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики*

Так как большая часть бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия традиционно осуществляется через территориальные бюджеты, то основная ответственность за качество и своевременность предоставления социальных услуг ложится, в первую очередь, на региональные и местные органы власти.

В расходах бюджетов субъектов РФ доля расходов на социальную сферу составляет около 75%. По регионам страны эта доля различна и колеблется от 35% (включая ЖКХ) в Тюменской

области до 80% в Бурятии [3]. Но в большинстве субъектов РФ, в том числе и в Республике Дагестан, эта доля почти одинаковая и составляет около 3/4 всех расходов территориальных бюджетов. Поэтому возможности регионов по поддержанию и развитию человеческого потенциала и решению всего комплекса социальных проблем зависят от двух факторов – финансовых возможностей региона и политики властей. В связи с этим, для того чтобы социальная сфера получала приоритетное развитие, необходимо обеспечить и приоритетное поступление средств в эту сферу.

Таблица 2 – Расходы консолидированного бюджета Республики Дагестан на социально-культурные мероприятия

	2011		2012		2013	
	Сумма, млн.руб.	%	Сумма, млн.руб.	%	Сумма, млн.руб.	%
Социально-культурные мероприятия из них:	44975,6	100	52204,5	100	63109,4	100
Образование	21970,4	48,9	27444,1	52,6	34995,3	55,5
Здравоохранение	9336,9	20,8	9366,2	17,9	13199,8	20,9
Социальная политика	10630,9	23,6	11540,1	22,1	10434,2	16,5

На уровне субъектов РФ нагрузку по финансированию различных отраслей социальной сферы разные уровни бюджетов несут по-разному. Например, в Республике Дагестан расходы на образование в основном (около 70%) осуществляются за счет бюджетов муниципальных районов; расходы на культуру, социальную политику, здравоохранение большей частью (около 70%) осуществляются за счет средств республиканского бюджета Республики Дагестан.

В условиях, когда основную нагрузку по финансированию социальной сферы несут на себе территориальные бюджеты, от степени сбалансированности этих бюджетов, в первую очередь, зависит формирование благоприятной среды для всестороннего развития населения данной территории. Однако одной из основных проблем России на современном этапе является возрастающая асимметрия субъектов РФ по степени социально-экономического развития. Учитывая, что бюджеты субъектов РФ большей частью являются дотационными (например, бюджет Республики Дагестан почти на 80% формируется за счет поступлений из федерального бюджета), становится очевидным, что у регионов зачастую возникают проблемы в финансировании этих важнейших статей расходов бюджетов.

Наибольшую долю в расходах бюджетов субъектов РФ на социально-культурные мероприятия занимают расходы на образование, доля которых составляет более 50% в структуре расходов на социальную сферу. При этом основную нагрузку по финансированию такой объемной статьи расходов несут местные бюджеты, обеспеченные в Республике Дагестан собственными доходами лишь на 10-15%.

Кроме того, в последние годы прослеживается значительный рост удельного веса расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, то есть происходит постепенное переложение части функций федерального правительства на местные органы власти, и местные бюджеты становятся сегодня основным источником финансирования социально-культурной сферы.

Поэтому основным фактором повышения эффективности использования государственных ресурсов в социальной сфере, в первую очередь, на наш взгляд, является оптимальное разграничение полномочий между уровнями власти в данной сфере. Однако при этом следует понимать, что наделение региональных и, в особенности, местных органов власти дополнительными полномочиями по финансированию социальных расходов без предоставления им необходимых источников доходов приводит к ухудшению состояния территориальных бюджетов и недостаточности средств для обеспечения иных, в частности, инвестиционных целей. В результате регион вынужден все средства направлять на финансирование возрастающих соци-

альных обязательств, что приводит к недофинансированию производственной сферы, вследствие чего положение экономически слабых регионов еще более ухудшается, что не позволяет территориальным властям предпринимать меры по наращиванию своей доходной базы. Решение данного вопроса возможно только путем обеспечения территориальных органов власти доходными источниками, достаточными для финансирования возложенных на них обязательств.

Таким образом, основными направлениями совершенствования бюджетного финансирования социальной сферы, на наш взгляд, являются:

- усиление ответственности территориальных органов власти за использование средств, выделенных на финансирование социально-культурных мероприятий;
- оптимальное разграничение полномочий по осуществлению расходов между органами власти всех уровней, исходя из принципа «расходы на определенные цели должны быть закреплены за тем наиболее нижним уровнем власти, который может осуществить их с наибольшей отдачей»;
- наделение территориальных властей доходами, достаточными для финансирования возложенных полномочий, за счет децентрализации бюджетных средств через закрепление дополнительных налоговых источников за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований;
- достижение сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Только решив данные вопросы, можно достичь повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы и, на этой основе, повышения качества жизни населения как основной цели проведения социально-экономической политики государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ахокас И.И., Гехт А.Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы, 2012, № 4.
2. Самарина Т.П., Миронова Т.А. Проблемы повышения качества жизни россиян // Аналитический вестник Совета Федерации РФ, 2010, №10.
3. Федотовская Т.А., Роик В.Д., Иваненко С.И. Социальная сфера Российской Федерации: региональные аспекты//Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ, 2007, №21 (338).
4. Вестник 83-ФЗ. Методическая и информационная поддержка реализации Федерального закона ФЗ-83 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://fz-83.ru/новости/20052011