



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# Бюджетное финансирование социальной сферы: показатели, проблемы, направления решения

Рудник Б.Л., Романова В.В.

Институт управления государственными ресурсами

## Слайд 2. Предварительные замечания

Доклад включает 2 части

1. Показатели бюджетного финансирования социально-культурной сферы за период 2000-2014 гг. (слайды 3-12)

Анализируемые расходы не включают межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам

2. Проблемы, задачи и направления повышения эффективности бюджетных расходов (слайды 13-26)

Используется подготовленный в текущем году доклад Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». Документ имеет многоаспектный характер и охватывает широкий спектр вопросов планирования бюджетных расходов и использования бюджетных средств

Принятые сокращения:

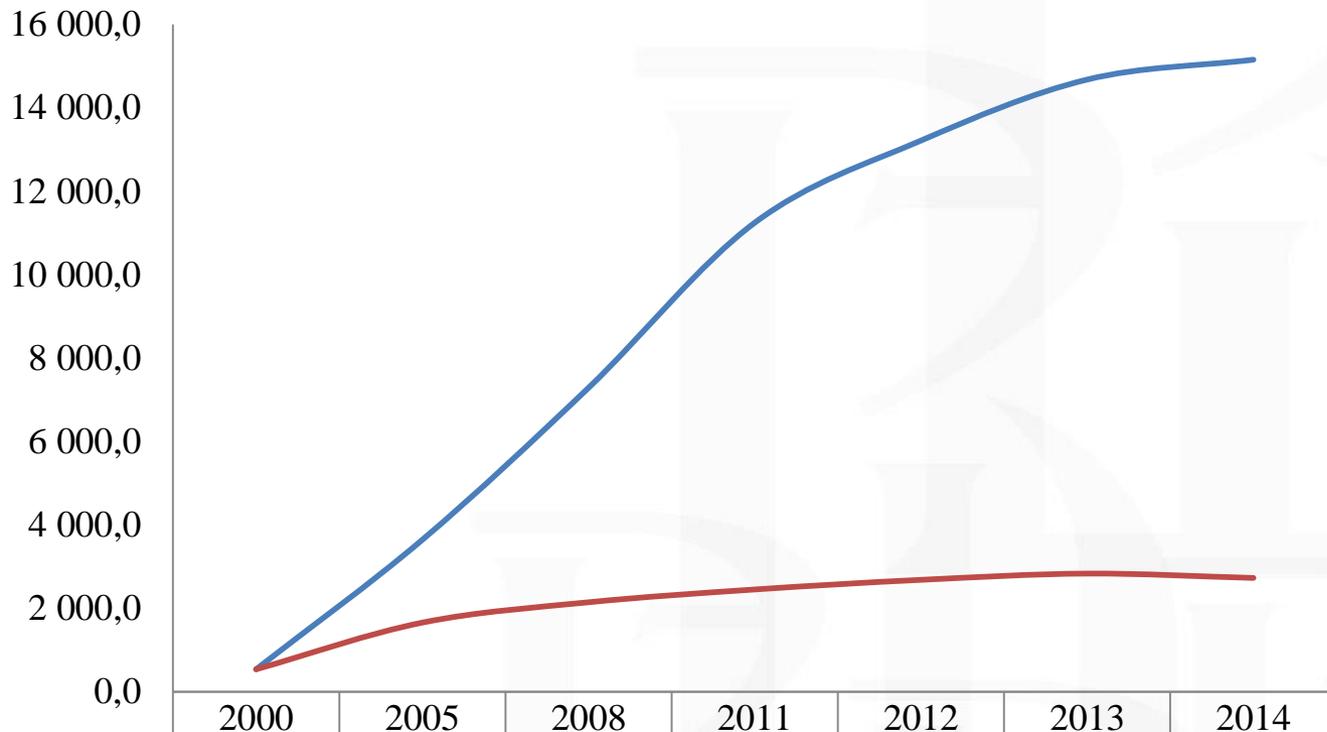
СКС – социально-культурная сфера

ПФХД – план финансово-хозяйственной деятельности учреждения

АУ, БУ, КУ – соответственно автономные, бюджетные и казенные учреждения

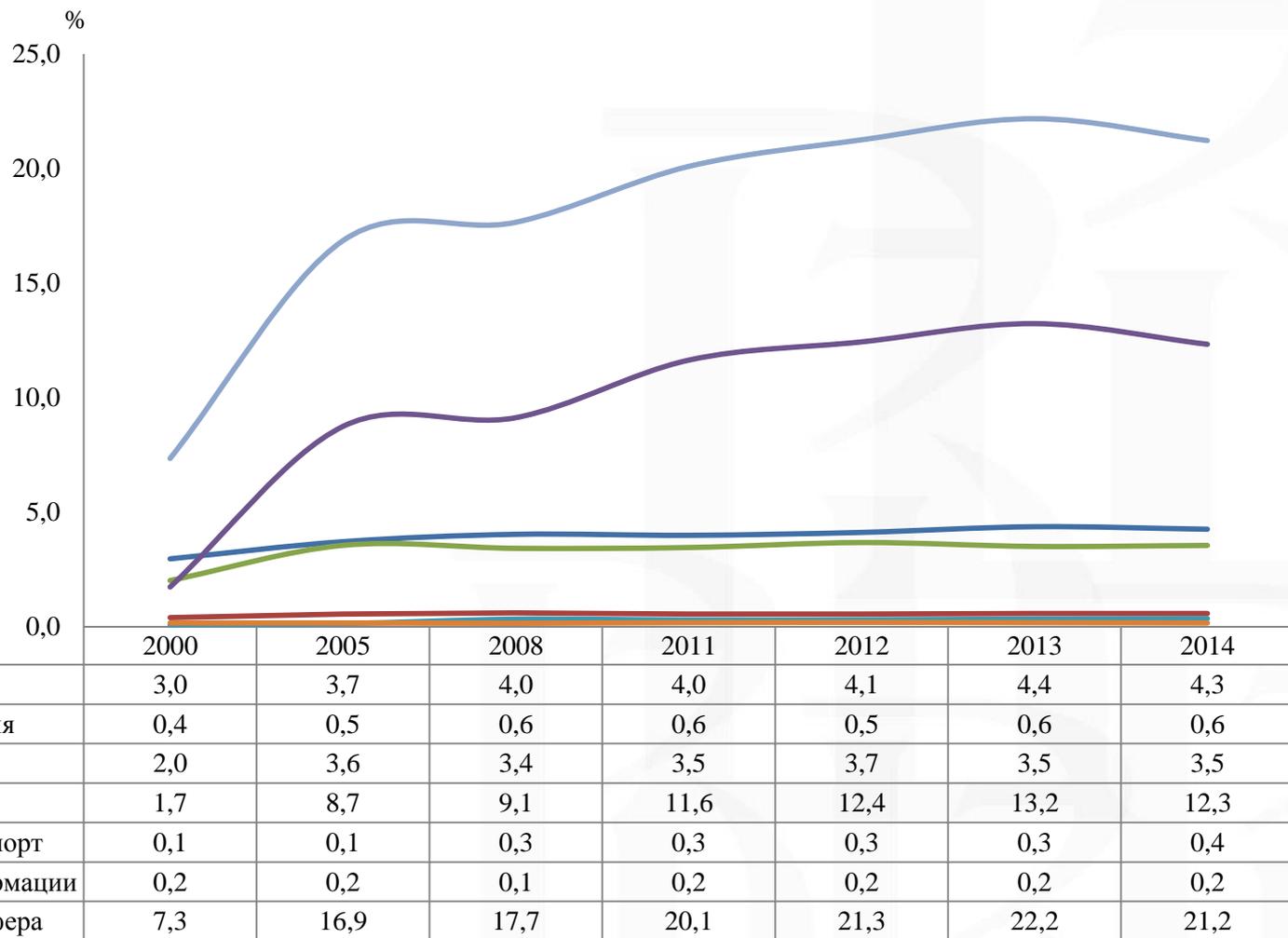
## Слайд 3. Динамика расходов консолидированного бюджета РФ на СКС

Млрд руб.



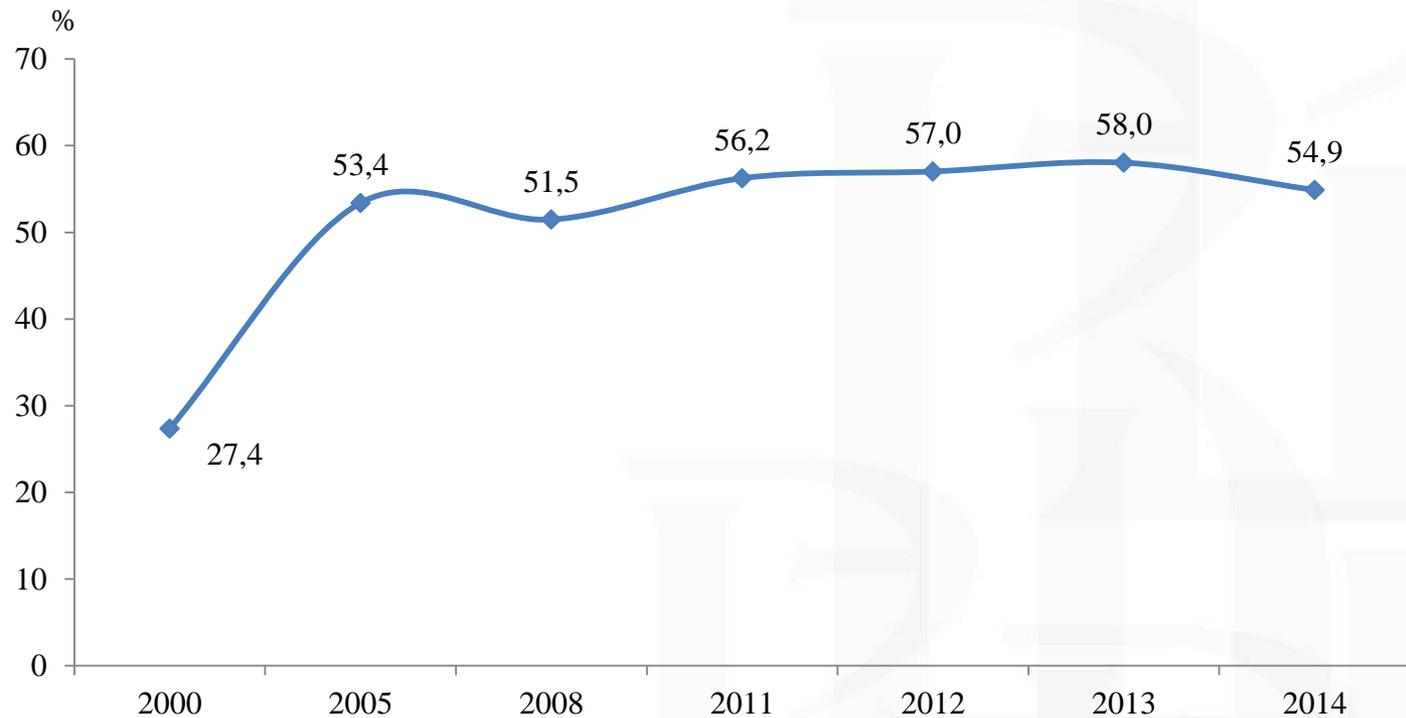
— В номинальном выражении	536,4	3 642,0	7 287,3	11 245,9	13 215,2	14 678,0	15 154,2
— В реальном выражении	536,4	1 656,2	2 143,4	2 450,2	2 681,5	2 831,4	2 727,0
Индекс-дефлятор ВВП	137,6	119,3	118,0	115,9	107,4	105,2	107,2

# Слайд 4. Динамика расходов консолидированного бюджета РФ по отраслям СКС (% к ВВП)



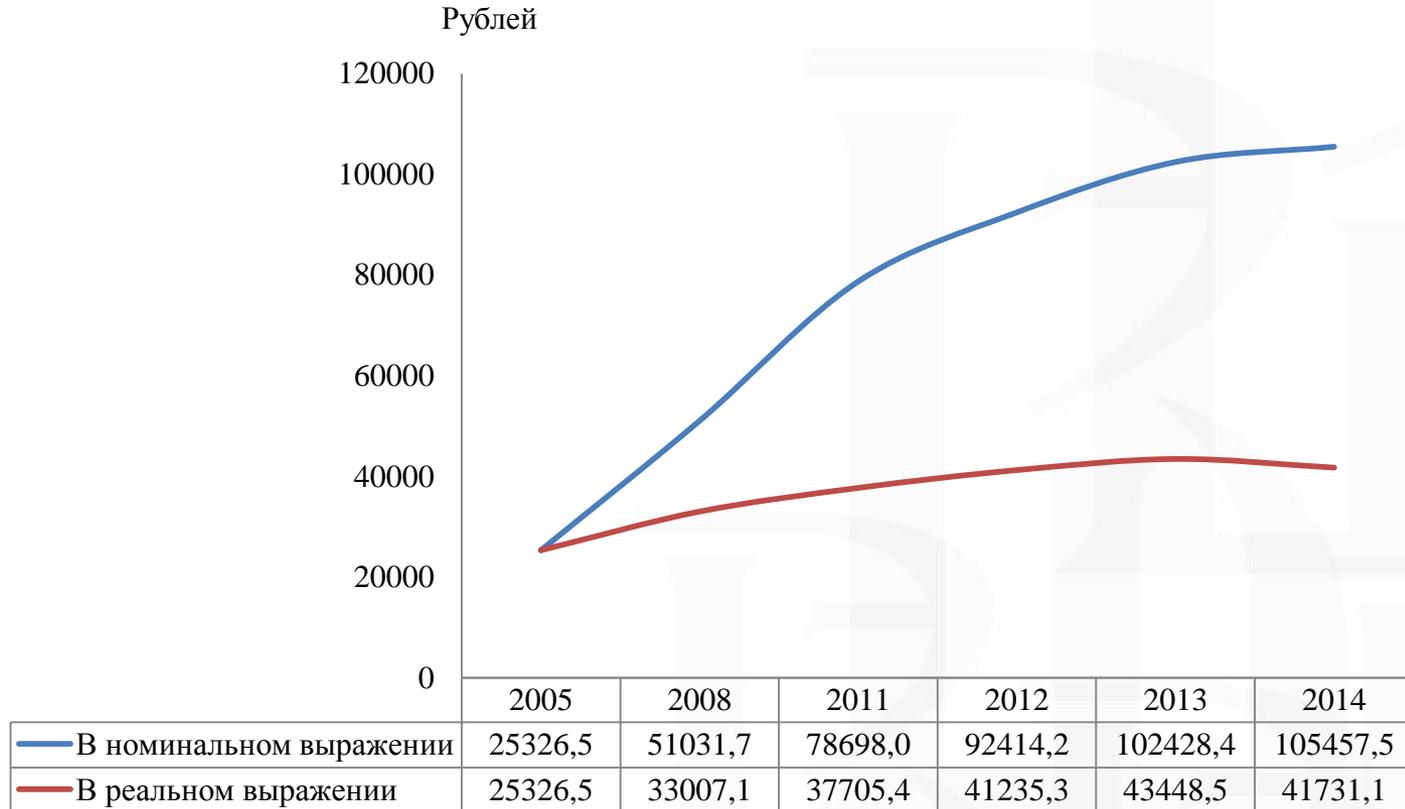


## Слайд 5. Доля расходов на СКС в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ



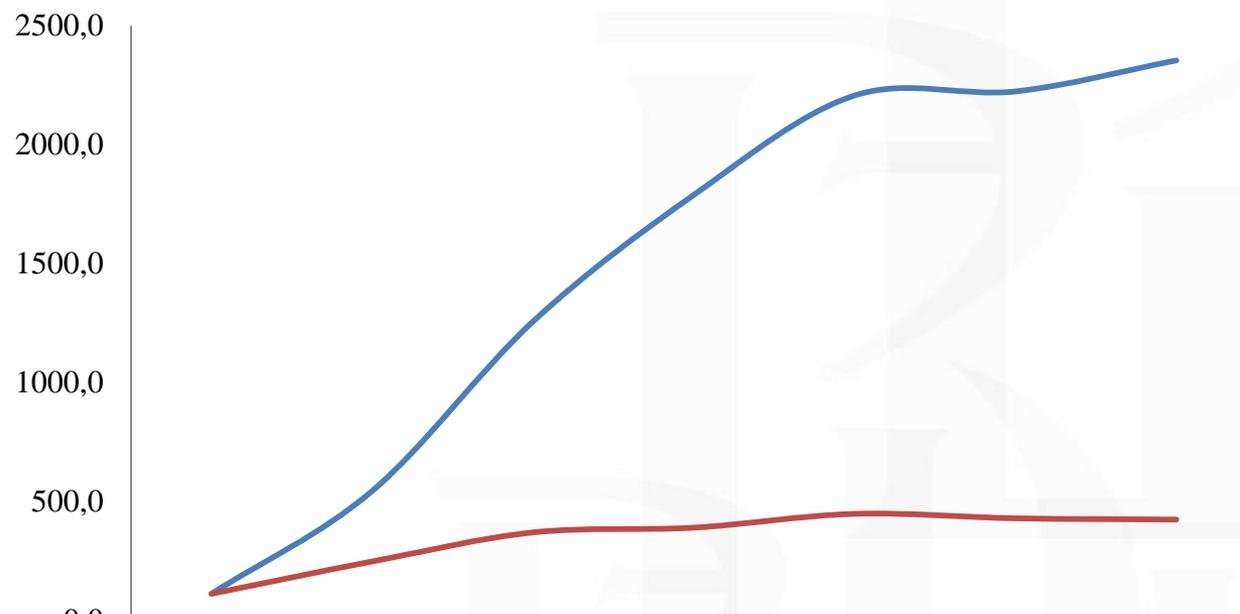


# Слайд 6. Расходы консолидированного бюджета РФ на СКС в расчете на душу населения



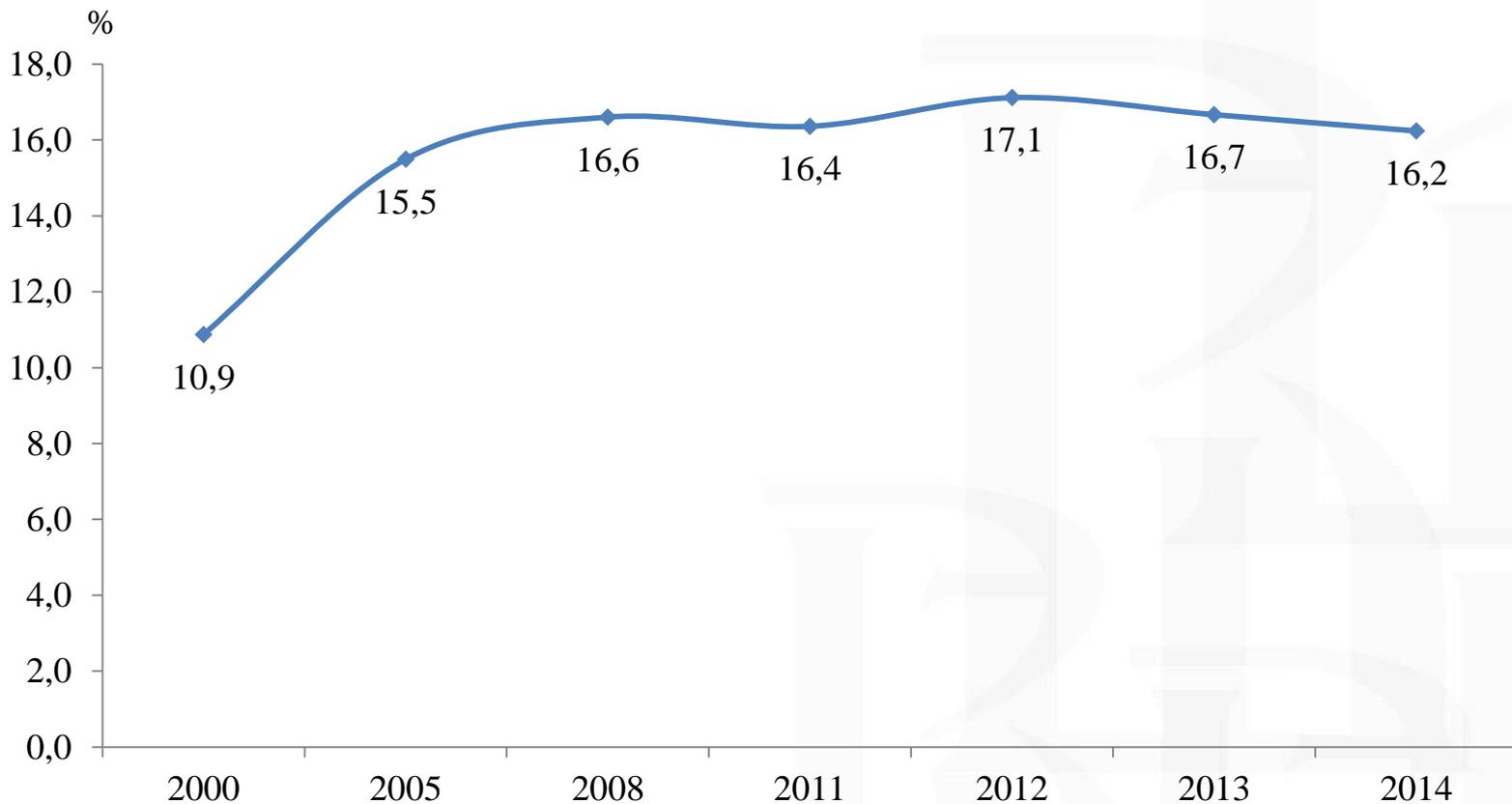
# Слайд 7. Динамика расходов федерального бюджета на СКС

Млрд руб.



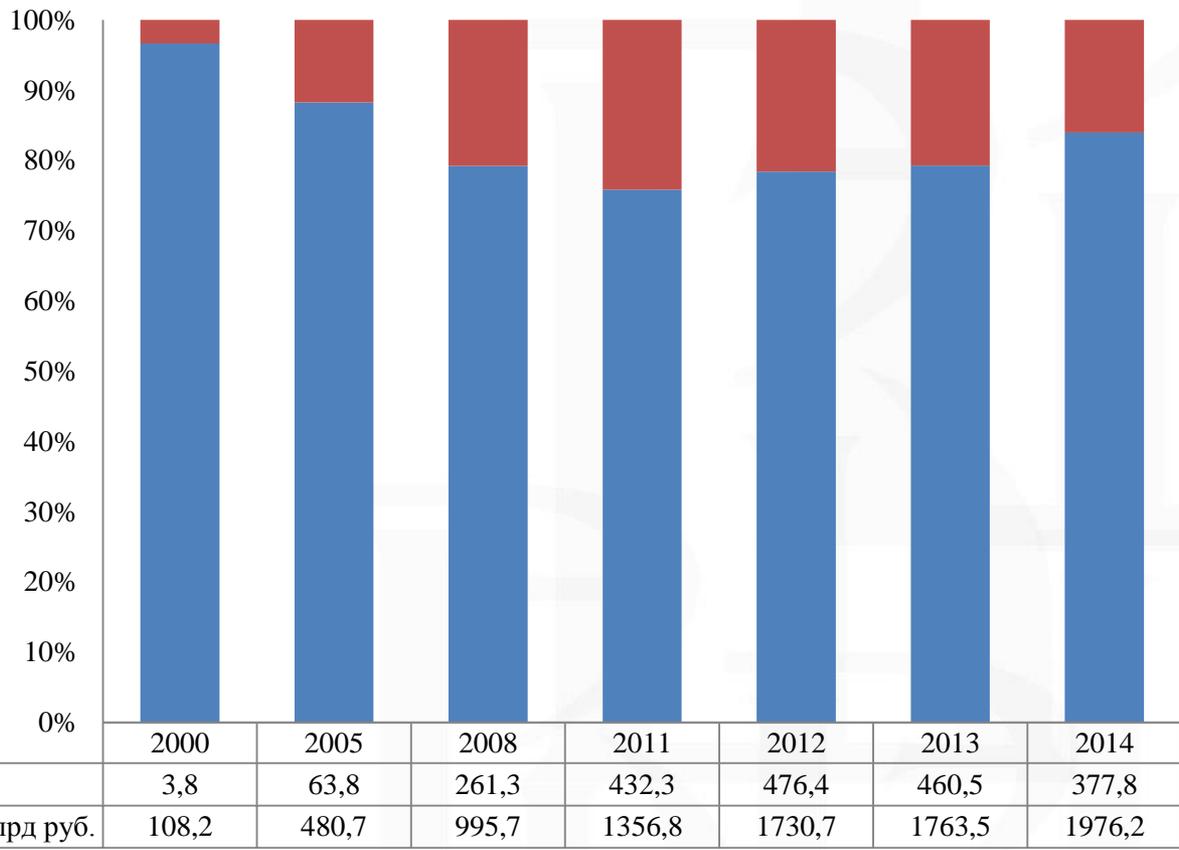
	2000	2005	2008	2011	2012	2013	2014
— В номинальном выражении	111,9	544,6	1257,0	1789,1	2207,1	2224,0	2354,2
— В реальном выражении	111,9	247,6	369,7	389,8	447,8	429,0	423,6
Индекс-дефлятор ВВП	137,6	119,3	118,0	115,9	107,4	105,2	107,2

# Слайд 8. Доля расходов федерального бюджета на СКС в общем объеме расходов федерального бюджета

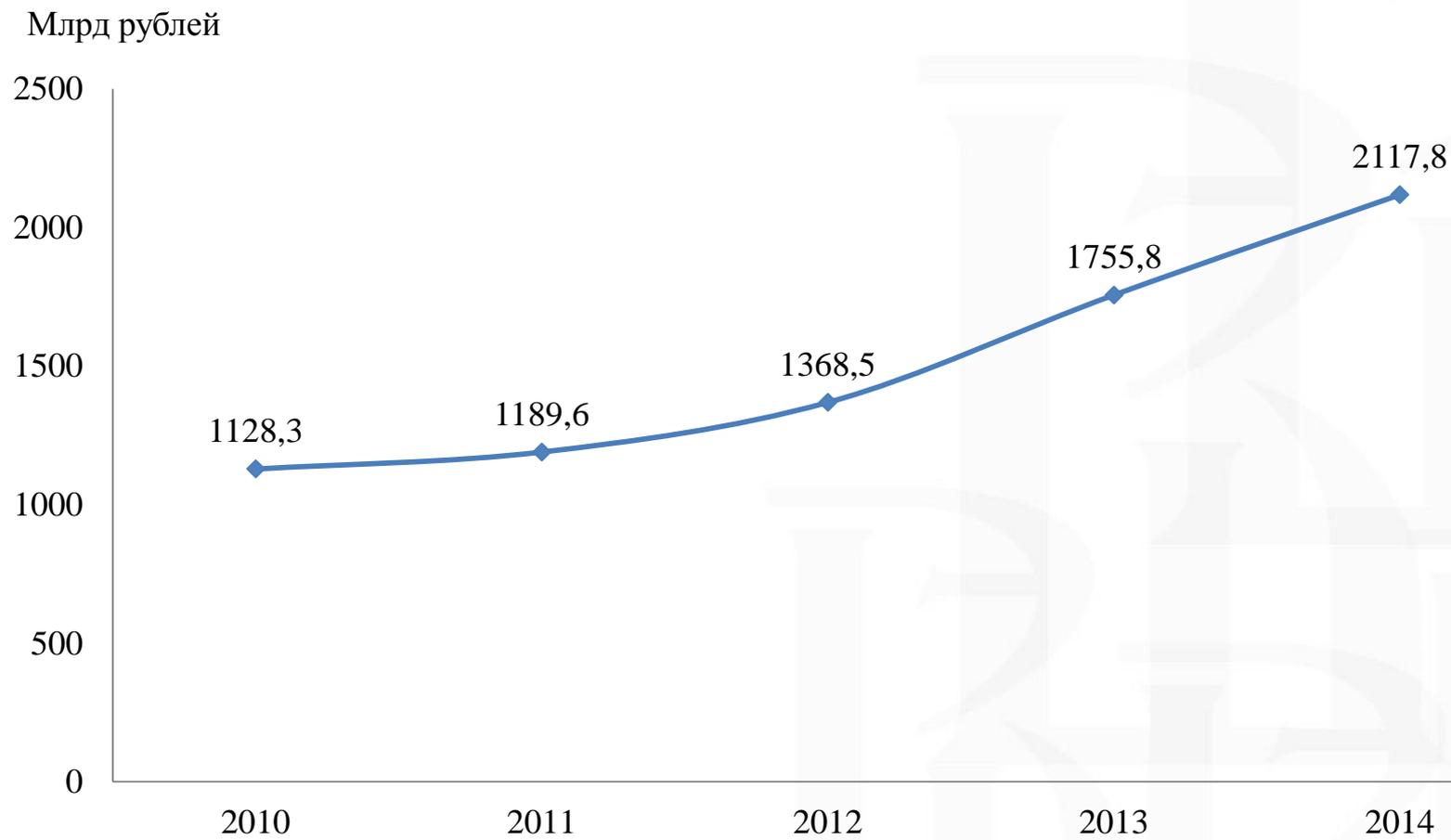




# Слайд 10. Доли расходов, направляемых на развитие и функционирование СКС, в общем объеме расходов федерального бюджета на СКС



# Слайд 11. Динамика объема государственного долга субъектов РФ



## Слайд 12. Расходы на культуру, предусмотренные региональными законами о бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годы



## Слайд13. Задачи повышения эффективности бюджетных средств

- 1) повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования
- 2) создание условий для повышения качества предоставления госуслуг
- 3) повышение эффективности закупочных процедур
- 4) совершенствование контрольных процедур
- 5) вовлечение граждан в процедуры обсуждения и принятие бюджетных решений, контроля их эффективности и результативности

**Ограничимся первыми двумя задачами и отдельно рассматриваемой в докладе задачей совершенствования управления государственным (муниципальным) имуществом и сетью учреждений**

## Слайд 14. Повышение эффективности инструментов программно-целевого управления и бюджетирования

Всего указано 15 недостатков госпрограмм, остановимся на первых трех

1. Отсутствует полноценная система стратегических документов, задающих приоритеты госполитики в сферах реализации госпрограмм. **То есть, ставится под сомнение обоснованность целей госпрограмм**

2. Показатели госпрограмм не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов, **то есть, по сути, реализацию целей госпрограмм**

3. Ненадлежаще определены сферы реализации отдельных госпрограмм (присутствуют подпрограммы, не «работающие» на их цели, подпрограммы и ФЦП дублируют друг друга). **То есть, отсутствует необходимая строгая привязка мероприятий к целям программ**

**При двух последних недостатках госпрограммы утрачивают характер инструментов целевого управления**

## Слайд 15. Направления устранения недостатков

Недостатки	Направления	Комментарий
Отсутствие полноценной системы стратегических документов	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Сформировать сводный аналитический документ с целями и приоритетами госполитики</li><li>2) Обеспечить включение в госпрограммы показателей стратегических документов</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Что за документ, он не предусмотрен ФЗ о стратегическом планировании? «Аналитический» документ не является директивным и может не учитываться при формировании госпрограмм</li><li>2) Каких документов и показателей, у программы есть цель и состав ее показателей исчерпывается описанием этой цели и способов ее достижения</li></ol>
Показатели госпрограмм не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Разработать перечни показателей госпрограмм</li><li>2) Разработать требования к составу показателей, обеспечивающему разнонаправленную оценку результатов реализации госпрограмм</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Программа разрабатывается в определенной ситуации и на конкретную перспективу, состав ее показателей должен определяться при, а не до ее разработки</li><li>2) Результаты должны оцениваться через достижение целей программы, использование других показателей снижает роль госпрограмм как инструментов целевого управления</li></ol>
Ненадлежаще определены сферы отдельных госпрограмм	Не предлагаются. Возможно предполагается, что данный недостаток легко устранимым путем коррекции этих сфер	Вероятно имеются глубокие причины. Так, и в госпрограмме Минфина «Управление государственными финансами ...» есть «непрофильные» подпрограммы (по драгметаллам и драгкамням, этиловому спирту ...)

## Слайд 16. Создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг

В числе основных проблем обозначены:

- 1) избыточная численность работников бюджетной сферы;
- 2) низкая производительность труда в бюджетном секторе;
- 3) медленный рост качества государственных услуг;
- 4) реформы бюджетной сети в соответствии с законом № 83-ФЗ пока не дали ожидаемых результатов;
- 5) медленно повышается экономическая самостоятельность учреждений, слабо развивается конкуренция в предоставлении услуг

**Проблемы не равнозначны: последние две отражают направления повышения качества и эффективности оказания услуг, то есть решения первых трех проблем**

**Пятая проблема обычно рассматривается в рамках четвертой**

## Слайд 17. Обоснование проблем, представленное в докладе

Проблема	Обоснование в докладе	Комментарий
Избыточная численность работников	В России доля занятых в бюджетном секторе в общей численности занятого населения более чем на 2 пп. выше среднего по странам ОЭСР	Имеются существенные различия в соц. гарантиях и условиях их реализации (плотность населения, природно-климат. факторы, др.). Понятие «бюджетный сектор» для зарубежных стран?
Низкая производит. труда	В РФ число учителей на 1 тыс. учеников и число врачей на 10 тыс. населения в 1,6 раза превышает среднюю по странам ОЭСР	Аналогично
Медленный рост качества услуг (при увеличении бюджетных расходов)	РФ отстает по качеству услуг от стран с сопоставимым уровнем развития. Приводятся примеры: 1) в здравоохранении наблюдается недостаточная динамика показателя продолжительности жизни; 2) в общем образовании произошло снижение рейтинга РФ (PISA): 2000 г. – места по предметам с 22 по 27, 2012 – с 31 по 38)	1) Продолжительность жизни в РФ выросла, но достаточно (или нет) при увеличении финансирования оценить не представляется возможным. Продолжительность жизни зависит не только от системы здравоохранения. 2) Число стран - участниц исследования выросло с 31 до 65. В других странах расходы на образование тоже росли

## Слайд 18. Реформы бюджетной сети (недостатки)

Недостатки	Меры по устранению	Комментарий
1. Остается высоким и практически не сокращается число КУ	Меры не предлагаются	Вопрос шире: оптимизация структуры системы учреждений. Однако четкие критерии отсутствуют. При этом в последние годы за счет законодательного снижения самостоятельности АУ они сблизились с БУ
2. Образование на счетах учреждений остатков на конец года	Уточнение в декабре текущего года объема субсидии на выполнение ГЗ исходя из отчета о предварительном исполнении ГЗ	При отсутствии четких критериев уточнения возможны произвольные решения и как результат – снижение заинтересованности учреждений в рациональном использовании средств. Отчет должен составляться заранее, т.е. когда выполнение ГЗ еще в разгаре. Возрастает и без того огромный объем отчетности учреждений

## Слайд 19. Реформы бюджетной сети (задачи на 2015 г.)

- 1) Создание правовых основ перехода к единому перечню государственных и муниципальных услуг и единых нормативов их финансового обеспечения
- 2) Формирование правовой базы для привлечения к оказанию госуслуг негосударственных организаций и внедрения конкурентных принципов финансирования госуслуг
- 3) Установление критериев целесообразности сохранения, реорганизации, изменения типа или ликвидации государственных (муниципальных) учреждений

# Слайд 20. Единый перечень государственных и муниципальных услуг

## Сущность и меры по созданию

### Сущность

Перечень объединяет государственные и муниципальные услуги всех отраслей и утверждается на федеральном уровне. Он является закрытым, услуги во всех регионах и муниципалитетах должны строго ему соответствовать

### Меры

Провести комплексный анализ отраслевых перечней с целью исключения из них в т. ч. услуг, оказываемых преимущественно на платной основе  
(1)

Также не должны включаться в Перечень услуги (работы), стоимость которых невозможно определить на основе нормативов затрат (2)

## Комментарий

То есть без «разрешения» федерального центра регионы и муниципалитеты не смогут обновлять состав услуг, оказывать населению услуги, соответствующие национально-культурным особенностям их жителей или дополнительно принятым перед ними обязательствам. Нарушается установленное распределение полномочий, т.к. организация оказания большинства социально значимых услуг относится к полномочиям регионов и муниципалитетов

- 1) Такими являются, в частности, услуги учреждений исполнительских искусств
- 2) К таковым относятся фундаментальные НИР

## Слайд 21. Формирование нормативов затрат

### Действия

ФОИВ утвердить :

- 1) общие требования к определению нормативных затрат на оказание гос. и муниципальных услуг
- 2) значения базовых нормативных затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов для услуг федеральных учреждений

ФОИВ утвердить для федеральных учреждений:

- 1) значения нормативных затрат для услуг и территориальные корректирующие коэффициенты
- 2) значения нормативных затрат для работ либо передать выполнение работ на рынок

### Комментарий

1) **Общие** требования при уровне различий в условиях деятельности учреждений различных регионов?

Не нарушаются ли права регионов и муниципалитетов на самостоятельное формирование их бюджетов?

2) Необходимы также «внутриотраслевые» коэффициенты, отражающие различия в требованиях к качеству услуг однотипных учреждений.

2) Что значит «передать на рынок», это относится и к фундаментальным НИР?

## Слайд 22. Переход к оказанию государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе

### Задачи

Рыночное размещение государственного (муниципального) заказа с участием частных организаций

Предоставление потребителям возможности самостоятельного выбора поставщика (с использованием сертификата), разработка перечня услуг, которые можно получить по сертификату

Принятие ФЗ «Об оказании государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе»

Преобразовать АУ и часть БУ в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации

### Комментарий

Что понимается под таким заказом, какими НПА будет регулироваться его размещение?

Располагает ли сегодня потребитель достаточной для выбора информацией? Регулирующие НПА?

Содержание этого закона?

Что это за организации. Автономная некоммерческая организация – это форма частной, но не государственной или муниципальной организации

# Слайд 23. Управление государственным (муниципальным) имуществом и сетью учреждений

Проблемы	Меры	Комментарий
Наличие излишнего имущества, не используемого для оказания госуслуг	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения госзадания, отказ от содержания имущества в «спящем режиме»</li><li>2) Отказ от предоставления имущества в оперативное управление, замена его договором аренды (в т.ч. по льготной ставке) или БП</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) При отсутствии надежных нормативов обеспеченности имуществом возможны субъективные решения, отрицательно сказывающиеся на качестве услуг, разрушение имущества, коррупционные сговоры. Отказ от «спящего режима» - риски для учреждений, которые должны поддерживать определенные мощности в состоянии ожидания: инфекционные больницы, др.</li><li>2) Зачем? Государство перестанет финансировать содержание имущества учреждений или даже начнет на нем зарабатывать? Но где возьмут дополнительные средства школы, больницы?</li></ol>
Наличие «мелких» учреждений	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Укрупнение или присоединение «мелких» учреждений и загруженных менее 50% к более крупным</li><li>2) Размещение разно профильных учреждений под «одной крышей»</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Не всегда «мелкие» менее эффективны. Ряду видов учреждений необходимы значительные резервные мощности. Наличие «мелких» расширяет возможности перехода к оказанию услуг на конкурентной основе</li><li>2) В чем эффект? Вероятно, потребуется массовое строительство новых зданий</li></ol>
Наличие непрофильных для органа учреждений	Обеспечить подведомственность в соответствии с профилем учреждения	Здравоохранение, культура - риски неадекватного учета специфики подготовки медиков, обучения творческим профессиям. Станет невозможным создание многопрофильных учреждений («под одной крышей»)

## Слайд 24. Общие выводы

1. Происходит сокращение бюджетного финансирования соц. сферы (**слайды 2-12**) Все более актуальным становится повышение эффективности бюджетных расходов
2. Подготовлены документы многоаспектного характера с широким спектром задач (**слайд 13**). Центральное место среди них занимают задачи реализации ранее начатых реформ:
  - 1) Внедрение программно-целевых методов планирования и бюджетирования
  - 2) Реформирование бюджетного сектора (реформа учреждений)
3. Обозначился риск неудачи указанных реформ:
  - 1) Не реализованы ключевые особенности программно-целевого подхода (**слайд 14**)
  - 2) Произошли отступления от ключевых идей реформы учреждений, что выражается, прежде всего, в радикальном снижении уровня экономической самостоятельности АУ (**слайды 16, 26**)
4. Данные реформы могут рассматриваться в качестве очередной попытки не удавшихся трансформаций, имеющих сходные цели и способы их реализации (**слайды 25, 26**). С учетом этого можно предположить, что скромность результатов сегодняшних реформ обусловлена не столько недочетами в их проведении, сколько фундаментальными недостатками проводившейся череды организационно-экономических преобразований
5. Намечились последующие этапы трансформаций:
  - 1) Выстраивание системы: стратегические документы – гос. программы – бюджет (**слайд 15**)
  - 2) Внедрение конкурентных механизмов оказания гос. и муниципальных услуг (**слайд 22**)Однако цели и инструменты этих этапов требуют концептуальной проработки

(приводятся согласно Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации, Вопросы государственного и муниципального управления, 2014, № 2)

Начиная с середины 90-х последовательно внедрялись:

1. Программы социально-экономического развития Российской Федерации  
Комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств их достижения
2. Федеральные целевые программы  
Увязанный по задачам, ресурсам и срокам комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации
3. Ведомственные целевые программы  
Документ, устанавливающий цели, результаты и порядок деятельности главного распорядителя средств федерального бюджета, направленной на достижение целей (решение задач), предусмотренных докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования
- 4 Государственные программы  
Система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам и ресурсам) и инструментов гос. политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых гос. функций достижение приоритетов и целей гос. политики в сфере социально-экономического развития и безопасности



## Слайд 26. Этапы трансформации экономических механизмов в культуре

Этапы	Новации	Реализация
Последние советские годы	<p>«Новый хозяйственный механизм»</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Самостоятельность организаций: повышение эк. самостоятельности гос. учреждений,</li><li>2. Бюджет. финанс-е: внедрение нормативов</li></ol>	Перешла лишь часть учреждений, нормативы не внедрены
90-е гг. XX в.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Эк. самостоятельность организаций:<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Развитие част. сектора (возможность приватизации, налог. льготы част. организациям, их бюджет. финанс-е)</li><li>1.2. Широчайшая самостоятельность гос. учр-й</li></ol></li><li>2. Бюджет. финанс-е: внедрение нормативов</li><li>3. Развитие альтернативных источников финансирования: налог. льготы благотворителям</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Приватизация в основном не состоялась, льготы отменены (1995), финанс-я не было</li><li>1.2. С началом 2000-х <b>произошел откат</b>: доходы – «бюджет. средства», казначейство, запрет на кредиты, ограничение предпринимат. д-ти, 94-ФЗ</li><li>2. Не внедрены</li><li>3. Отменены для юр. лиц (1995, 2000)</li></ol>
2000-е – 2010-е гг.	<p>Реформа бюджетного сектора</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Эк. самостоятельность организаций:<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Развитие част. сектора (правовые основы некоммерческой приватизации - ГМАНО)</li><li>1.2. Введены АУ и БУ с высоким уровнем эк. самостоятельности</li></ol></li><li>2. Бюджет. финанс-е: внедрение нормативов</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Создать не удалось</li><li>1.2. С начала 2010-х <b>происходит откат</b>: часть средств АУ возвращена в казначейство; ограничения на самостоятельное формирование ПФХД; рост отчетности; 223-ФЗ. Близкая перспектива – ограничения на использование остатков средств</li><li>2. По сути не внедрены</li></ol>



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# Спасибо за внимание!

101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., д. 20

Тел.: (495) 621-7983, факс: (495) 628-7931

[www.hse.ru](http://www.hse.ru)