

## Экспертная группа № 17 «Реформа бюджетного сектора в экономике»

### Проблемы и направления реформирования бюджетного сектора в экономике (по итогам работы группы за 1 кв. 2011г.)

#### 1. Предметная область

Традиционно к бюджетному сектору (бюджетной сфере) относили совокупность бюджетных учреждений. Однако после вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ (далее - закон № 83-ФЗ) более точно говорить не о бюджетном секторе, а о секторе государственных и муниципальных учреждений.

В данный сектор входят учреждения разного профиля. Однако наиболее значимую его часть составляют учреждения отраслей социальной сферы: здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, физической культуры и спорта. Они составляют примерно 70% от общего числа учреждений рассматриваемого сектора и объединены общностью своих целей – удовлетворение потребностей населения в социально значимых услугах.

На финансирование указанных отраслей расходуются огромные средства, поступающие из различных, прежде всего бюджетных источников. Так сейчас доля расходов на эти отрасли в расходах консолидированного бюджета РФ составляет около 57%.

Соответственно, под реформированием бюджетного сектора в дальнейшем будет пониматься прежде всего реформирование сектора государственных и муниципальных учреждений отраслей социальной сферы.

Вместе с тем, реформирование сектора государственных и муниципальных учреждений (далее - СГиМУ) не может быть сведено исключительно к повышению внутренней эффективности его деятельности. Предоставлением населению социально значимых услуг могут заниматься, а в развитых странах, как правило, весьма успешно занимаются, не только государственные (муниципальные) учреждения, но и организации других секторов экономики, прежде всего частные некоммерческие организации (далее – НКО).

С учетом сказанного проблема реформирования СГиМУ – это проблема как оптимизации его места в системе, предоставляющей социально значимые услуги, так и роста эффективности функционирования этой системы в целом.

Исходя из такой постановки проблемы, основными направлениями деятельности при реформировании бюджетного сектора станут:

- оптимизация сети государственных (муниципальных) учреждений и реструктуризация СГиМУ для обеспечения повышения качества и доступности социально значимых услуг, эффективности их предоставления с учетом демографической ситуации, системы расселения, имеющейся транспортной инфраструктуры;

- создание условий для формирования в социальной сфере полноценной трехсекторной модели и ее эффективного функционирования:

- совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, в целях повышения доверия к ним со стороны потребителей и общества;

- устранение необоснованных правовых препятствий развитию деятельности в социальной сфере частных коммерческих организаций;

- развитие негосударственных источников финансирования социальной сферы, в том числе на основе стимулирования благотворительности;

- оптимизация форм участия государства в оказании социально значимых услуг:

- совершенствование механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности в целях более широкого привлечения к оказанию государственных услуг (проведению работ) частных некоммерческих и коммерческих организаций.

Таким образом деятельность экспертной группы предполагается в значительной степени направить на совершенствование действующих и формирование новых институтов с рассмотрением возможных альтернатив и оценкой их эффективности.

## 2. Реформирование бюджетного сектора в 2004 – 2010 годах

Работы по реформированию бюджетного сектора ведутся уже на протяжении нескольких лет и, начиная с 2004 года, приобрели широкомасштабный характер. Ряд направлений и мер в данной области был систематизирован в материале Минфина России «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004гг. и на период до 2006г.». В нем предусматривались следующие направления реформирования бюджетного сектора:

1) оптимизация действующей сети учреждений (переподчинение ряда учреждений с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида их деятельности, ликвидация и объединение учреждений, чья деятельность дублируется);

2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений (существенное уменьшение самостоятельности бюджетных учреждений в распоряжении средствами, полученными ими от приносящей доход деятельности; введение новых форм некоммерческих организаций, отличающихся от бюджетных учреждений значительно более высоким уровнем экономической самостоятельности и ответственности; внесение изменений в законодательство, обеспечивающих возможность преобразования бюджетных учреждений в организации таких новых форм);

3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг (создание и использование новых финансовых механизмов, позволяющих привлекать к участию в предоставлении государственных (муниципальных) услуг организации различных организационно-правовых форм).

Можно констатировать, что еще в конце 2003 года была намечена трансформация бюджетного сектора, ориентированная, по сути, на формирование современной трехсекторной модели предоставления государственных (муниципальных) услуг. Предполагалось создать бюджетные инструменты, обеспечивающие привлечение частных организаций к оказанию таких услуг.

К настоящему времени в работе по реформированию СГиМУ достигнуты определенные результаты.

В рамках работ по уточнению правового статуса и реорганизации бюджетных учреждений:

1) сформирована федеральная нормативно-правовая база, обеспечивающая переход от одного типа государственных и муниципальных учреждений (бюджетные учреждения) к трем их типам: казенные, бюджетные и автономные учреждения;

2) ряд бюджетных учреждений федерального, регионального и муниципального уровней переведен в статус автономных учреждений.

Не удалось, однако, создать правовую основу преобразования бюджетных учреждений в организации иных организационно-правовых форм. Преобразования проводились внутри СГиМУ.

В рамках работ по переходу к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг:

1) сформирована нормативно-правовая база:

обеспечивающая переход от финансирования расходов на содержание государственных (муниципальных) учреждений к финансированию оказываемых ими услуг в рамках выполнения государственного (муниципального) задания;

создающая возможность привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг НКО и частных коммерческих организаций (бюджетные субсидии НКО, механизм закупки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд);

2) в целом ряде регионов было внедрено нормативно-подушевое финансирование учреждений общего образования.

Не удалось создать среду для реальной широкой конкуренции за бюджетные средства организаций различных организационно-правовых форм. Каждый из вновь введенных финансовых механизмов действует в своем сегменте организаций.

Одним из перспективных в плане создания конкурентных условий представляется механизм финансирования услуг высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств. Однако проводившийся по их внедрению эксперимент, во-первых, проводился в крайне ограниченных масштабах и, во-вторых, был прерван без анализа его результатов.

В 2004 – 2010 годах осуществлялся еще ряд крупных мероприятий по оптимизации структуры и совершенствованию функционирования бюджетного сектора, в том числе:

- выделение инновационного сегмента в бюджетном секторе, включая финансирование на конкурсной основе инновационных образовательных программ вузов, создание сети федеральных и исследовательских университетов;

- введение новой системы оплаты труда работников бюджетной сферы;

- развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, в частности, создание фондов целевого капитала.

- реализация проектов по развитию системы высокотехнологичной медицинской помощи;

- введение новых механизмов бюджетного финансирования высокотехнологичной медицинской помощи;

- оснащение муниципальных учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием и службы скорой медицинской помощи санитарным автотранспортом;

- введение «родовых сертификатов»;
- проведение комплексного эксперимента по модернизации региональных образовательных систем.

Ряд из таких мероприятий выполнялся в рамках приоритетных национальных проектов.

### 3. Общая оценка реформ

Реформы, как отмечалось, принесли определенные положительные результаты. Однако в целом ситуация вызывает серьезную тревогу. Это касается, прежде всего, такого направления, как реструктуризация СГиМУ, переход от одного к трем типам государственных (муниципальных) учреждений.

Реализация данного направления началась с принятия Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который предусматривал введение, наряду с бюджетным, еще одного типа государственного (муниципального) учреждения - автономного учреждения. С этого момента прошло уже более 4-х лет, однако на сегодняшний день по данным Минфина России статус автономных учреждений получили только 3,8% учреждений социальной сферы субъектов РФ и 1,5% муниципальных учреждений указанной сферы. Такое положение может, разумеется, объясняться вдумчивым отношением субъектов РФ и муниципалитетов к вопросу перевода бюджетных учреждений в автономные. Однако, скорее, речь в данном случае идет о «пробуксовке» реформы. Об этом, в частности, свидетельствуют существенные расхождения показателей создания автономных учреждений по территории Российской Федерации. Так, если в Центральном федеральном округе доля таких учреждений составляет 1,6%, то в Приволжском – 7,9%. Еще более красноречивый факт – на федеральном уровне создано только около 20 автономных учреждений, то есть реформа по существу так и не была начата.

#### Видимые причины.

Прежде всего, в качестве такой причины выступает получившая отражение в базовых законах, предусматривающих введение автономных учреждений, недостаточная концептуальная проработка реформы. В этих законах не установлены достаточно четкие критерии целесообразности преобразования бюджетного учреждения в автономное, дано весьма расплывчатое определение государственного (муниципального) задания и т.д. Разумеется, федеральный закон обычно носит рамочный характер и должен получать конкретизацию в подзаконных актах. Вместе с тем такая конкретизация может быть наиболее плодотворной в том случае, когда законы и

соответствующие подзаконные акты готовятся и представляются в едином «пакете». В противном же случае, то есть когда подзаконные акты начинают готовиться уже после принятия закона, их разработчики, сталкиваясь с концептуальными пробелами, вынуждены либо чрезмерно затягивать подготовку таких актов, либо готовить их на формальном уровне, нередко просто повторяя нормы законов. Впрочем, как представляется, с автономными учреждениями имели место оба эти случая.

В такой ситуации основная содержательная нагрузка ложится на федеральные министерства, регионы и муниципалитеты, которые, во-первых, могут не располагать достаточно квалифицированными специалистами, чтобы разрешить концептуальные проблемы, во-вторых, имеют собственные ведомственные и региональные интересы. В этих условиях с учетом предусмотренной законодательством существенной децентрализации в проведении реформы велика вероятность того, что действия ФОИВ, регионов и муниципалитетов далеко не во всем будет соответствовать целям и задачам реформы.

Положение еще более осложнилось после принятия закона № 83-ФЗ. Отмеченные концептуальные проблемы так и не были решены. Реформа проводится со столь же высокой степенью децентрализации. В то же время ее характер принципиально изменился. Она охватила уже все без исключения государственные (муниципальные) учреждения.

Следует подчеркнуть, что Минфином России проводилась и проводится большая работа по реализации закона № 83-ФЗ (привлечение к подготовке подзаконных актов и методических материалов представителей отраслевых министерств, регионов и науки, проведение семинаров с представителями федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ и муниципалитетов, подготовка и распространение методических материалов и др.). Однако, как представляется, ее эффективность снижается из-за отмеченной чрезмерной децентрализации реформы.

#### 4. Особенности современного этапа проведения реформы

Реформы 2004-2010 годов проходили на фоне резкого увеличения бюджетного финансирования отраслей социальной сферы. В указанный период расходы на образование в номинальном выражении выросли в 3,2 раза, в реальном – в 1,9 раза, при этом последние два года бюджетные расходы на образование с учетом инфляции снижались. Аналогичная ситуация была и в остальных отраслях социальной сферы.

По последним данным Росстата среднемесячная заработная плата работников образования в 2010 г. составила 62% к среднемесячной заработной плате по экономике, работников здравоохранения и предоставления социальных услуг – 69%, работников культуры и спорта – 76%. Таким образом, за период 2004-2010 гг. положение работников здравоохранения несколько улучшилось (в 2004 г. их среднемесячная заработная плата составляла 65% от среднемесячной заработной платы по экономике), а работников образования изменилось незначительно – в 2004 г. соответствующий показатель равнялся 61,5%. Сохранение низкого уровня оплаты труда препятствует притоку в отрасли социальной сферы молодых специалистов, а также квалифицированных управленческих кадров. Закупка современного оборудования на фоне недостаточно высокого кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений отраслей социальной сферы нередко приводит к его неэффективному использованию, резко снижая отдачу от вложенных средств. Соответственно, в бюджетном секторе сохраняется нерешенной задача обеспечения эффективного контракта с работниками, несмотря на введение новой системы оплаты труда. Кадровый состав государственных и муниципальных учреждений является одной из основных проблем развития бюджетного сектора, поскольку от квалификации кадров во многом зависит качество оказываемых социально значимых услуг, а следовательно и удовлетворенность деятельностью данных учреждений со стороны населения.

В целом в бюджетном секторе, несмотря на проводимые реформы, сохраняются следующие проблемы:

- Несоответствие качества предоставляемых социальных услуг ожиданиям населения;
- Сегментированная система по технологическим, организационным, социальным характеристикам;
- Параллельные системы для разных социальных групп;
- Общий низкий уровень квалификации кадров;
- Мотивационные изъяны;
- Неформальные платежи;
- Рентный мотив как основной двигатель инноваций;
- Низкая эффективность использования совокупных ресурсов государственных и муниципальных учреждений;
- Низкий уровень развития негосударственного сектора социальной сферы.

Как отмечалось, экономический кризис привел к снижению в 2009-2010 годах государственных и муниципальных расходов в реальном выражении

на функционировании бюджетного сектора, хотя номинально расходы и продолжали расти. В связи с этим на выходе из кризиса вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, направляемых в бюджетный сектор, приобретают особое значение. В условиях снижения темпов экономического роста по сравнению с докризисным периодом от качества человеческого капитала будет зависеть переход России на инновационный путь развития, а также решение проблем «сбережения народа» в широком понимании данной задачи.

В 2010 г. по индексу развития человеческого потенциала Российская Федерация заняла, по данным ПРООН, 65 место среди 169 стран<sup>1</sup>. При этом по совокупному индексу развития образования она находилась на 41 месте, а по показателям здоровья населения - на 122-ом. Для модернизации России данные показатели являются явно неудовлетворительными.

В условиях послекризисного развития основной акцент должен быть сделан не на переопределении путей повышения эффективности развития бюджетного сектора: они не требуют пересмотра. Изменения требуют способы проведения реформ, и обеспечение реализуемости тех мер, которые предлагаются.

Если в период 2004-2010 годов основное внимание было направлено на создание нормативной правовой рамки для реформирования бюджетного сектора, то в настоящее время задача состоит в построении системы стимулов и разработке технологии реализации принятых решений.

В связи с этим необходимо уделить большее внимание роли различных субъектов Российской Федерации в процессе реформирования бюджетного сектора, которые до сих пор нередко рассматриваются как пассивные исполнители реформаторских мероприятий; между тем они могут и должны стать активными разработчиками и проводниками указанных реформ, поскольку эти реформы непосредственно затрагивают их население.

Еще более важно, чтобы в процессе реформирования бюджетного сектора были ясно и недвусмысленно учтены интересы и позиция потребителей социально значимых услуг, поскольку данные реформы непосредственно затрагивают различные группы населения.

Необходимо изменение подхода к выработке содержания модернизационных мероприятий, предложения по реформированию должны носить пакетный характер, решения должны быть комплексными, а само проведение реформ не может быть растянутым во времени, поскольку затянутость процесса нередко приводит к его искажению и дискредитации.

---

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека 2010 г. UNDP, 2010/



Особое внимание в новых условиях должно быть уделено качеству осуществления реформ в бюджетной сфере, а, следовательно, особые требования должны предъявляться к качеству управления процессом реформирования, к готовности управленцев к их реализации.

Такой подход предполагает:

- открытость и прозрачность в проведении реформ;
- информирование населения (потребителей) о целях, задачах и ходе проведения реформ,
- последовательность в проведении реформ;
- контроль хода реформ и оперативное решение выявленных проблем.

Представляется целесообразным использовать при проведении данной реформы опыт программного (проектного) управления, накопленный при реализации приоритетных национальных проектов.

## 5. Направления развития реформы

Основной целью реформы бюджетного сектора на указанную перспективу, как уже отмечалось, является повышение качества и доступности социально значимых услуг, эффективности их предоставления.

В качестве основного способа этой цели предлагается развитие конкуренции в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ), в том числе путем привлечения к этой деятельности частных некоммерческих и коммерческих организаций. При этом важно, о чем иногда забывают, не только расширение состава производителей таких услуг, но и создание механизмов действенного влияния на них потребителей.

### 5.1. Оптимизация сети государственных (муниципальных) учреждений

В рамках данного направления на основе оценки качества и эффективности деятельности учреждений с учетом отраслевых и региональных особенностей должны проводиться мероприятия по:

укрупнению учреждений, присоединению «слабых» учреждений к более «сильным» и на этой основе повышение качества и эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);

ликвидации учреждений с низкими показателями качества и эффективности при условии наличия у населения реальной возможности пользоваться более качественными услугами другого учреждения;

ликвидации учреждений, дублирующих деятельность друг друга и находящихся в одной зоне доступности.

Работа по данному направлению будет проводиться во взаимодействии с отраслевыми экспертными группами, в ходе которого предполагается конкретизировать указанные мероприятия, выявить возможные риски, определить способы их устранения, провести оценку эффективности этих мероприятий.

## 5.2. Развитие работ по реструктуризации сектора государственных и муниципальных учреждений

### *Возникшие угрозы*

Существует угроза свертывания реформы. Признаками этого, во-первых, являются предусмотренное Федеральным законом № 83-ФЗ снижение экономической свободы автономных учреждений (возможность размещения лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ муниципальных образований; регламентация составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности). Во-вторых, предусмотренное подготовленным в настоящее время законопроектом по внесению изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации восстановление субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам бюджетных и автономных учреждений, что противоречит одному из ключевых положений реформы – повышение экономической самостоятельности учреждений при повышении их экономической ответственности.

Существует опасность чисто формального проведения реформы, когда она сведется к простой трансформации учреждений без повышения качества и эффективности их деятельности. Признаками, внушающими тревогу, является, в том числе отсутствие достаточно четких критериев отнесения учреждений к числу казенных, бюджетных и автономных, фиксация в методиках определения нормативных затрат на предоставление государственных услуг сложившегося уровня бюджетного финансирования учреждений.

### *Развитие реформы*

Необходимо определиться с типологией государственных (муниципальных). Главное - не видится существенной разницы между автономными и бюджетными учреждениями. Возможные альтернативы:

1) остаются казенные и бюджетные учреждения (созданные на данный момент автономные учреждения преобразуются в бюджетные);

2) остаются казенные и автономные учреждения (бюджетные учреждения преобразуются в казенные или автономные учреждения);

3) остаются все три типа учреждений, но должна повышаться экономическая самостоятельность АУ.

Разумеется с учетом уже начавшегося перехода на три типа государственных (муниципальных) учреждений предпочтительной является третья из обозначенных альтернатив.

Экспертной группой обсуждались вопросы:

определения критериев отнесения учреждений к одному из трех типов;

определения показателей качества государственных (муниципальных) услуг;

использования нормативного подхода в качестве инструмента повышения эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений;

создания системы оценки эффективности (критерии, периодичность, порядок оценки) работы учреждений, определив перечень мер, которые учредитель обязан принять, в случае неудовлетворительной оценки эффективности работы учреждений (например: ликвидация, реорганизация, изменения типа или реструктуризация учреждений, расторжение трудового контракта с руководителями учреждений, утверждение плана действий по повышению эффективности и т.п.).

создания действенных стимулов для руководителей и работников учреждений к повышению качества работы и сокращению внутренних издержек, а для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления - стимулов к оптимизации подведомственной им сети учреждений.

### 5.3. Создание условий для формирования в социальной сфере полноценной трехсекторной модели и ее эффективного функционирования

*5.3.1. Совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, в целях повышения доверия к ним со стороны потребителей и общества*

Была отмечена необходимость внесения изменений в законодательство регулирующее вопросы создания и деятельности частных некоммерческих организаций, предусматривающих:

- существенное сокращение числа организационно-правовых форм НКО, причем вошедшие в новый (закрытый) перечень формы должны быть максимально гибкими, позволяющими, в том числе заполнить имеющиеся пробелы в имеющемся сегодня составе организационно-правовых форм некоммерческой организации;

- создание действенных механизмов, обеспечивающих соответствие деятельности НКО заявленной ею миссии, для организаций основанных на членстве – это законодательная регламентация прав ее членов на управление организацией, контроля за ее деятельностью и гарантий реализации этих прав;
- установление в законодательстве четких критериев «разрешенной» для НКО предпринимательской деятельности.

### 5.3.2. Устранение необоснованных правовых препятствий развитию деятельности в социальной сфере частных коммерческих организаций

В настоящее время существуют необоснованные законодательные ограничения на деятельность частных коммерческих организаций в социальной сфере.

Так Законом РФ «Об образовании» предусматриваются ограничения на ведение образовательной деятельности для коммерческих организаций. Согласно п. 1 ст. 11.1 Закона РФ «Об образовании» государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций. Таким образом, образовательная организация не может быть создана в форме коммерческой организации. Закон РФ «Об образовании» допускает реализацию коммерческими организациями только программ профессиональной подготовки, которая согласно п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об образовании» может быть получена в образовательных подразделениях любых (в том числе, коммерческих) организаций, имеющих соответствующие лицензии. Не допускается реализация коммерческими организациями программ дополнительного профессионального образования, что представляется не обоснованным.

В целях расширения доступа граждан к социальным услугам, улучшения их качества и обеспечения конкуренции в данной сфере необходимо снятие таких необоснованных правовых барьеров путем внесения соответствующих изменений в законодательство.

### 5.3.3. Развитие негосударственных источников финансирования социальной сферы, в том числе на основе стимулирования благотворительности

В рамках данного направления обсуждались меры по стимулированию (прежде всего налоговому) благотворительной деятельности граждан и юридических лиц.

Особое внимание было уделено такому инструменту, как целевой капитал. Обсуждались такие направления его совершенствования, как:

- расширение возможных видов пожертвований (не только деньги, но и недвижимое имущество, ценные бумаги, имущественные права и др.), а также расширение источников формирования целевого капитала (создание эндаументов за счет бюджетных средств – такие случаи могут устанавливаться отдельными федеральными законами).
- стимулирование практики создания региональных или отраслевых целевых капиталов для небольших НКО;
- определение возможности заключения договора доверительного управления на срок 10 лет;
- определение порядка раскрытия информации об использовании доходов от целевого капитала получателями дохода;
- определение порядка передачи целевого капитала в доверительное управление нескольким управляющим компаниям.

5.4. Оптимизация форм участия государства в оказании социально значимых услуг, совершенствование механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности в целях более широкого привлечения к оказанию государственных услуг (проведению работ) частных некоммерческих и коммерческих организаций

Обсуждались следующие альтернативы:

1. Максимизация конкуренции между государственными и муниципальными учреждениями, НКО и коммерческими организациями, например:
  - Распространение механизма государственного (муниципального) задания на организации всех организационно-правовых форм;
  - Отказ от механизма государственного (муниципального) задания, переход к понятию «социальный заказ»;
  - Распространение механизма финансирования по результатам выбора потребителем поставщика.
2. Определение для каждого из секторов своей ниши и финансового механизма (например, какие-либо услуги/работы или группы услуг/работ).
3. Смешанные (комбинированные) модели.

6. Взаимодействие с отраслевыми и иными экспертными группами

Исходя из предмета деятельности группы, необходимо организовать взаимодействие с группами:

- Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры развития российской экономики;
- Рынок труда, профессиональное образование, миграционная политика;
- Новая школа;
- Здоровье и среда обитания человека;
- Развитие общественных институтов;