

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ

Г.С.АБДЫЖАПАРОВА

*эксперт отдела экономической политики
Администрации Президента КР*

Большинство исследователей в области науки управления и социального развития под социальную инфраструктурой понимают совокупность объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта, связи, здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, культуры и искусства, деятельность которых направлена на удовлетворение личных потребностей, обеспечение жизнедеятельности и духовного, интеллектуального развития населения.

Оптимально система управления социальной инфраструктурой включает следующие элементы:

1. Постановка целей (в том числе экономических), отвечающих потребностям дальнейшего развития социальной инфраструктуры с учетом ограничений, которые образуют существующий уровень социальной инфраструктуры, внутривластной и международной обстановки, экономических ресурсов и т.д.

2. Создание специфически модифицированных инструментов (методов) управления, с помощью которых могут быть достигнуты эти цели на основе объединения интересов всего общества, групповых и индивидуальных интересов, с одной стороны, и материальной заинтересованности – с другой. При этом особенно важно выделить ключевую роль плана как инструмента единой реализации общественных интересов, в котором взаимосвязано применение таких экономических инструментов, как дотационная политика, ценовая политика, политика заработной платы и др.

3. Создание оптимальной социальной инфраструктуры в целях реализации

протекающих в ней процессов и структуры органов управления для целенаправленного планомерного руководства этими процессами.

Трансформация экономики из командно-административной в принципиально иную социально-экономическую систему, основанную на рыночных принципах, преследует цель добиться построения более производительной экономической системы. Это предполагает прежде всего такие коренные преобразования, как: либерализация, введение частной собственности, создание новых рыночных институтов, что, в конечном счете, подразумевает формирование сопутствующих рыночной экономике производственных отношений.

При этом необходимо подчеркнуть, что указанные экономические преобразования в переходной экономике не являются самоцелью. Они имеют смысл и оправдание только в том случае, если их результатом будет достижение высоких жизненных стандартов.

На современном этапе ускорение научно-технического прогресса и возрастание роли человеческого фактора неизмеримо повышают требования к комплексу условий, обеспечивающих как интенсивное развитие общественного производства, так и полноценное осуществление всех форм жизнедеятельности членов общества.

Такая двойственность задачи, когда повышение стимулов к труду сочетается с разработкой новых принципов распределительных отношений в условиях частной собственности, ставит сложные вопросы как в исследовании сформировавшихся тенденций и пропорций в распределении благ, так и в разработке научно обоснованных методов дальнейшего регулирования этих пропорций.

Основное противоречие в управлении социальной инфраструктурой, на наш взгляд, заключается в сложившемся механизме планирования, финансирования и ресурсного

обеспечения, который предполагает сокращение возможностей одних отраслей (регионов) при установлении приоритета других. Данное противоречие нашло наглядное проявление в существовании так называемого остаточного принципа финансирования социальной инфраструктуры, наличии огромного количества принятых по международным соглашениям и нереализованных целевых комплексных программ.

Статистические данные показывают, что при в общем положительной динамике развития

социальной сферы за период 1996-2000 гг. наблюдается уменьшение удельного веса расходов на социально-культурные мероприятия в доходах и расходах консолидированного бюджета республики, соответственно, с 82,9 и 62,7 % до 56,9 и 50,5 %.

Более того, в последние годы удельный вес капитальных вложений в непроизводственную сферу в общем объеме капитальных вложений, например, в Кыргызстане, понизился с 45 % в 1991 г. до 19 % в 2000 г.

Таблица 1

Капитальные вложения по объектам производственного и непроизводственного назначения за период 1993-2000 гг. (по фактической стоимости), млн. сом.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 к 1993, раз
Всего	597,9	1314	3221,0	4766,2	5692,2	4214,5	6708,2	10855	18
Объекты производ. назначения	302,7	886,5	2786,7	4246,5	4914,3	2932,8	5349,2	8789,8	29
Объекты непроизв. назначения	295,2	427,3	434,3	519,7	777,9	1281,7	1359	2065,2	7

На наш взгляд, развитие социальной инфраструктуры, особенно в регионах, сдерживается тремя главными обстоятельствами. Во-первых, отсутствием у местных бюджетов в ряде районов налоговой базы, достаточной для решения минимальных задач социального развития. Во-вторых, ломкой системы централизованного распределения ресурсов, омертвлением и обесценением не получивших реального материально-технического обеспечения потенциальных социальных инвестиций на счетах местных органов власти. И, наконец, средства, направляемые в инфраструктуру, не находят здесь благоприятной конкурентной среды для эффективного их использования.

Преодоление этих препятствий наталкивается на необходимость отработки нового механизма управления социальной инфраструктурой прежде всего на основе развития рыночных отношений в сфере услуг, трансформации тех элементов государственной системы жизнеобеспечения, которые не имеют под собой достаточных экономических оснований.

В этом контексте основными чертами формируемого нового хозяйственного механизма функционирования отраслей социальной инфраструктуры республики должны стать

дальнейшая децентрализация управления учреждениями социальной инфраструктуры, передача основных функций управления и ответственности за ее развитие местным органам власти, переход от территориально-производственного принципа построения сети этих учреждений к региональному, расширение самостоятельности учреждений в принятии решений и организации деятельности, предоставление потребителям свободы выбора учреждений и форм обслуживания и др. Все это требует сокращения доли государственных социальных услуг и обеспечения их частично на альтернативной основе, установления социальных и государственных выплат до уровня, который удовлетворял бы минимально необходимые потребности граждан. На смену всеобъемлющей контролируемой из центра социальной политики должны прийти рост личной ответственности работника, связь социальных дотаций с результатами его труда, что в свою очередь требует отработки нового финансового механизма управления социальной инфраструктурой, который предусматривает изменение методологии планирования расходов бюджета на социальную сферу, активное использование в качестве источника инвестиций средств предприятий, частных предпринимателей, населения, кредитных

ресурсов, взносов спонсорских и благотворительных организаций через перераспределение в их пользу ресурсов и с изъятием последних из неэффективных бюрократических систем.

Во многих странах отрабатывается механизм совмещения функций государства как собственника средств производства и производителя товаров, с одной стороны, и общественного контролера за функционированием этих средств - с другой. Экономика при этом остается смешанной, а государственное и общественное влияние на деятельность частного сектора возрастает по ряду традиционных (налоги, законодательство, социальные инвестиционные фонды, экономическая политика государства) и относительно новых (производственная демократия, деятельность независимых профсоюзов) направлений.

Переход к рынку существенно изменяет место и роль планирования в системе управления социальной инфраструктурой.

В литературе в качестве основных рассматриваются такие методы планирования и анализа, как: 1) планирование и прогнозирование социальной инфраструктуры в целом по социально-экономическому комплексу республики, оптимизация размещения ее звеньев; 2) комплексное планирование капитальных вложений на развитие инфраструктурных отраслей, оценка эффективности капитальных вложений, 3) планирование отдельных отраслей социальной инфраструктуры, интегральных оценок и анализ уровней ее развития. Главным признается программно-целевой метод, выступающий антиподом планирования от «достигнутого».

Важнейшим инструментам программно-целевого планирования является система норм и нормативов.

Помимо норм и нормативов, регламентирующих потребление материальных, трудовых и финансовых ресурсов, важнейшей частью нормативной базы социальной инфраструктуры являются нормы и нормативы потребления населением материальных благ и платных услуг. Интегральным социальным нормативом данного направления является потребительский бюджет.

Представляется правильным, что региональные нормативы должны базироваться на утвержденном в законодательном порядке бюджете минимальной обеспеченности, который может быть положен в основу самостоятельных региональных программ социального развития.

Это позволит привязать социальные нормативы к источникам их достижения, отойти от уравнительного подхода к регионам и гражданам на основе равного потребления при неравном производстве. В этом случае повышение жизненного уровня в отдельном регионе будет поставлено в зависимость от его экономического роста. Данный подход базируется на двух главных принципах – гарантии доступности благ и услуг региональной социальной инфраструктуры в пределах минимальной социальной нормы и свободного рынка благ и услуг за ее пределами.

Во многих странах метод социальных индикаторов широко используется для определения эффективности социальной политики, оценки состояния дел и тенденций развития в той или иной области социальной сферы, межрегиональных сопоставлений, и именно на основе этого разрабатываются национальные отчеты по человеческому развитию. Так, например, согласно Национальному отчету человеческого развития, опубликованному совместно с ПРООН в феврале 2002 г., индекс человеческого развития - главный интегральный критерий, отражающий возможности самореализации для граждан республики - в 2000 г. впервые достиг уровня, зафиксированного в первые годы независимости страны (0,725).

Ядром новой системы регионального планирования должны стать целевые комплексные программы и фонды социального развития.

По нашему мнению, целевая социальная программа может быть определена и как совокупность отдельных проектов, реализуемых в отраслях социальной инфраструктуры региона. Под социальным проектом мы понимаем наименьшую единицу инвестиционной деятельности в отраслях жизнеобеспечения, которая рассматривается в процессе разработки программы социально-экономического развития. Как правило, проект может осуществляться государственной или частной организацией, должен быть реализован с технической точки зрения независимо от других проектов.

В зависимости от цели образования и источников пополнения в системе фондов социального развития могут быть выделены местный, региональный, областной, республиканский, а также межгосударственный уровни.

В систему общереспубликанских фондов социального развития могут входить фонды самого различного назначения, решающие

межрегиональные задачи. При этом важна добровольность их создания, когда отдельные регионы идут на заинтересованные соглашения о перераспределении региональных средств в пользу менее развитых территорий за счет имеющих более богатую налоговую базу. Подобный подход получил достаточно широкое распространение в ФРГ, Дании, Швеции и других развитых странах мира.

Разновидностями таких фондов у нас в республике можно назвать Социальный фонд Кыргызской Республики и Фонд обязательного медицинского страхования. Социальный фонд республики призван замкнуть на себя основную часть расходов по социальному обеспечению (пенсии, пособия по болезни, безработице, малообеспеченности и т.д.). Мировая практика знает три основных источника формирования фондов социального страхования: средства наемных рабочих и служащих, предприятий и государства.

Примечательно, что основную долю средств социального страхования (от 20 до 40 %) дают прямые вычеты из заработной платы рабочих и служащих, взимаемые в определенном проценте от ее размера, которые являются специфической формой прямого налога. При этом расходы предприятий по социальному страхованию рассматриваются в качестве составной части издержек производства и включаются предпринимателями в себестоимость, а следовательно, и в цену произведенной продукции.

Фонд обязательного медицинского страхования призван повысить качество поставляемых медицинских услуг за счет формирования системы единого плательщика, что означает консолидацию бюджетных средств, страховых средств фонда и средств сооплаты населения.

Большое значение для становления рынка социальных услуг могли бы иметь благотворительные фонды, которые во многих развитых странах мира приняли на себя значительную долю функций, связанных с образованием, здравоохранением, культурой. Велико значение фондов и в финансировании социальных программ для наиболее уязвимых категорий граждан.

Одним из первых благотворительных фондов, созданных с целью социально-культурного развития Кыргызстана, явился фонд "Мээрим" под патронажем М.Акаевой.

Источниками пополнения региональных фондов могут также стать доходы от деятельности самих предприятий социальной

инфраструктуры, средства профсоюзов, других общественных и кооперативных организаций, платежи предприятий за местные ресурсы, местные налоги, а также добровольные взносы населения.

Важным звеном в системе региональных фондов социального развития должны стать региональные инвестиционные фонды. В развитых странах они формируются, как известно, из отчислений от поступающих в казну налогов. Эти фонды используются для субсидирования или полного финансирования развития новых, малорентабельных отраслей промышленности и социальной инфраструктуры.

Особой разновидностью региональных фондов могут стать фонды социальной защиты населения, охраны окружающей среды, а также иные внебюджетные и смешанные фонды социального развития регионов. Таким образом, в новых условиях хозяйствования существенно меняется сложившийся бюджетный механизм, возрастает роль разнообразных фондов социального развития в качестве инструмента выполнения социальных программ.

Рассматривая социальную инфраструктуру с точки зрения соответствия её количественных и качественных параметров структуре потребностей, можно констатировать, что в настоящее время она существенно сужается и практически все ее отрасли требуют приоритетного развития. Нужны более объективные оценки потребностей территорий в финансовой помощи со стороны бюджетов. Прежде всего необходимо решить вопрос о гарантиях минимальной бюджетной обеспеченности. Следует ограничить круг расходов, включаемых в минимальный бюджет (например, затраты на жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и культуру). Практика последних лет отличается вполне оправданным сдвигом в финансировании отраслей социальной инфраструктуры за счет децентрализованных источников, частных инвестиций, которые могут стать основной формой финансирования большинства внебюджетных фондов, используемых на социальные нужды.

Представляется, что развитие социальной инфраструктуры в республике должно осуществляться по следующим направлениям:

«нормировать» следует не сетевые показатели развития социальной сферы как таковые, а определенный круг потребностей в каждой отрасли социальной сферы с соблюдением качественного уровня предоставляемых услуг;

финансирование должно осуществляться как за счет средств республиканского бюджета, так и за счет местных бюджетов;

преимущественным источником финансирования развития социальной инфраструктуры должны стать внебюджетные фонды республики;

за счет республиканского бюджета необходимо оказывать помощь приоритетным регионам и отраслям социальной инфраструктуры.

Таким образом, основными направлениями улучшения финансово-экономического состояния социальной инфраструктуры в Кыргызской Республике являются:

достижение неуклонно возрастающих темпов роста капитальных вложений в инфраструктуру, т.е. рационализация инвестиционной политики;

финансово-экономические и организационные взаимосвязки функционирования инфраструктурных звеньев различных уровней;

значительное расширение рыночных отношений в сфере функционирования социальной инфраструктуры;

углубление процессов приватизации, децентрализации, муниципализации и демократизации в социальной инфраструктуре;

преодоление дисбаланса в потребительском рынке социальных благ.

