

Расходы на социальную политику: эффективность и результативность

© 2011 Л.А. Зиганшина

Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан
при Кабинете министров Республики Татарстан, г. Казань
E-mail: z_landysh@mail.ru

В статье исследуются основные проблемы в области оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику. Автор приводит анализ бюджетных расходов на социальную политику. Предлагается методический подход к оценке эффективности и результативности применительно к расходам бюджетов субъектов РФ на социальную политику.

Ключевые слова: бюджетные расходы, эффективность, результативность, индикатор, агрегированный индикатор, социальная политика.

Одной из главных целей действующей бюджетной политики является дальнейшее совершенствование бюджетной системы, ее ориентация на стимулирование постоянного роста и обеспечение функционирования социальной сферы. Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, направляемых на финансирование социальной сферы, связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. Государственная политика в сфере социальной защиты населения предусматривает совокупность законодательно закрепленных правовых, экономических, социальных гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав и создание условий для достижения социально приемлемого уровня жизни населения. Вопросы планирования и финансирования расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику исходя из ее социально-экономической специфики актуальны в современных условиях. Особое внимание следует уделить вопросам эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику.

Социальная политика является наиболее значимой сферой интересов современного общества и важнейшей частью деятельности современного государства, которая теснейшим образом связана с типом и уровнем развития общества, с теми целями и задачами, которые ставит общество перед собой в своем социальном развитии. В Российской Федерации она реализуется на федеральном и региональном уровнях посредством различных механизмов, включая специальную законодательную базу в данной сфере, финансирование расходов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, разработку и реализацию специальных социальных

программ по решению специфических проблем общественного развития.

Законодательной основой реализации социальной политики является Конституция РФ, в которой определено, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Данное право закреплено и ст. 25 Всеобщей декларации прав человека: “Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам”¹.

Социальная политика представляет собой систему действий органов государственного управления и местного самоуправления, обеспечивающих решение ключевой задачи государства – повышения уровня и качества жизни граждан, в том числе за счет эффективного использования общественных (государственных и муниципальных) финансов. Система социальной защиты населения нашей страны и ее финансового обеспечения построена на принципах разграничения полномочий и расходных обязательств между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, а также государственными внебюджетными фондами. В целях осуществления социального страхования² в государственных внебюджетных фондах аккумулируются средства на реализацию важнейших социальных гарантий: пенсионного обеспечения,

оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во время отпуска по беременности и родам и т.д. Основным источником формирования данных фондов являются страховые взносы, определяемые в соответствии с федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”.

Социальные расходы финансируются из различных источников: федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. В данной статье рассмотрены бюджетные расходы на социальную политику в соответствии с классификацией расходов бюджетов, установленной Бюджетным кодексом РФ³. Эти расходы включают пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, другие вопросы в области социальной политики.

Приведем структуру бюджетных расходов на социальную политику по результатам исполнения консолидированного бюджета РФ за 2009 г. (табл. 1). Основной объем средств на финансирование социальной политики направляется из консолидированных бюджетов субъектов РФ (более 70 %). Расходы на пенсионное обеспечение почти полностью финансируются из федерального бюджета (более 95 %). Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых на социальную политику, большая часть проходит через консолидированные бюджеты субъектов РФ: на социальное обслуживание населения - 97,03 %, охрану семьи и детства - 95,51 %, социальное обеспечение населения - 87,41 %, решение других вопросов в области социальной политики -

91,98 %. Средства на финансирование прикладных научных исследований в области социальной политики предусматриваются только в федеральном бюджете.

Обязательства по реализации социальной политики распределяются между Российской Федерацией, субъектами РФ и частично муниципальными образованиями. Федеральный бюджет несет обязательства по социальному обеспечению безработных граждан, выплачивая им пособия по безработице, обязательства по выплате пособий и компенсаций гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, по выплате пособий гражданам, имеющим детей; по финансированию деятельности подведомственных учреждений социального обслуживания населения, по социальной поддержке так называемых “федеральных льготников”, по реализации прикладных научных исследований в области социальной политики и др. На субъекты РФ возлагаются обязанности по социальному обслуживанию населения, финансовое обеспечение расходных обязательств по поддержке “региональных льготников”, финансовое обеспечение органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, реализация целевых программ в области социальной политики и т.д. Расходы местных бюджетов на социальную политику незначительны, они могут включать дополнительное пенсионное обеспечение муниципальных служащих, расходы на проведение мероприятий по участию в опеке и попечительстве над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, по профилактике детской беспризорности. Это отражается на структуре расходов консолидированного бюджета РФ на социальную политику (табл. 2).

Из табл. 2 следует, что в общей сумме расходов федерального бюджета в 2009 г. расходы

Таблица 1. Структура бюджетных расходов на социальную политику в 2009 г.*

Статья расходов	Общий объем расходов, тыс. руб.	Федеральный бюджет, %	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, %
Социальная политика	1 281 879,79	25,23	74,77
Пенсионное обеспечение	227 909,54	95,91	4,09
Социальное обслуживание населения	230 339,62	2,97	97,03
Социальное обеспечение населения	733 585,11	12,59	87,41
Охрана семьи и детства	46 589,21	4,49	95,51
Прикладные научные исследования в области социальной политики	147,53	100,00	
Другие вопросы в области социальной политики	43 308,77	8,02	91,98

* Структура бюджетных расходов на социальную политику рассчитана с использованием отчетности Федерального казначейства (Казначейства России) об исполнении консолидированного бюджета РФ. URL: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>.

Таблица 2. Структура расходов консолидированного бюджета РФ на социальную политику по результатам исполнения за 2009 г.*

Статья расходов	Федеральный бюджет		Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	
	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, %	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, %
Социальная политика	323 459,238	100,00	958 420,555	100,00
Пенсионное обеспечение	218 591,765	67,58	9 317,775	0,97
Социальное обслуживание населения	6 833,234	2,11	223 506,390	23,32
Социальное обеспечение населения	92 322,842	28,54	641 262,266	66,91
Охрана семьи и детства	2 092,271	0,65	44 496,943	4,64
Прикладные научные исследования в области социальной политики	147,530	0,05		
Другие вопросы в области социальной политики	3 471,593	1,07	39 837,179	4,16

* Структура расходов федерального бюджета, консолидированного бюджета на социальную политику рассчитана с использованием отчетности Федерального казначейства (Казначейства России) об исполнении консолидированного бюджета РФ. URL: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>.

на социальную политику составили 3,35 %, доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную политику в общем объеме расходов составила 15,32 %. К числу основных расходных обязательств федерального бюджета на социальную политику относятся пенсионное и социальное обеспечение населения (67,58 и 28,54 % расходов федерального бюджета на социальную политику, соответственно). Наибольший удельный вес в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную политику занимали расходы на социальное обеспечение населения (66,91 %), вторыми по значимости являлись расходы на социальное обслуживание населения.

Эффективность и результативность социальной политики во многом зависят от продуманности механизма финансирования. Полагаем, что важным в современных условиях является оценка эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику. Однако анализ нормативных правовых актов, исследование экономической литературы свидетельствуют об отсутствии единого подхода как к определению понятий эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику, так и для их оценке. Объективно оценить эффективность и результативность бюджетных расходов на социальную политику считаем возможным при использовании системы критериев и показателей, служащих как для количественных, так и для качественных измерений. Не вызывает сомнения, что эта система оценки должна носить комплексный характер. Процесс оценивания, как правило, должен опираться на систему индикаторов и методических разработок, позволяющих адекватно оценить бюджетные расходы на социальную политику, ее достижения, резуль-

таты, проблемы, противоречия и выявить резервы ее развития.

На наш взгляд, для бюджетных расходов на социальную политику должны быть установлены ключевые показатели, характеризующие их качество, результаты и ожидаемый эффект, которые используются для мониторинга реализации поставленных целей и задач, для определения необходимых направлений деятельности. В этом случае бюджетные средства направляются на четко сформулированные цели и конечные результаты. Измерение эффективности, результативности использования бюджетных средств осуществляется путем установления индикаторов оценки конечных результатов. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов может производиться на основе системы индикаторов. При этом оценку эффективности бюджетных расходов предлагаем осуществлять с использованием индикаторов, имеющих нефинансовый характер, оценку результативности бюджетных расходов - с использованием индикаторов, имеющих финансовый характер.

Внедрение системы индикаторов в процесс оценки эффективности и результативности позволит анализировать динамику изменения эффективности и результативности бюджетных расходов, выявлять причины, влияющие на данные изменения, осуществлять планирование достижения конкретных результатов по повышению эффективности и результативности расходования бюджетных средств, обеспечивать прозрачность расходования бюджетных средств, принять соответствующие управленческие решения для совершенствования планирования расходов бюджетов. Происходит систематизация целей и задач социальной политики в привязке планируемых расходов к конечным измеряемым результатам.

Оценку эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику мы предлагаем проводить с использованием авторского методического подхода, в основе которого лежат анализ зависимости расходов бюджета на социальную политику и индикаторов реализации социальной политики, расчет агрегированного индикатора оценки эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику.

Данный подход предполагает формирование и отбор показателей, применимых для оценки эффективности и результативности бюджетных расходов. Следует отметить, что для оценки эффективности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику, по нашему мнению, следует использовать индикаторы, имеющие тесную связь с бюджетными расходами на социальную политику. Наличие и тесноту этой связи предлагаем определять с использованием методов корреляционно-регрессионного анализа. Обоснование системы индикаторов оценки эффективности бюджетных расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику осуществляется путем определения тесноты связи индикаторов оценки реализации социальной политики и расходов бюджета на социальную политику (расчета коэффициентов корреляции). Индикаторы, имеющие сильную связь с бюджетными расходами, используются при оценке эффективности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику. В случае выявления умеренной или слабой связи не следует применять данные индикаторы для оценки эффективности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику.

Для получения наиболее достоверной и объективной картины эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов РФ необходимо рассчитать агрегированные индикаторы, которые позволяют осуществить комплексную оценку бюджетных расходов на социальную политику в динамике за ряд лет, получить информацию для принятия решения о развитии вида деятельности, расходовании средств бюджета. Расчет агрегированных индикаторов оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику позволяет осуществить их интегральную оценку. В основе их расчета - объединение индикаторов в группу и использование относительных весовых коэффициентов, отражающих приоритеты того или иного индикатора.

Для анализа значений агрегированного индикатора необходим инструментарий, который бы позволил определить уровень эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов

РФ на социальную политику. Представляется целесообразным в качестве такого инструментария разработать шкалу значений агрегированного индикатора, которая может предполагать несколько диапазонов его значений, каждому из которых соответствует степень эффективности и результативности расходов бюджета на социальную политику.

На основе полученных итогов оценки эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику возможна подготовка рекомендаций, содержащих комплекс мероприятий для повышения эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику, для принятия в дальнейшем управленческих решений.

Предлагаемый нами методический подход к оценке эффективности и результативности расходов бюджетов субъектов РФ на социальную политику позволяет:

- сформировать комплексную систему оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику;
- оценить эффективность и результативность бюджетных расходов субъектов РФ на социальную политику в динамике за исследуемый период;
- сравнить эффективность и результативность бюджетных расходов субъектов РФ на социальную политику;
- учесть данные оценки эффективности и результативности бюджетных расходов субъектов РФ на социальную политику при формировании бюджета на очередной финансовый период.

Таким образом, предлагаемая комплексная оценка бюджетных расходов на социальную политику дает возможность определить эффективность и результативность расходов бюджетов субъектов РФ на основе достигнутых результатов реализации социальной политики, а также выработать рекомендации по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов на социальную политику и принятию дальнейших управленческих решений.

¹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

² Об основах обязательного социального страхования: федер. закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

³ Бюджетный кодекс РФ. Ст. 21. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".