

Перспективные направления развития региональной системы социального обслуживания населения

© 2009 Е.А. Карасик

Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина

Анализируется проблема повышения эффективности системы социального обслуживания населения. Реализация государственной социальной политики требует использования новых методов и механизмов. Одним из факторов оптимизации системы социального обслуживания становится внедрение принципов государственно-частного партнерства. Исследуются возможные формы государственно-частного партнерства, деятельность автономных учреждений социального обслуживания на примере Республики Татарстан.

Ключевые слова: система социального обслуживания населения, государственно-частное партнерство, некоммерческая организация, концессия, аутсорсинг, автономные организации.

В условиях рыночных отношений человек может обеспечить удовлетворение своих потребностей несколькими путями: получая доход от собственности, в виде заработной платы, выплат, замещающих заработок. Но в каждом обществе существуют уязвимые слои населения, нуждающиеся в государственной поддержке. Становление рыночной экономики порождает специализированный институт социальной защиты населения, который функционирует благодаря государственному регулированию экономики и общественной жизни. Развитие государственной социальной политики постоянно требует новых механизмов, форм и методов ее реализации. Одним из механизмов национальной составляющей социальной политики является социальное обслуживание.

Приоритетами совершенствования системы социального обслуживания населения являются повышение доступности и качества гарантированных государством социальных услуг, вовлечение в социальную сферу социально-ответственного бизнеса, развитие негосударственной составляющей, сокращение неэффективных затрат и получение максимально возможного социального эффекта от предоставляемых услуг. Растущее значение социальной и производственной инфраструктур, ответственность государства за их развитие при недостаточности финансовых возможностей предопределяют необходимость обновления и совершенствования инвестиционно-инструментария в целях повышения эффективности затрат и более полного удовлетворения потребностей общества. Необходимость повышения качества и эффективности оказания социальных услуг, отказ от сметного финансирования государственных социальных служб требуют перехода от количественных показателей работы социальных учреждений к оценке качества оказанных услуг. После принятия 8 ноября

2006 г. федерального закона № 174 “Об автономных учреждениях” одним из перспективных направлений повышения эффективности социального обслуживания становится создание нового типа учреждений - автономных учреждений социального обслуживания, которые обладают большей самостоятельностью по сравнению с государственными. В отличие от бюджетных учреждений, финансируемых в соответствии со сметой доходов и расходов, автономные учреждения осуществляют свою деятельность на основе государственного задания на оказание гарантированных государством социальных услуг бесплатно или частично за плату.

В целях оптимизации работы системы социального обслуживания и во исполнение Федерального закона в Республике Татарстан принят Указ Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева от 29 марта 2007 г. № УП-155 “О мерах по реализации в Республике Татарстан Федерального закона “Об автономных учреждениях”, который устанавливает основы государственной политики в сфере создания и функционирования автономных учреждений в республике. В соответствии с Федеральным законом и Указом Президента Республики Татарстан Кабинетом министров Республики Татарстан приняты постановления № 160 “Об утверждении нормативов финансовых затрат и базовых нормативов содержания имущества государственных учреждений” и № 161 “Об определении условий и порядка формирования задания учредителя автономному учреждению Республики Татарстан” от 28 апреля 2007 г., которыми определяется порядок финансирования автономных учреждений на основе субсидий, объем субсидий и контроль за их расходованием; устанавливаются полномочия учредителя автономного учреждения, порядок подготовки и рассмотрения предложений о создании автономных учреждений.

В целях реализации федеральных нормативных документов разработаны и утверждены ведомственные приказы Министерства труда, занятости и социальной защиты (МТЗиСЗ) РТ № 190 от 4 мая 2008 г. “Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации деятельности попечительских советов по вопросам оказания поддержки учреждениям социального обслуживания на территории муниципального района (городского округа)” и приказ МТЗиСЗ РТ № 200 от 12 мая 2008 г. “Об утверждении типовой формы задания на оказание гарантированных государством социальных услуг, форм отчетности и мониторинга о его исполнении государственным автономным учреждением социального обслуживания (ГУАСО)”. На сегодняшний день МТЗиСЗ РТ проведена работа по созданию 24 ГУАСО (из них 20 сформировано на базе существующих домов-интернатов путем изменения их типа и одно новое - путем учреждения). Двадцать учреждений работают в течение одного года. Среди них - Центр реабилитации инвалидов “Восхождение” в г. Казани, 17 домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 4 психоневрологических интерната (Казанский, Елабужский, Зеленодольский и Чистопольский); 2 детских дома-интерната для умственно отсталых детей (Дербышкинский и Верхне-Отарский). Алькеевский дом-интернат для престарелых и инвалидов создается путем учреждения. Одними из первых совместных действий Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан и автономных учреждений стали мероприятия по увеличению доходов и оптимизации расходов учреждений¹.

Учитывая, что в процессе открытия расчетных счетов в ОАО “Ак-Барс Банк” государственные автономные учреждения столкнулись с проблемой необходимости оплаты банковских услуг, в адрес ОАО “Ак-Барс Банк” Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан было направлено обращение с просьбой рассмотреть возможность освобождения автономных учреждений от уплаты комиссионного вознаграждения за оказание банковских услуг при осуществлении указанными учреждениями операций со средствами, выделенными им для выполнения государственного задания из бюджета Республики Татарстан. Приказом ОАО “Ак-Барс Банк” от 16 ноября 2007 г. № 652 все ГУАСО освобождены от уплаты комиссионного вознаграждения за оказание банковских услуг, составляющего 1,5%².

¹ Отчет о работе Министерства и отрасли социальной защиты Республики Татарстан за 2007 год. Режим доступа: <http://www.mtsz.tatar.ru>.

² Там же.

Государством предусмотрены определенные льготы для учреждений социального обслуживания. Законом Республики Татарстан от 25 июля 2007 г. № 32-З РТ автономные учреждения освобождены от уплаты налогов на имущество. Что касается земельного налога, то в соответствии с Земельным кодексом он подлежит уплате в муниципальные бюджеты районов, в связи с чем сегодня ведется работа с главами муниципальных районов по принятию на сессиях муниципальных образований решений об освобождении автономных учреждений от уплаты земельного налога. В настоящее время полностью освобождены от уплаты земельного налога два автономных учреждения социальной защиты - Алькеевский и Аксубаевский дома-интернаты для престарелых и инвалидов. Льготный тариф по налогообложению установлен для Казанского психоневрологического интерната и Детского дома-интерната для умственно отсталых детей в поселке Дербышки (0,123% кадастровой стоимости земельных участков), для Набережночелнинского дома-интерната для престарелых и инвалидов (0,136% кадастровой стоимости земельных участков). По остальным муниципальным районам решений по освобождению автономных учреждений от уплаты земельного налога пока не принято.

Еще одной проблемой, характерной для всех автономных учреждений, явилось предоставление электро- и теплоэнергии по тарифам, установленным для коммерческих организаций. В настоящее время имеются разъяснения Республиканской энергетической комиссии от 8 декабря 2007 г. № 07/1171 “О расчетах за электрическую и тепловую энергию с автономными учреждениями”, где автономные учреждения приравнены к бюджетным.

По итогам первого полугодия 2008 г. общая сумма доходов автономных учреждений составила 161 337 тыс. руб., из них 121 475 тыс. руб. (75%) - субсидии, полученные на выполнение государственного задания; 34 942 тыс. руб. (22%) - средства пенсионного обеспечения обслуживаемых граждан; 4920 тыс. руб. (3%) - доходы от подсобных хозяйств автономных учреждений и доходы от предпринимательской деятельности и оказания платных услуг населению³.

В целом можно констатировать, что работа автономных учреждений социального обслуживания оказывается достаточно эффективной, поэтому процесс перевода государственных учреждений в автономные продолжится в рамках концепции программы “Развитие и размещение производительных сил Республики Татарстан на ос-

³ Отчет о работе Министерства и отрасли социальной защиты Республики Татарстан за 2007 год.

нове кластерного подхода до 2015 года и на период до 2030 года” и коснется почти всех учреждений социальной сферы. Прогнозируется, что доля автономных учреждений, созданных в отрасли социального обслуживания республики, от общего числа государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания возрастет с 12 % в 2007 г. до 75% в 2010 г. Однако при переходе в статус автономного учреждения необходимо учитывать материально-техническую базу, степень готовности к переходу и, конечно, постепенность и поэтапность перехода, учитывая индивидуальные особенности каждого учреждения.

Другое направление оптимизации функционирования системы социального обслуживания включает в себя расширение возможностей по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Развитие эффективных институтов взаимодействия государства и негосударственного секторов является одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры.

Система партнерских отношений между государством и частным сектором (бизнесом) - один из основополагающих элементов функционирования любого современного общества. На практике эта система проявляется в форме определенной институциональной среды и структуры отношений и включает в себя разнообразные виды деятельности⁴.

В российской научной среде феномен государственно-частного партнерства должным образом не изучен. Наиболее общее определение данному явлению может быть таким: государственно-частное партнерство - это институционально и организационно оформленное взаимодействие (союз) между государством и бизнесом в целях реализации социально значимых проектов и программ в широком спектре общественной жизни. Суть взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства заключается в согласовании интересов. Причем очевидно, что если взаимодействие осуществляется, то, значит, у государства и бизнеса нашлись общие интересы. Безусловно, есть сферы, где частный бизнес может работать без государственного участия. Есть также традиционные сферы государственно-

ной ответственности - оборона, внутренняя безопасность, здравоохранение, социальная защита, где чисто рыночные механизмы не могут быть эффективными с точки зрения социальной эффективности, воспроизводства населения и экономической безопасности. Кроме того, в любой социально-экономической системе, как бы успешно она ни развивалась, существуют категории граждан, которые в силу объективных обстоятельств не могут полноценно трудиться и обеспечивать себе все социально-значимые блага. Поэтому социальное партнерство государства и бизнеса является одним из главных и необходимых факторов эффективного функционирования системы социального обслуживания. Однако в условиях действия настоящего законодательства в РФ существуют лишь единичные примеры активного участия негосударственных структур в оказании социальных услуг гражданам⁵.

В партнерстве главнейшим является взаимное доверие сторон. Государство, участвуя в партнерстве с бизнесом и некоммерческими организациями, дает сигнал, что оно направляет их усилия в общественно-полезную сферу.

Благодаря социальному и государственно-частному партнерству получают развитие новые институционально-ресурсные формы: инвестиционные и венчурные фонды, эндаументы, аутсорсинг, автономные учреждения. Задачей государственно-частного партнерства в социальном обеспечении является развитие экономической и социальной инфраструктур отрасли.

Государство, участвуя в государственно-частном партнерстве, преследует цели снижения бюджетных затрат на развитие инфраструктуры учреждений социального обслуживания, увеличения поступлений от налогов и других выплат в бюджет, привлечения средств в крупномасштабные проекты.

Потребители социальных услуг достигают повышения качества получаемых социальных услуг за счет роста уровня конкуренции между государственными и партнерскими или негосударственными организациями. Привлечение частных инвестиций в развитие социальной сферы через механизмы государственно-частного партнерства невозможно без проведения реформы бюджетного сектора. Существующий статус бюджетного учреждения, характерный для подавляющего большинства государственных и муниципальных организаций социальной сферы, фактически блокирует возможность привле-

⁴ Повышение эффективности государственного управления и регулирования Реформа государственного управления. Режим доступа: http://www.akdi.ru/ECONOM/program/41_6.HTM.

⁵ Хафизова Н.Х. Государство и бизнес: некоторые проблемы взаимодействия // Социально-экономические и организационно-управленческие аспекты становления рыночной экономики России: Сб. науч. ст. М., 2007. С. 188.

чения частных инвестиций. До проведения реформы бюджетного сектора развитие механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере будет концентрироваться лишь на передаче в частный сектор (на аутсорсинге) непрофильных для бюджетных учреждений видов деятельности, таких как обслуживание объектов недвижимости.

Для осуществления социального обслуживания государственно-частное партнерство предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов.

Основные преимущества концессионных механизмов предполагают: приток дополнительных инвестиций в регион или муниципальное образование; возможность принятия решения о переложении бремени платежей с налогоплательщиков на потребителей; доступ к мировым финансовым рынкам; облегчение бюджетной нагрузки, создающее простор для бюджетного маневрирования; создание конкурентной среды в отрасли; привлечение более эффективного, чем государственный, частного менеджмента. Стоит выделить социальные преимущества концессионных механизмов, которые включают в себя: увеличение социальных выгод (рост социального эффекта, возникновение эффекта мультипликатора - создание дополнительной занятости и стимулирование экономической активности в регионе); перераспределение бюджетных ресурсов концедента в пользу нерентабельных секторов в производстве общественных благ; улучшение обслуживания населения⁶.

Другой формой государственно-частного партнерства служат арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату.

Еще одной распространенной в России формой государственно-частного партнерства являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может выступать в виде акционирования (корпоратизации) и создания со-

вместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале.

В российской практике используются все формы государственно-частного партнерства, кроме концессий. В то же время концессии - это наиболее развитая, комплексная форма партнерства, получившая распространение за рубежом для реализации крупных, капиталоемких проектов, так как отношения носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. В концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений. У государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно механизмов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. Государство передает концессионеру только право владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Для РФ применительно к социальному обслуживанию данные инструменты пока не применяются, что связано с низкой рентабельностью, высокими рисками из-за продолжительных сроков окупаемости проектов и участия в этих проектах государства (принимаемые им политические решения способны влиять на тарифы, налогообложение). Создание концессий ведется несистемно, властные структуры сосредоточены в основном на законодательных вопросах, не уделяя необходимого внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий.

Для построения социального партнерства в социальном обслуживании населения необходимо наличие рынка социальных услуг, на котором были бы представлены все три сектора: государственные структуры, коммерческие предприятия и некоммерческие организации⁷.

Развитие институтов взаимодействия государства и негосударственного сектора является одним из важных условий формирования эффективной экономической и социальной политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктур.

Поступила в редакцию 06.04.2009 г.

⁶ Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. Режим доступа: <http://nacproject.viperson.ru/wind.php?ID=334757>.

⁷ Якимец В.И. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. М., 2005. Т. 18. С. 11.