

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2008 Н.М. Ченцова, Т.С. Вешнякова*

Ключевые слова: социальная защита, социальная поддержка, эффективность, критерии эффективности, уровень социальной поддержки, социальная напряженность, трудовая нагрузка, социальная нагрузка, бюджетная нагрузка, социальная поддержка.

Рассматриваются сущность и особенности эффективности системы социальной защиты населения. Основной целью повышения эффективности социальной поддержки является рост реальных доходов граждан. Взаимосвязь трех подходов при изучении эффективности социальной защиты дает комплексную оценку результативности социальной политики муниципалитета. Приводится расчет показателей социальной напряженности. Комплексная оценка эффективности системы социальной поддержки городского округа Тольятти свидетельствует о недостаточном уровне достижения целей. Использование рассмотренных подходов и критериев оценки социальной эффективности позволит поднять управление социальной защитой населения на более высокий уровень.

Сущность эффективности социальной экономики выражается в способности государства и общества, системы социальной защиты населения или ее отдельных элементов позитивно реагировать и отвечать на запросы, потребности населения, прежде всего социально уязвимой его части. Поэтому данное понятие можно выразить как максимально возможное достижение цели по удовлетворению потребностей населения при оптимальных затратах. Иначе говоря, эффективность социальной экономики отражает характеристику результата целенаправленной деятельности по достижению поставленной цели.

Цели любого муниципального образования рассматривают в социальном и экономическом направлениях. Цели муниципального образования в социальной сфере - обеспечение достойного уровня благосостояния и создание примерно равных жизненных шансов для всех граждан муниципального сообщества. Муниципальная политика призвана ослабить внутреннее социальное напряжение муниципального образования и сохранить его целостность и единство. Цели муниципального образования в экономической сфере - обеспечение рационального использования экономических возможностей, ресурсов, объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации района.

Между экономическими и социальными целями всегда существуют противоречия, в связи с чем возникает необходимость достижения компромисса (оптимального сочетания) экономической эффективности и социальной справедливости при соблюдении федеральных и региональных интересов.

Для объективной оценки эффективности социальной поддержки необходимы научно обоснованные критерии. Критерий - это признак, на основании которого оценивается результативность социальной экономики, мерило оценки ее эффективности.

Критерии эффективности социальной поддержки многообразны: количественные и качественные (уровень и качество жизни, размер пенсий, пособий и др.); нормы-цели, нормы-условия, нормы-пределы (прожиточный минимум, пределы экологических нормативов и др.). В качестве обобщенного критерия оценки эффективности социально-экономической деятельности выступают социальные нормативы и стандарты, в сравнении с которыми оцениваются результаты достижения цели. Важнейшим социальным нормативом является бюджет прожиточного минимума.

Эволюция социальных идей постепенно выработала критерии оценки социально-экономического развития человечества. Они-то и воплощаются в критериях экономической эф-

* Ченцова Наталья Михайловна, соискатель, Поволжский государственный университет сервиса, г. Тольятти Самарской области; Вешнякова Татьяна Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент Поволжского государственного университета сервиса, г. Тольятти Самарской области.

фективности и социальной справедливости. Критерий экономической эффективности характеризует не только уровень развития производительных сил, но и умение предвидеть и предотвращать опасные для жизни и здоровья людей последствия вносимых в природу антропогенных изменений. Критерий социальной справедливости оценивает качество общественных (в частности, экономических) отношений с позиций обеспечения благосостояния, свободы и других человеческих ценностей не в ущерб таким же интересам других людей.

Влияние экономических факторов на социальное благополучие, удовлетворение потребностей членов общества в условиях развития рыночных отношений чрезвычайно возрастает. Степень удовлетворения потребностей человека, различных слоев общества, как известно, является основным критерием экономической эффективности социальной работы.

Целью повышения эффективности социальной поддержки населения является рост реальных доходов социально нуждающихся граждан при гарантии сохранения и использования социальных выплат по назначению и предоставлении социальных услуг. Политика социальной защиты включает следующие основные направления:

- ◆ обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, так как они не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и потому объективно нуждаются в государственной поддержке;

- ◆ обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ, к числу которых относятся прежде всего медицинское обслуживание и общее образование;

- ◆ создание для всего трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте¹.

Эффективность социальной поддержки важно рассматривать во взаимосвязи с региональным управлением. Поэтому необходимо отметить, как вписывается региональный аспект в систему управления социальной поддержки населения.

Социальное управление представляет собой один из видов управления в обществе, функции которого заключаются в регулировании социального положения всех участников общественной жизни, в обеспечении их развития как субъектов общественных отношений.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” органы местного самоуправления городского округа решают вопросы местного значения, осуществляют переданные законом субъекта РФ отдельные государственные полномочия, а также решают иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, только за счет собственных доходов местного бюджета (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации)².

Для нашего государства характерно объединение института власти и института собственности. В многоукладной экономике оно должно выступать не только в качестве субъекта собственности, но и субъекта управления, т.е. включаться в сферу трудовых отношений.

По этой причине экономика организаций социальной защиты регулируется управляющим воздействием сверху вниз. Взаимосвязи между элементами системы, как экономическими ее субъектами, подчиняются принципам планирования, демократического централизма и, частично, хозяйственного расчета. Учреждениям предписываются категории обслуживаемых, ограничивается ассортимент услуг, определяются объемы финансовых, кадровых и других ресурсов.

Основными субъектами реализации системы социальной защиты населения выступают:

- ◆ государство;
- ◆ субъекты Российской Федерации;
- ◆ муниципальные образования;
- ◆ крупные предприятия.

Обобщая компетенцию перечисленных субъектов, выделим следующие направления их деятельности:

- ◆ осуществление и поддержка в регионе единой государственной политики РФ в области социальной поддержки;

- ◆ разработка и реализация социальных программ соответствующего уровня, участие в разработке федеральных программ;
- ◆ законодательное, организационное, ресурсное и кадровое обеспечение социального обслуживания;
- ◆ формирование региональных органов социального обслуживания;
- ◆ развитие, обеспечение и совершенствование деятельности муниципальных учреждений социального обслуживания;
- ◆ формирование бюджета соответствующего уровня с учетом расходов на социальное обслуживание;
- ◆ контроль за соблюдением государственных стандартов и норм социального обслуживания;
- ◆ содействие развитию и координации деятельности негосударственных учреждений социального обслуживания;

- ◆ развитие межрегионального сотрудничества в области социального обслуживания;
- ◆ решение иных вопросов социального развития, отнесенных к компетенции соответствующего уровня управления³.

Конечной целью и результатом развития муниципального образования является благосостояние его населения. К настоящему времени статистической наукой не предложен общепринятый обобщающий показатель уровня социального развития. Чаще всего социальное развитие муниципальных образований характеризуется понятием “качество жизни”, “уровень жизни”.

Эффективность уровня социальной поддержки муниципалитета целесообразно оценивать с точки зрения взаимосвязи трех направлений (см. рисунок):

- ◆ во-первых, изучается фактическое состояние социальной поддержки как уровень социальной напряженности;

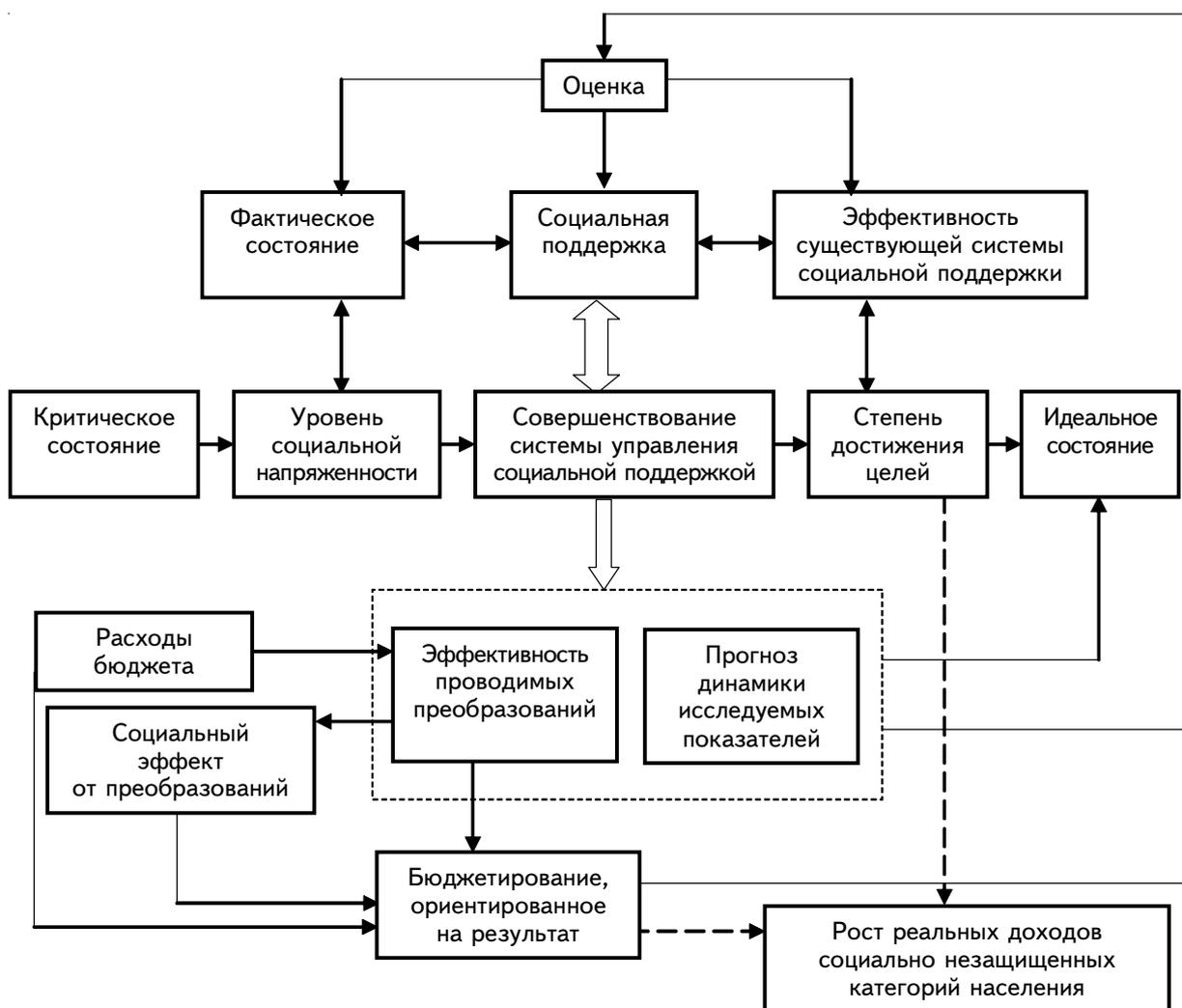


Рис. Схема комплексной оценки системы социальной поддержки населения муниципалитета

Расчет показателей социальной напряженности муниципального образования

№ п/п	Показатели	Формула	Условное обозначение
1	Показатели трудовой нагрузки		
1.1	Коэффициент нагрузки за счет лиц старших возрастов	$K_{mp_1} = \frac{CT}{ЭАН}$	CT - лица старших возрастов, за исключением работающих, ЭАН - экономически активное население
1.2	Коэффициент нагрузки за счет лиц младших возрастов	$K_{mp_2} = \frac{МЛ}{ЭАН}$	МЛ - лица младших возрастов, за исключением работающих
1.3	Общий коэффициент трудовой нагрузки за счет лиц, находящихся за пределами трудоспособного возраста	$K_{mp_{общ}} = \frac{CT + МЛ}{ЭАН}$	
2	Показатели социальной нагрузки		
2.1	Коэффициент социальной нагрузки за счет социально незащищенных слоев населения	$K_{соц_1} = \frac{СН}{ТРР}$	СН - социально незащищенные слои населения, ТРР - трудовые ресурсы
2.2	Коэффициент социальной нагрузки за счет граждан, живущих за чертой бедности	$K_{соц_2} = \frac{Б}{ТРР}$	Б - граждане, живущие за чертой бедности
2.3	Общий коэффициент социальной нагрузки	$K_{соц_{общ}} = \frac{СН + Б}{ТРР}$	
3	Показатели бюджетной нагрузки		
3.1	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальной политики	$K_{бд_1} = \frac{\sum CO}{БД}$	$\sum CO$ - сумма расходов на социальную политику в бюджете; БД - баланс бюджета
3.2	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальных выплат региональным льготникам	$K_{бд_2} = \frac{\sum СВ_{рег}}{БД_{рег}}$	$\sum СВ$ - сумма расходов на финансирование социальных выплат региональным льготникам; БД _{рег} - баланс бюджета соответствующего субъекта Федерации
3.3	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальной помощи населению муниципального образования с доходами ниже прожиточного минимума	$K_{бд_3} = \frac{\sum СП_{рег}}{БД_{рег}}$	$\sum СП$ - сумма расходов на социальную помощь населению муниципального образования с доходами ниже прожиточного минимума
3.4	Общий коэффициент бюджетной нагрузки	$K_{бд_{общ}} = \sum_{i=1}^3 K_{бд_i}$	
4	Интегральный коэффициент социальной напряженности муниципального образования	$K_{инт} = \sqrt[3]{K_{mp_{общ}} \cdot K_{соц_{общ}} \cdot K_{бд_{общ}}}$	

♦ во-вторых, следует оценить степень достижения целей системы социальной поддержки;

♦ в-третьих, при реформировании и совершенствовании системы социальной поддержки, а также при прогнозировании экономического результата, целесообразно использовать метод бюджетирования, ориентированного на результат⁴. Данный подход предус-

матривает поэтапную оценку экономической эффективности и результативности оказания бюджетной услуги, а затем оценку эффективности использования бюджетных расходов.

Для реализации приведенных подходов, оценим, в первую очередь, уровень фактического состояния системы социальной поддержки. Автором статьи предложен перечень пока-

Таблица 2

Оценка социальной напряженности в г.о. Тольятти за 2002 - 2007 гг.

№ п/п	Показатели	Годы					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Показатели трудовой нагрузки						
1.1	Коэффициент нагрузки за счет лиц старших возрастов	0,086	0,092	0,095	0,095	0,095	0,101
1.2	Коэффициент нагрузки за счет лиц младших возрастов	0,383	0,375	0,376	0,383	0,397	0,399
1.3	Общий коэффициент трудовой нагрузки за счет лиц, находящихся за пределами трудоспособного возраста	0,469	0,467	0,472	0,479	0,492	0,500
1.4	Индекс роста	-	0,99	1,01	1,01	1,03	1,02
2	Показатели социальной нагрузки						
2.1	Коэффициент социальной нагрузки за счет социально незащищенных слоев населения	0,540	0,552	0,565	0,602	0,615	0,621
2.2	Коэффициент социальной нагрузки за счет граждан, живущих за чертой бедности	0,214	0,226	0,245	0,174	0,189	0,204
2.3	Общий коэффициент социальной нагрузки	0,755	0,778	0,810	0,776	0,805	0,825
2.4	Индекс роста	-	1,03	1,04	0,96	1,04	1,03
3	Показатели бюджетной нагрузки						
3.1	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальной политики г. Тольятти	0,08	0,09	0,20	0,15	0,22	0,24
3.2	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальных выплат региональным льготникам г. Тольятти	0,002	0,003	0,003	0,001	0,001	0,001
3.3	Коэффициент бюджетной нагрузки за счет финансирования социальной помощи населению г. Тольятти с доходами ниже прожиточного минимума	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
3.4	Общий коэффициент бюджетной нагрузки г. Тольятти	0,027	0,030	0,068	0,050	0,072	0,080
3.5	Индекс роста	-	1,11	2,27	0,74	1,44	1,11
4	Интегральный коэффициент социальной напряженности в г. Тольятти						
4.1	Индекс роста	-	1,01	1,35	0,89	1,16	1,04

зателей оценки системы социальной поддержки с точки зрения социальной напряженности муниципального образования (табл. 1).

Оценка социальной напряженности в г.о. Тольятти по представленным показателям за прошедшие 5 лет приведена в табл. 2.

Проведенные расчеты позволяют сформулировать следующие выводы.

1. Общий коэффициент трудовой нагрузки за счет лиц, находящихся за пределами трудоспособного возраста, возрастает за 2002 - 2007 гг. с 0,469 до 0,5. Это объясняется постоянным приростом численности лиц, находящихся за пределами трудоспособного возраста.

2. Общий коэффициент социальной нагрузки довольно высок: если в 2002 г. он составлял 0,755, то в 2007 г. - уже 0,825, что пре-

имущественно происходит за счет прироста социально незащищенных слоев населения.

3. Общий коэффициент бюджетной нагрузки г. Тольятти можно оценить как неоправданно низкий, учитывая, что борьба с бедностью является одним из приоритетных направлений социальной политики всех уровней управления. Однако необходимо отметить, что имеет место тенденция к росту - в 2007 г. данный показатель составил 0,08.

4. Интегральный коэффициент социальной напряженности в г. Тольятти составил в 2007 г. 0,32, что на 0,104 выше, чем в 2002 г.

Эффективность системы социальной поддержки г.о. Тольятти, согласно рисунку 1, следует оценить с точки зрения целевого подхода. Целевыми показателями в данном слу-

чае являются относительные показатели доходов населения, в частности, социально нуждающихся категорий. Их фактическое значение в основном колеблется от 0 до 1.

1. Соотношение ежемесячного размера социальных выплат (в среднем с учетом выплат федерального, регионального и муниципального уровней) и бюджетных затрат г.о. Тольятти на одного нуждающегося с 2002 по 2004 гг. приближался к 2, а с 2005 г. уже составлял менее 1, что вызвано последствиями принятия закона о “монетизации” льгот. Рост социальных выплат в целом опережает рост размера бюджетных расходов на 1 нуждающегося. Исключением является 2005 г. - начало реализации закона о “монетизации”⁵.

2. Несмотря на рост минимального размера пенсии, его доля по отношению к величине средней пенсии составляет лишь около трети. Соотношение среднего размера пенсии и прожиточного минимума для пенсионеров не превышает 1 в 2006 и 2007 гг. Это свидетельствует о том, что с 2002 по 2005 гг. средний размер пенсии был выше прожиточного минимума, а в 2006 - 2007 гг. - снизился;

3. Намечился рост социальных выплат в структуре среднедушевого дохода нуждающихся и, в частности, граждан, живущих за чертой бедности - в 2007 г. он составил 0,344 и 0,489, соответственно, по сравнению с 2002 г., где данные показатели составили 0,245 и 0,350;

4. Значение среднедушевого дохода нуждающихся составляет в 2007 г. чуть больше 0,9 от величины прожиточного минимума на душу населения. В целом данный показатель снизился по отношению к 2003 - 2004 гг. на 0,1- 0,2 пункта;

5. Соотношение среднедушевого дохода граждан, живущих за чертой бедности и прожиточного минимума на душу населения колеблется на уровне 0,6 - 0,7. Данный показатель отражает незначительную тенденцию к снижению;

6. Отношение среднемесячного размера социальных выплат и прожиточного минимума на душу населения с 2002 по 2007 гг. возросло с 0,23 до 0,312;

7. Значение прожиточного минимума составляет лишь 0,406 в 2007 г. от значения среднедушевого уровня доходов, что составляет 4279 руб. на душу населения по итогам 4 квартала 2007 г.

8. С 2002 по 2006 гг. имело место опережение темпов роста среднедушевых доходов

в целом над ростом среднедушевых доходов нуждающихся. В 2007 г. данная тенденция обрела противоположную направленность. С 2005 г. несколько более быстрыми темпами возрастают доходы граждан, живущих за чертой бедности по сравнению с доходами населения в целом. Значение данного показателя в 2007 г. составило 1,054.

В итоге можно говорить о том, что совокупный показатель эффективности можно оценить во всех периодах выше среднего (0,6), тогда как идеальным его значением является 1. В 2004 г. общий уровень эффективности организации социальной поддержки, оцениваемый с точки зрения целевого подхода, был наибольший и составлял 0,683, а в 2007 г. составил 0,603. Данное значение ниже значения 2002 года на 0,08.

Итак, с точки зрения оценки эффективности социальной поддержки можно говорить о том, что деятельность властных структур по регулированию социальной сферы далека от законодательно закрепленного уровня: уровень социальной нагрузки на трудоспособное население г.о. Тольятти в несколько раз выше, чем уровень фактической нагрузки на муниципальный и региональный бюджеты.

Так, ст. 7 Конституции РФ гласит: “Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека”⁶. А в соответствии со ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. На деле же приведенные данные не позволяют в необходимой мере реализовать указанные нормы Основного Закона страны. Поэтому важно направлять усилия на совершенствование существующей системы социальной поддержки населения.

Таким образом, проанализировав динамику показателей эффективности организации социальной защиты населения г. о. Тольятти, можно констатировать наличие и необходимость решений следующих наиболее острых проблем:

♦ нарастание процесса социального и имущественного расслоения населения, а вслед за ним, и дифференциации его реальных доходов;

- ◆ существенная дифференциация условий реализации социальных прав граждан;
- ◆ сложность и незавершенность социальной реформы, проводимой с 2004 года в соответствии с законом о “монетизации” льгот;
- ◆ рост социальной и финансовой нагрузки на трудоспособное население и бюджет;
- ◆ нарастание социального иждивенчества в сочетании с усилением недоверия к власти, к ее способности выполнять взятые на себя социальные обязательства;
- ◆ государство, а вслед за ним регионы и муниципалитеты в реализации социальной политики не учитывают принцип ее эффективности;
- ◆ в целом - реально низкие качество и уровень жизни населения и, в первую очередь, социально незащищенных слоев населения.

Развитие социальной поддержки должно быть направлено на достижение ее стратегических целей, в качестве которых можно выделить следующие:

- ◆ достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей, находящихся в трудной жизненной и материальной ситуации;
- ◆ гарантия конституционных прав социально нуждающихся граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- ◆ существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Реализация обозначенных целей возможна за счет:

- ◆ создания экономических и правовых условий для повышения трудовой активности, развития предприимчивости и деловой инициативы социально уязвимых категорий населения;
- ◆ обеспечения повышения уровня социальной защищенности и социального обслуживания ветеранов, инвалидов, пожилых людей, детей, других нетрудоспособных групп населения;
- ◆ создания равных стартовых условий всем гражданам независимо от места жительства и уровня доходов для реализации прав на охрану здоровья и получения образования⁷.

Для реализации приведенных направлений повышения эффективности социальной защиты предусматривается ряд подходов с учетом международного опыта, в частности:

- ◆ внедрение механизмов накопительно-финансирования пенсий для работающего населения;

- ◆ переход к предоставлению адресной социальной помощи нуждающимся домохозяйствам на основе усиления методической роли федеральных органов социальной защиты населения;
- ◆ переход к финансированию социальных услуг в зависимости от их объема и качества на основе программно-целевых и конкурсных механизмов государственного финансирования;
- ◆ развитие самокупаемости социальных услуг в тех сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки;
- ◆ развитие институтов независимой оценки эффективности расходования бюджетных средств и привлечение профильных некоммерческих организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета.

Использование рассмотренных подходов и критериев оценки эффективности социальной поддержки позволит поднять управление социальной защитой населения на более высокий уровень, основанный на внедрении научных исследований в практику организации социальной деятельности.

¹ Слезингер Г.Э. Социальная экономика: Учебник. М., 2001.

² Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Справ. правовая система “КонсультантПлюс”. 2008.

³ Менеджмент социальной работы: Учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений / Под ред. Е.И. Комарова, А.И. Войтенко. М., 2001.

⁴ Ананенко С.А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью аналитических возможностей БОР // Финансы. 2006. № 11. С. 14-17.

⁵ Федеральный закон “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”” от 22 августа 2004-года № 122-ФЗ [Электронный ресурс] // Справ. правовая система “КонсультантПлюс”. 2008.

⁶ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. М., 2004.

⁷ Пантелеева Т.С., Червякова Г.А. Экономические основы социальной работы: Учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений. М., 2001.