РЕФЕРАТ

по курсу «Финансы и кредит»

по теме: «Финансы организаций социальной сферы»

1. Социально-экономическое значение социальной сферы

В результате развивающегося процесса общественного разделения труда в отраслях народного хозяйства все более обособляются отрасли, главным назначением которых является выполнение обслуживающих функций. Предприятия, организации и учреждения, цель которых обслуживание, составляют инфраструктуру народного хозяйства. Социально-бытовую инфраструктуру составляют предприятия, организации и учреждения, предоставляющие социально- культурные и жилищно-коммунальные, торговые, бытовые услуги. Часть услуг, главным образом коммунально-бытовых, предприятия социально-бытовой инфраструктуры предоставляют также предприятиям сферы материального производства для осуществления непрерывного процесса производства.

В социально-бытовую инфраструктуру входят не только все отрасли непроизводственной сферы, но и некоторые отрасли сферы материального производства. Таким образом, социально-бытовая инфраструктура — это комплекс отраслей производственной и непроизводственной сфер народного хозяйства, обслуживающих население и основное производство.

Социально-бытовая инфраструктура включает: просвещение, здравоохранение и физическую культуру, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, торговлю и общественное питание, бытовое обслуживание населения.

Развитие инфраструктуры зависит от уровня развития материального производства, объема созданного национального дохода и его распределения между производственной и непроизводственной сферами. Инфраструктура оказывает всестороннее влияние на производительные силы. Определяя место инфраструктуры в общественном производстве, следует исходить из положения, что между производственной сферой и инфраструктурой имеются прямая связь и взаимозависимость.

Материальные и духовные блага, которые предоставляют предприятия и учреждения социально-бытовой инфраструктуры, удовлетворяя личные потребности людей, являются важнейшим фактором воспроизводства рабочей силы и интенсификации производства. Инфраструктура все в большей степени становится социальным ускорителем экономического развития. От состояния инфраструктуры зависят и темпы роста производства, и его эффективность.

С расширением масштабов производства и общественного разделения труда, развитием научно-технического прогресса, производственных и общественных отношений, сопровождающихся изменением структуры потребления и ростом социальных потребностей населения, значение инфраструктуры неуклонно возрастает. Свидетельством тому служит рост производительных сил, используемых в этой сфере народного хозяйства. Затрачиваемый в инфраструктурных отраслях живой труд увеличивает объем национального дохода страны. Вклад этих отраслей в объем произведенного национального дохода растет.

Научно-технический прогресс, развитие автоматизации и механизации производства будут способствовать высвобождению трудовых ресурсов в основных отраслях народного хозяйства и переводу их в инфраструктурные отрасли, главным образом в отрасли социально-бытовой инфраструктуры, где возможности автоматизации не очень велики, а фондовооруженность труда пока ниже, чем в материальном производстве. Повышение уровня развития социально-бытовой инфраструктуры дает заметный экономический эффект в народном хозяйстве

Инфраструктура — важный фактор повышения производительности труда. Влияние непроизводственной сферы на производительность труда связано и с уровнем знаний работника. Степень профессионального мастерства рабочего в значительной степени зависит от общеобразовательного уровня. У рабочих со средним образованием производительность труда на 25—35% выше, чем у рабочих с образованием 5—8 классов. С ростом образованности возрастает способность к повышению производительности труда, а значит, и к увеличению объема национального дохода.

Инфраструктура оказывает влияние на производительность труда не только через систему образования. Здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание и другие отрасли создают условия для снижения заболеваемости работников, сохранения и повышения работоспособности человека.

Особенно велика роль социально-бытовой инфраструктуры в повышении эффективности использования внерабочего времени, которое необходимо для отдыха, социального развития человека, создания семьи и т.д.

И наконец, ни с чем не сравнима роль инфраструктуры в духовном развитии человека, в совершенствовании социальных отношений. Этим целям подчинена деятельность социально-культурных учреждений.

Источники финансирования социально-бытовой инфраструктуры.

Важной частью фонда потребления национального дохода являются общественные фонды потребления, которые представляют собой форму безвозмездного для населения распределения материальных и духовных благ. Одним из назначений средств общественных фондов потребления является финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры.

Проблема использования общественных фондов потребления имеет несколько аспектов, в том числе бюджетный и ведомственный (распределение этих средств по бюджетным и ведомственно-корпоративным каналам), территориальный (распределение средств между регионами), социальный (распределение средств между социальными слоями населения).

Более 80% средств общественных фондов потребления — это бюджетные средства. Поэтому вполне естественно, что и распределяются эти фонды в основном через бюджетную систему. Остальная часть средств формируется за счет средств, выделяемых ведомствами, предприятиями на социальное развитие своих работников.

Перспективы развития общественных фондов потребления в значительной степени — это перспективы развития бюджета.

Следовательно, проблема формирования и использования этих фондов в основном должна рассматриваться сквозь призму бюджета. Эта проблема имеет количественный и качественный аспекты.

Количественный аспект заключается в том, чтобы определить часть бюджетных ресурсов, которая должна и может направляться на финансирование социально-бытовых услуг, предоставляемых населению на бесплатных или льготных условиях. Решение этой проблемы зависит от экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом, от наличия в распоряжении государства соответствующих ресурсов. При этом важно и то, на что используются средства из этих фондов, т.е. речь идет о наиболее эффективном их направлении и с наибольшей пользой для общества в целом, всех его слоев и каждого члена в отдельности.

В этой связи интерес представляют следующие вопросы.

Какие каналы использования общественных фондов потребления наиболее эффективны (бюджетные или ведомственные)?

Какое звено бюджетной системы следует брать в качестве основного канала распределения средств общественных фондов потребления?

С ответом на эти вопросы связано не только эффективное использование средств, но и повышение роли территориальных органов власти в экономическом и социальном развитии общества, дальнейшее развитие демократии в нашей стране.

Качественный аспект использования общественных фондов потребления связан с укреплением материально-финансовой базы территориальных органов власти и подведомственных им учреждений, с повышением нормативов бюджетных расходов на отдельные виды услуг, оказываемых населению, с повышением качества самих услуг.

Как уже было сказано, средства общественных фондов потребления в значительной части поступают населению по бюджетным каналам. Такой путь демократичен и обеспечивает всем членам общества равные возможности в использовании этих фондов.

Ведомственно-корпоративный путь распределения общественных фондов потребления также правомерен, хотя доля средств ведомств невелика в общем объеме данных фондов. На разных этапах истории нашего государства этот канал распределения имел большее или меньшее значение; его роль особенно возрастала в экстремальные периоды развития государства (войны, периоды послевоенного восстановления народного хозяйства). Этот путь давал возможность максимально, при имеющихся у государства ресурсах, обеспечить работников ведущих отраслей народного хозяйства услугами учреждений и предприятий сферы обслуживания.

Однако на современном этапе в условиях формирования в стране рыночной экономики ведомственно-корпоративный канал создания и распределения общественных фондов потребления и финансирования социально-бытовой инфраструктуры резко сократился. Предприятия не имеют достаточных средств для финансирования принадлежащих им объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения. Поэтому происходит массовая передача таких объектов в ведение территориальных органов власти. В перспективе даже после преодоления экономического кризиса роль этого канала вряд ли существенно возрастет. Предприятия вряд ли смогут восстановить в таком объеме сеть ведомственных социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов и за счет выделяемых из прибыли средств на социальное развитие своих работников будут оплачивать социальные услуги муниципальных предприятий и учреждений.

Таким образом, роль бюджетов в распределении общественных фондов потребления, а значит, и в финансовом обеспечении социально-бытовой инфраструктуры еще более возрастет. Тем самым предъявляются повышенные требования к бюджетной системе, к методам бюджетного планирования и финансирования, а следовательно, и к методам распределения средств между звеньями бюджетной системы.

При этом важно решить вопрос о том, какие звенья бюджетной системы лучше всего для этого приспособлены и будут способствовать получению необходимого экономического и социального эффекта.

Эффективность использования общественных фондов потребления в значительной степени зависит от того, по какому каналу бюджетной системы они доводятся до населения. Этот вопрос нельзя решить в пользу одного или даже двух звеньев бюджетной системы. Его решение зависит от ряда факторов, в числе которых виды услуг, оказываемых населению за счет этих фондов, роль отдельных территориальных органов власти в экономическом и социальном развитии общества.

В настоящее время за счет общественных фондов потребления население обеспечивается бесплатными услугами учреждений просвещения, здравоохранения и физической культуры, социального обеспечения и на льготных условиях — услугами жилищных предприятий.

Эти средства поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов. Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых государством на социально-бытовую инфраструктуру, большая часть проходит через местные бюджеты. Это оправдано и с социальной и с экономической точки зрения. Это можно проследить на примере финансирования здравоохранения, дошкольных учреждений.

Средства, выделяемые из общественных фондов потребления на здравоохранение, должны проходить через местные бюджеты. Конечно, это не исключает наличия крупных федеральных и региональных медицинских центров, финансируемых из соответствующих бюджетов. Но в общем объеме ресурсов удельный вес средств, выделяемых местными органами власти на развитие подведомственной сети медицинских учреждений, видимо, должен быть увеличен. В первую очередь это касается городских муниципальных образований. Несмотря на то что медицинские учреждения в основном располагаются на территории городов, значительное число больниц находится в ведении вышестоящих органов (областных и республиканских). В этих условиях городские администрации не отвечают за результаты их деятельности, за недостатки в обслуживании городского населения, что отрицательно сказывается на контроле за уровнем и качеством медицинского обслуживания, использованием средств, выделяемых государством на эти цели.

Подобная картина наблюдается и в отношении дошкольных учреждений, которые в настоящее время финансируются за счет средств всех бюджетов и подведомственны различным органам. Это ведет не только к экономическим потерям, выражающимся в распылении финансовых ресурсов на содержание учреждений, но и к осложнению социальных проблем, так как из-за недостаточного числа подведомственных местным администрациям дошкольных учреждений работники отраслей местного хозяйства не обеспечены услугами этих учреждений. Это, естественно, отрицательно сказывается на привлечении и закреплении кадров в этих отраслях.

Все это свидетельствует о том, что наиболее оптимальным каналом доведения средств общественных фондов потребления до населения являются местные бюджеты.

2. Особенности финансового обеспечения социальной сферы

Необходимость повышения материального и культурного уровня населения нашей страны ставит новые задачи перед всеми отраслями социально-бытовой инфраструктуры, требует их развития и совершенствования.

Дальнейшее развитие сети предприятий социально-бытовой инфраструктуры пойдет по пути их количественного роста с целью удовлетворения потребностей населения, повышения качества его обслуживания, внедрения достижений научно-технического прогресса, рациональной организации сети предприятий социально-бытовой инфраструктуры в зоне застройки.

Особенность деятельности предприятий обслуживания состоит в том, что часть их услуг населению поступает на платной основе, а часть — на бесплатной или льготной.

Бесплатное распределение материальных благ и услуг позволяет нашему обществу более направленно реализовать свои цели, активно вмешиваться в формирование структуры потребления. Бесплатные услуги в основном предоставляются за счет общественных фондов потребления и направляются населению по каналам местных бюджетов. Эти расходы связаны с финансированием жилищного хозяйства, здравоохранения и просвещения и т.д. Рост услуг указанных учреждений влечет за собой увеличение бюджетных расходов.

В перспективе будет наблюдаться увеличение платных услуг. Политика регулирования соотношения между платными и бесплатными услугами должна быть конкретной и последовательной. Поэтому необходимо исходить из конкретных исторических и экономических условий. Расширение бесплатных услуг при условии роста денежных доходов населения будет способствовать чрезмерному увеличению потребительского спроса, затруднит реализацию его денежных доходов. В то же время развитие только платных услуг может привести к нежелательным социально-экономическим последствиям, выражающимся в том, что размеры потребления платных услуг, а в конечном счете и всех услуг отдельными группами населения с различным уровнем доходов будут существенно отличаться; кроме того, может произойти общее снижение потребления услуг.

В ближайшие годы темпы роста платных услуг будут выше, чем бесплатных. Платные услуги будут развиваться в бытовом обслуживании, торговле, общественном питании и жилищно-коммунальном обслуживании населения. В то же время основная часть услуг здравоохранения, просвещения должна быть, на наш взгляд, традиционно бесплатной, т.е. финансироваться за счет бюджетных средств.

Важной частью социально-бытовой инфраструктуры являются предприятия жилищно-коммунального хозяйства. От их работы зависят условия проживания в городах, а также успешная деятельность градообразующих предприятий, и в первую очередь промышленности.

Значение отраслей инфраструктуры определяется не только важностью их в экономике страны, но и тем, что они имеют широкие обратные связи с местными бюджетами. Из бюджета направляются ассигнования на развитие и содержание предприятий, но одновременно они участвуют в формировании доходов местных бюджетов.

К отраслям социально-бытовой инфраструктуры, имеющим двусторонние связи с местными бюджетами, относятся городской пассажирский транспорт, гостиницы, водопроводно-канализационное, банно-прачечное хозяйство. Во взаимоотношениях с ними местные, главным образом городские, бюджеты имеют в основном положительное сальдо.

Превышение доходами расходов наблюдается и во взаимоотношениях с водопроводно-канализационным, гостиничным хозяйствами. Так, поступления от гостиничного хозяйства в доходы городских бюджетов составляют в среднем 1,2% всех доходов, а ассигнования городских бюджетов в эту отрасль — лишь 0,01% общих расходов. Одной из наиболее рентабельных отраслей коммунального хозяйства, играющей значительную роль в формировании доходов городских бюджетов, является водопроводно-канализационное хозяйство. Платежи его предприятий в общем объеме доходов городских бюджетов превышают 3%. В то же время эта отрасль почти не требует бюджетных ассигнований на текущее содержание и покрывает эксплуатационные затраты за счет получаемых доходов.

Городской пассажирский электротранспорт убыточен и требует на свое содержание дотаций из городского бюджета. Если платежи транспортных предприятий составляют 0,5% доходов городских бюджетов, то средства, выделяемые из городских бюджетов на их содержание, — 1,7% всех расходов.

В то же время дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, освещение и другие, как правило, находятся на бюджетном финансировании и не вносят платежей в бюджет. При этом ассигнования из городских бюджетов на освещение занимают 1,2% общего объема расходов бюджетов, озеленение — 1,5, очистку территории — 1,3%.

Несмотря на рентабельность отдельных отраслей (водопроводно-канализационное хозяйство), финансовые взаимоотношения социально-бытовой инфраструктуры с бюджетом складываются не в пользу последнего. Многие отрасли не только не вносят платежи в бюджет, но и получают ассигнования на содержание (дорожно-мостовое хозяйство, освещение и т.д.). Кроме того, работа городского транспорта убыточна. Дотация на покрытие его убытков поглощает средства, поступающие из рентабельных отраслей.

Дотации из бюджета некоторым отраслям социально-бытовой инфраструктуры, продукция и услуги которых поступают непосредственно населению, имеют свои особенности. Поэтому проблему дотаций жилищно-коммунальному хозяйству следует рассматривать вкупе с такими вопросами, как действие в экономике закона стоимости, воспроизводства рабочей силы. Это позволит раскрыть и объяснить некоторые финансовые аспекты развития отраслей социально-бытовой инфраструктуры.

При товарно-денежных отношениях важнейшим регулятором является закон стоимости, в соответствии с которым производство и обмен товарами и услугами осуществляются на основе учета общественно необходимых затрат труда. Предприятия в процессе деятельности должны возмещать свои затраты на производство продукции и услуг путем реализации их на основе принципа эквивалентности. Эквивалентное возмещение предприятиями затрат живого и овеществленного труда осуществляется в соответствии с законом стоимости.

В соответствии с этим законом проводится и политика в области ценообразования. В основе устанавливаемых местными органами власти цен на некоторые виды продукции и услуг, реализуемые населению, лежат общественно необходимые затраты труда на их производство и реализацию. Однако в ряде случаев для решения экономических и социальных задач они, используя ценовой механизм, предусматривают цены на отдельные товары и услуги с отклонением от уровня издержек их производства. При этом, если цены и тарифы устанавливаются ниже уровня затрат, предприятиям-изготовителям, не покрывающим своих расходов, выдается дотация. Таким образом, дотация является одной из форм возмещения планово-убыточным предприятиям и отраслям их затрат в связи с проводимой политикой в области цен и тарифов на товары и услуги, реализуемые населению. Выдавая таким отраслям дотацию из бюджета, местные администрации как бы санкционируют количественное несоответствие их затрат с общественно необходимыми.

Метод дотаций используется, например, при регулировании финансовых взаимоотношений таких отраслей, как жилищное хозяйство, городской пассажирский транспорт и др. Как уже отмечалось, размер доходов некоторых предприятий этих отраслей стал ниже их расходов. Чтобы возместить предприятиям — изготовителям продукции и услуг их затраты, через бюджетную систему им выделяется в необходимых размерах дотация. Тем самым создается положение, когда предприятия реализуют свою продукцию и услуги местной администрации по одним ценам, а она, осуществляя задачи в области социально-экономического развития и распределения, реализует их населению по ценам и тарифам ниже их себестоимости. Тем самым дотации даются не предприятиям, а населению. Следовательно, эти дотации являются одной из форм отношений государства через бюджет с населением.

В основе такого положения несколько причин. Народное хозяйство — единый комплекс. Отрасли, производящие средства производства, и Отрасли, создающие предметы потребления и услуги, взаимно связаны и зависят друг от друга. Конечной целью производства средств производства является создание с их помощью предметов потребления и услуг. Стоимость средств производства переносится на стоимость потребительских товаров и услуг. Стоимость же последних влияет на уровень жизни населения, в том числе и занятого в производстве средств производства. Рост стоимости предметов потребления и услуг вызывает необходимость увеличения затрат на воспроизводство рабочей силы.

Воспроизводство рабочей силы обеспечивается набором благ и услуг, которые способствуют жизнедеятельности человека как производительной силы.

В условиях урбанизации актуальность этого положения еще более возрастает. Город стал основным местом обитания человека, и роль жилищно-коммунального хозяйства в жизнеобеспечении человека еще более возросла. Нельзя себе представить существование человека в современном городе без определенных жилищных условий: обеспечения жилища водой, топливом, электроэнергией и т.д. С ростом городов все активнее влияют на производительность труда работника, его свободное время и, следовательно, на возможности к самосовершенствованию и дальнейшему развитию как личности и как работника услуги предприятий городского пассажирского транспорта. Известно, что с недостаточным уровнем развития городского пассажирского транспорта связано такое явление, как транспортная усталость работников, а значит, и уровень производительности их труда.

Современное производство невозможно без обеспечения его услугами жилищно-коммунального хозяйства, предприятия которого не только создают условия жизни работнику и доставляют его к месту труда, но и поставляют промышленным и строительным предприятиям воду, газ, тепло, электроэнергию, участвуя тем самым в процессе производства.

Нельзя представить функционирование города, нормальную жизнедеятельность населения без городского благоустройства (дорог, освещения, озеленения, очистки территории и вывоза мусора). Следовательно, услуги жилищно-коммунального хозяйства стали важным фактором развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Анализ деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства показывает, что под влиянием ряда факторов (повышение стоимости сырья и материалов, основных средств, заработной платы и др.) себестоимость их услуг постоянно растет. Темпы роста затрат этих предприятий опережают темпы роста производительности труда. При стабильности тарифов это приводит к снижению рентабельности и к убыточности.

Услуги жилищно-коммунального хозяйства являются жизненно необходимыми. Если повысить тарифы на эти услуги, то возрастут затраты их потребителей, т.е. работников, на воспроизводство рабочей силы. Увеличившаяся сумма затрат должна быть покрыта за счет роста доходов населения, т.е. это должно привести к росту необходимого труда. Это увеличение должно возмещаться за счет повышения заработной платы или ассигнований из централизованного фонда финансовых ресурсов — бюджета в виде дотаций предприятиям и организациям, оказывающим услуги населению. На практике применяются оба способа. Таким образом, дотации из бюджета жилищно-коммунальному хозяйству практически даются населению для возмещения работникам затрат их необходимого труда.

Итак, выделение дотаций жилищно-коммунальному хозяйству следует рассматривать как один из способов возмещения предприятиям затрат живого и овеществленного труда, а работникам — затрат на воспроизводство рабочей силы.

Однако дотационность производства и реализации ряда видов продукции, товаров и услуг негативно отражается на развитии коммерческого расчета в народном хозяйстве, не способствует развитию рыночных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в более экономном использовании материальных и финансовых ресурсов.

В условиях рыночной экономики проблема дотации становится еще более актуальной. Для ее решения разработана концепция проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, поэтапно осуществляемой в настоящее время. Суть реформы в увеличении доли расходов населения в финансировании жилищно-коммунального хозяйства и переводе этой отрасли на коммерческий расчет.

Коренная перестройка необходима и в области финансирования социально-культурных учреждений. Сложившаяся за многие десятилетия система бюджетно-сметного финансирования учреждений непроизводственной сферы имеет существенные недостатки. Главный недостаток заключается в том, что финансирование этих учреждений слабо увязано с конечными результатами их деятельности. Это приводит к низкой ответственности работников за количественные и качественные показатели работы, неэффективному использованию средств, снижению социального эффекта от осуществления мероприятий. Все более актуальной становится проблема внедрения элементов хозрасчетных отношений в деятельность социально-культурных учреждений. Первые шаги в этом направлении уже делаются. В частности, учреждениям оставляются средства, сэкономленные ими без снижения качественных и количественных параметров их работы, при этом часть сэкономленных средств направляется на материальное стимулирование работников. Большие возможности для развития хозрасчетных отношений откроются с внедрением в практику порядка финансирования социально- культурных учреждений на основе государственных заказов на их услуги и распределения полученных из бюджета под государственный заказ средств с учетом квалификации работников и проделанной ими работы, например выпуска учеников, студентов, числа обслуженных больных и т.д.

Широкому внедрению такого порядка должна способствовать разработка системы социальных норм и финансовых нормативов. Их внедрение позволит сделать планирование финансовых ресурсов научно обоснованным, увязать распределение средств с конечными результатами деятельности учреждений и работников.

3. Формирование финансовых ресурсов организаций социальной сферы

Государство для выполнения возложенных на него функций должно располагать определенным объемом финансовых ресурсов. В процессе распределения и перераспределения национального дохода часть его, используемая в стоимостной форме, образует фонд денежных ресурсов государства, предназначенный для обеспечения расширенного воспроизводства, удовлетворения разнообразных потребностей населения и других целей.

Государство сосредоточивает в своих руках этот фонд, который, в свою очередь, распределяется на несколько целевых фондов, в том числе на фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Из этого фонда финансируются предприятия, организации и учреждения, оказывающие социально-культурные и коммунально-бытовые услуги.

Экономической основой создания такого фонда является национальный доход, созданный в сфере материального производства, прошедший распределение через фонды накопления и потребления. В фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры направляется выраженная в денежной форме часть фонда накопления национального дохода, которая предназначена для прироста непроизводственных фондов. Из фонда же потребления поступают весь объем общественных фондов потребления и часть фонда оплаты труда работников материального производства, направляемая семьями этих работников на оплату социально- культурных и коммунально-бытовых услуг.

Таким образом, в основе формирования фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры лежит как прибавочный, так и часть необходимого продукта.

Финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры — это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе образования, распределения, перераспределения и использования фонда финансовых ресурсов, направляемых на содержание и развитие социально-бытовой инфраструктуры.

Рассмотрение финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры следует начать с анализа распределения общего фонда финансовых ресурсов государства по двум основным направлениям: на финансирование расширенного воспроизводства и финансирование мероприятий, связанных с удовлетворением социально-культурных и коммунально-бытовых потребностей населения. Распределение финансовых ресурсов государства по двум направлениям использования фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры необходимо рассматривать в рамках распределительных отношений, имея в виду объем фонда финансовых ресурсов, предназначенных для развития и содержания социально- бытовой инфраструктуры, и принципы и каналы распределения этого фонда.

При этом надо иметь в виду, что наличие тесной связи между распределением и материальным производством предопределяет связь между развитием производительных сил и распределительным процессом.

На распределение ресурсов между производственной и непроизводственной сферами в значительной мере оказывают влияние экстенсивный и интенсивный пути экономического развития.

В условиях экстенсивного пути развития наибольшая часть ресурсов направляется в сферу производства. Следует отметить, что в России в течение многих веков экономика в основном развивалась экстенсивно. Подавляющая часть инвестиционных ресурсов направлялась в сферу материального производства. Это было вызвано необходимостью ускоренного наращивания производственного потенциала для преодоления экономического отставания страны. Однако эта вынужденная мера привела к диспропорции в развитии сферы материального производства и социально-бытовой инфраструктуры.

Многолетняя ориентация на расширение производства, на создание новых рабочих мест, с одной стороны, и замедленные (из-за отсутствия ресурсов) темпы роста социально-бытовой инфраструктуры — с другой, в условиях научно-технического прогресса неоправданна. Экономические потери, не говоря уже о социальных, из- за слабого развития инфраструктуры могут быть значительными.

Практика последних десятилетий показала, что новое промышленное строительство, не подкрепленное социально-культурным и жилищно-коммунальным строительством, не только не дало ожидаемого экономического эффекта, но и привело к потерям из-за текучести кадров, неосвоения мощностей, низкой фондоотдачи и т.д. Негативные последствия недостаточного развития социально-бытовой инфраструктуры, особенно в районах освоения земель, общеизвестны.

И наоборот, в регионах, на предприятиях с развитой социально-бытовой инфраструктурой этих недостатков нет, достигнут экономический и социальный эффект. Это свидетельствует о необходимости увеличения темпов роста средств, выделяемых на социально-бытовую инфраструктуру, за счет снижения темпов роста ресурсов, направляемых на развитие материального производства. Но такое изменение в распределении ресурсов связано с интенсификацией.

Одной из важных черт современного этапа экономического развития страны является необходимость интенсификации народного хозяйства. Интенсификация экономики вносит существенные коррективы в распределительные отношения. Повышение производительности труда в сфере материального производства стимулирует высвобождение работников и их переход в непроизводственную сферу.

Таким образом, по мере интенсификации труда в сфере материального производства снижается потребность в наращивании мощностей предприятий путем их экстенсивного развития. Одновременно с этим растет масса прибавочного продукта как в целом, так и в расчете на одного работающего в данной сфере. Это, в свою очередь, позволяет увеличивать долю прибавочного продукта, используемого для развития непроизводственной сферы.

По данным ООН, в индустриально развитых странах, где существует высокий уровень интенсификации производства, удельный вес капитальных вложений в непроизводственную сферу превышает 50%.

Распределение финансовых ресурсов на социально-бытовую инфраструктуру связано с принципами распределения фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры и каналами доведения средств до потребителей. Распределение этих ресурсов также находится во взаимодействии с развитием производства.

Развитие производительных сил осуществляется как в отраслевом, так и в территориальном разрезе. Поэтому и распределение конечных результатов производства, прибавочного и необходимого продуктов, а именно они являются источниками финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры, должно осуществляться в отраслевом и территориальном разрезах. Тем самым предопределяется использование в распределении фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры двух принципов — ведомственно-корпоративного и территориального.

Ведомственно-корпоративный принцип распределения финансовых ресурсов используется предприятиями в рамках решаемых ими производственных задач и для обеспечения их работников необходимым объемом социально-бытовых услуг.

В соответствии с территориальным принципом средства на социально-бытовую инфраструктуру выделяются территориальным органам власти для развития административно-территориальных единиц, обеспечения их жителей услугами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры.

Применение в экономике этих принципов предопределяет наличие двух каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры: территориального — по линии территориальных органов власти и ведомственного — по линии предприятий. Использование этих принципов и каналов распределения средств неодинаково и обусловливается задачами, стоящими перед страной на отдельных этапах ее развития.

Использование ведомственно-корпоративного принципа распределения ресурсов и ведомственного канала финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры обеспечивается экстенсивным развитием экономики.

Экстенсивный путь связан с новым строительством, освоением новых территорий и их обустройством. В этих условиях наиболее реальная возможность освоения ресурсов, выделенных на социально-бытовую инфраструктуру, — это использование ведомственного канала, когда ресурсы предоставляются ведомствам, наделенным необходимыми строительными мощностями для создания одновременно с производственными объектами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры. По такому принципу создавались новые предприятия с обслуживающим социально-бытовым комплексом в сложившихся городах и все новые населенные пункты, возникшие в послереволюционный период. Социально-бытовая инфраструктура в них была в ведомственном подчинении и финансировалась по ведомственным каналам. В результате до 1993 г. примерно 60% жилой площади, 30% мощностей водопроводно-канализационного хозяйства, 20% мощностей прачечных, 28% общего количества гостиничных мест находились в ведомственном подчинении.

В определенной мере ведомственный канал финансирования социально-бытовой инфраструктуры будет использоваться и при интенсивном развитии экономики, что объясняется специфическими особенностями развития некоторых отраслей народного хозяйства. Например, освоение некоторых видов полезных ископаемых связано с вахтово-экспедиционным методом работ. Естественно, что инфраструктура в этих условиях может быть лишь ведомственная. Необходимость привлечения трудовых ресурсов в отрасли со специфическими или тяжелыми условиями труда требует предоставления работникам особых условий жизни, что ведет к созданию ведомственной инфраструктуры.

Поэтому и в перспективе часть финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры будет осуществляться по ведомственному каналу.

С экономической и социальной точки зрения более приемлемы территориальный принцип распределения ресурсов на развитие социально-бытовой инфраструктуры, финансовое обеспечение ее по линии территориальных органов власти. Население всех регионов должно обеспечиваться необходимой социально-бытовой инфраструктурой независимо от наличия в них развитого экономического потенциала.

Территориальный путь развития социально-бытовой инфраструктуры больше соответствует интенсивным методам развития народного хозяйства. Интенсификация связана с сокращением объемов нового строительства, требованием лучшего использования имеющегося экономического потенциала.

Действительно, по мере освоения новых территорий, насыщения городов промышленными объектами снижается необходимость в создании новых рабочих мест и в расширении ведомственных каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Кроме того, в городах, как правило, развиваются предприятия не одного ведомства. Каждое предприятие, создавая свои социально-бытовые объекты, усиливает параллелизм в развитии инфраструктуры. Все это вызывает необходимость ее концентрации. К этому времени укрепляется материальная база местных органов власти, и они все в большей мере берут на себя руководство развитием сферы услуг на подведомственной им территории. Предприятия постепенно начинают передавать объекты социально-бытовой инфраструктуры в ведение местных органов власти, что способствует улучшению руководства и развитию самой инфраструктуры. Таким образом, развитие инфраструктуры подчиняется общим экономическим законам, в соответствии с которыми в развитии производительных сил наблюдается процесс концентрации и специализации производства, т.е. и в сфере услуг также протекает процесс концентрации и специализации. Поэтому руководство социально-бытовой инфраструктурой в максимальной степени должно осуществляться из одного центра. Таким центром в населенных пунктах становятся местные органы власти.

Таким образом, интенсификация народного хозяйства, повышение роли местных органов в экономике способствуют и концентрации социально-бытовой инфраструктуры в ведении этих органов, расширению территориального канала распределения финансовых ресурсов государства на развитие непроизводственной сферы.

Исходя из этих предпосылок, система финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры должна включать следующие основные элементы: образование финансовых ресурсов, предназначенных на инфраструктуру, распределение и перераспределение финансовых ресурсов; каналы финансирования инфраструктуры; планирование финансового обеспечения, объединение финансовых ресурсов, методы финансирования.

4. Реформирование организаций социальной сферы

Одним из важнейших направлений проводимой в стране бюджетной реформы является реорганизация сети бюджетных учреждений социальной сферы.

Суть реформы — переход от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат. Получателями бюджетных ресурсов являются бюджетные организации, и от их деятельности зависит эффективность использования бюджетных средств и в конечном итоге полученный социальный, экономический, политический результат. Следовательно, реформирование бюджетной сферы государства с целью повышения эффективности использования бюджетных средств невозможно без реформирования действующей сети бюджетных организаций.

Анализ действующей сети бюджетных организаций показал ее громоздкость, недостаточный уровень управления учреждениями, низкую результативность работы. И в итоге это приводит к повышенной потребности в материальных и финансовых ресурсах.

Имеются вертикальные и горизонтальные диспропорции в управлении и финансировании бюджетных организаций.

Вертикальные диспропорции выражаются в том, что значительная часть бюджетных организаций, действующих на территории субъектов РФ, получают бюджетные средства из федерального бюджета, но органы исполнительной власти субъектов РФ не несут ответственности за полномочия, которые им переданы по обслуживанию получателей бюджетных средств. В структуре большинство федеральных министерств и ведомств имеет непрофильные для себя учреждения социального назначения (поликлиники, больницы, детсады, дома отдыха и др.). Поэтому они в соответствии с разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти должны быть переданы субъектам РФ.

Суть вертикальной диспропорции и в том, что более трети учреждений образования не находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, а три четверти медицинских учреждений не находятся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Все это ведет к осложнениям в управлении ими и в управлении выделяемыми им из бюджета ресурсами.

Существует также проблема использования внебюджетных средств, получаемых бюджетными организациями. Имеются бюджетные учреждения, по обязательствам которых федеральный бюджет несет субсидиарную ответственность. Однако их внебюджетные средства используются этими учреждениями самовольно, без ограничений со стороны главных распорядителей бюджетных средств, на основе смет, параллельных бюджету. В результате одни бюджетные организации сверхобеспечены ресурсами, а другим не хватает средств для выполнения возложенных на них функций. При этом главные распорядители не в состоянии производить перераспределение средств.

Устранение этих противоречий возможно на основе реформирования сети бюджетных организаций. Преобразование в этой области предполагается в нескольких направлениях.

Передача преобладающей части непрофильных для федеральных министерств и ведомств организаций в ведении субъектов Российской Федерации, т.е. передача их финансирования с федерального бюджета территориальным бюджетам.

Укрупнение предприятий, переподчинение их либо федеральным, либо территориальным органам власти.

Сохранение статуса бюджетных организаций лишь за теми, которые нуждаются в административном контроле и сметном финансировании. По обязательствам этих организаций государство будет нести субсидиарную ответственность. Доходы этих учреждений, в том числе внебюджетные, в полном объеме зачисляются в качестве неналоговых доходов в соответствующий бюджет, и их финансирование осуществляется из соответствующего бюджета.

Преобразование большинства бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация). Они не будут входить в реестр получателей бюджетных средств и будут предоставлять услуги, полностью или частично оплачиваемые из бюджета. Они станут самостоятельными в финансово-хозяйственной деятельности, в определении штатного расписания, в формах оплаты труда.

Таким образом, бывшие бюджетные учреждения будут преобразованы в следующие формы организации.

Учреждения, состоящие на бюджете. Они входят в реестр получателей бюджетных средств. Их финансирование проводится на основе сметы расходов. Они имеют счет в казначействе. Бюджет несет за них субсидиарную ответственность по их обязательствам. Получаемые ими внебюджетные средства поступают в доходы бюджета. Исполнительные органы власти осуществляют административный контроль за их расходами.

Автономные учреждения, автономные некоммерческие организации. Они не входят в реестр получателей бюджетных средств. Источниками их финансирования являются доходы от оказания платных услуг или бюджетные субсидии. Организации имеют счет в коммерческом банке; бюджет не несет за них субсидиарной ответственности. Внебюджетные средства являются их собственными доходами. Контроль за их деятельностью имеет общественный характер.

Список литературы

1. В. И.Басов. Общественные фонды потребления и бюджет. М., 2005.

2. И.А. Горохов. Планирование и финансирование больниц и поликлиник. М., 2006.

3. Л.И. Тулъчинский. Финансирование проблемы профессионального образования в России. М., 2007.

4. Г.Н. Соболевский, В В. Ермаков, В.В. Головтеев. Основы финансирования учреждений здравоохранения. М., 2007.

5. И.В. Бабановский. Вопросы финансирования здравоохранения в России. М., 2006.