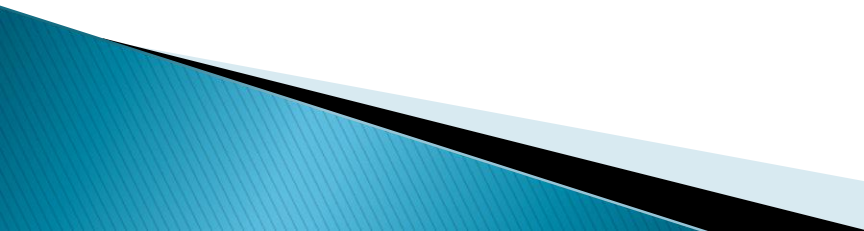


Реформа бюджетного сектора в экономике

Экспертная группа 17

Материалы к заседанию 12.05.2011 г.


Реформирование бюджетного сектора – основные проблемы

- ▶ Определение объемов конституционных гарантий (социальных обязательств государства) в области социально-значимых благ;
 - ▶ Определение масштабов бюджетного сектора (сектора государственных и муниципальных учреждений);
 - ▶ Реализация 83-ФЗ: опыт реализации и корректировка;
 - ▶ Повышение эффективности бюджетных расходов;
 - ▶ Стимулирование участия в предоставлении социально-значимых благ НКО и КО – формирование трехсекторной модели;
 - ▶ Учет пространственных факторов предоставления социально-значимых благ;
 - ▶ Использование имущества учреждений бюджетного сектора.
- 

Реформирование бюджетного сектора – ограничения

- ▶ Недоверие значительной части населения к реформам в бюджетном секторе (секторе ГиМУ);
- ▶ Развитие бюджетного сектора в условиях невысоких темпов экономического роста (возможное увеличение бюджетных расходов – не более 3–4% ВВП);
- ▶ Относительное сокращение внебюджетных доходов от платных услуг населению;
- ▶ Ухудшение структуры расселения и пространственной организации предоставления социально–значимых услуг;
- ▶ Старение социальной инфраструктуры;
- ▶ Реализация 83–ФЗ.

Идущая реформа сектора ГиМУ – реализация 83–ФЗ (нельзя не учитывать)

- ▶ Формирование трех типов учреждений – КУ, БУ и АУ;
- ▶ Реструктуризация сети ГиМУ;
- ▶ Формирование перечней государственных и муниципальных услуг (работ);
- ▶ Переход на систему государственных заданий;
- ▶ Формирование новых для сектора ГиМУ механизмов финансирования (финансовое обеспечение реализации госзадания на основе субсидий);
- ▶ Формирование новых механизмов распоряжения имуществом БУ и АУ;
- ▶ Неявная попытка определить «полный» тариф оказания государственной услуги (выполнения работы)  создания потенциальной возможности более активного привлечения к оказанию социально–значимых услуг негосударственных организаций.

Цели и задачи дальнейшего развития реформы

Основная цель – повышение качества социально значимых услуг и эффективности их предоставления

- ▶ Конкретизация социальных обязательств государства;
- ▶ Изменение типа учреждений (в том числе корректировка 83–ФЗ);
- ▶ Развитие конкуренции в социальной сфере;
- ▶ Реализация принципа нормативного финансирования;
- ▶ Оптимизация сети учреждений;
- ▶ Развитие государственно–частного партнерства в оказании социально–значимых услуг (привлечение в сектор негосударственных ресурсов).

Масштабы бюджетного сектора в экономике

Бюджетный сектор



Сектор государственных и муниципальных учреждений



КУ (БС по 83-ФЗ)



БУ и АУ

Государственных и муниципальных учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт, социальное обслуживание) в РФ – более **233 тысяч** (свыше 83% от всех ГиМУ)

Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (без ПФ РФ) на социально-культурную сферу (уровень финансовых обязательств государства по оказанию социально-значимых услуг):

	2007	2010
Сумма, млрд. руб.	4 035,8	5 639,0
Доля в расходах консолидированного бюджета РФ	35,5%	32,6%
Доля в ВВП	12,1%	12,5%

Конкретизация социальных обязательств

▶ Социальные обязательства:

- формируются как гарантии государства в отношении граждан;
- являются институциональной основой для разработки отраслевой политики в социальной сфере
- конкретизируют функции органов власти и учреждений предоставляющих услуги в социальной сфере

▶ Инструментарий для органов власти, местного самоуправления и учреждений:

- Перечни услуг;
- Государственные задания;
- Стандарты оказания услуг;
- Нормативы финансового обеспечения.

▶ Инструментарий для потребителей:

- Доступность информации о перечнях услуг, госзаданиях, стандартах оказания услуг, возможных местах получения, показателях качества;
- Обеспечение «защиты прав» потребителей (действия в случае неудовлетворенности услугами)

Изменение типа учреждений

Риски и угрозы:

- Свертывание реформы (снижение экономической свободы АУ, возможное восстановление субсидиарной ответственности).
- Формальное проведения реформы.

Проблемы определения критериев отнесения учреждений к одному из типов:

1. Не видится существенной разницы между АУ и БУ.
Альтернативы:
 - КУ и БУ (АУ → БУ);
 - КУ и АУ (БУ → АУ);
 - КУ, БУ и АУ, но не должна снижаться экономическая самостоятельность АУ (ЗАКОН «Об автономных учреждениях»).
2. Варианты предлагаемых критериев:
 - Экономический потенциал учреждения;
 - Управленческий потенциал учреждения;
 - Наличие конкурентной среды;
 - Возможность оценки объема услуг.

Развитие конкуренции в социальной сфере

Альтернативы:

1. Максимизация конкуренции между ГиМУ, НКО и КО, например:
 - Распространение механизма государственного (муниципального) задания на организации всех ОПФ;
 - Отказ от механизма государственного (муниципального) задания, переход механизму государственного (социального) заказа;
 - 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.

Развитие конкуренции в социальной сфере (продолжение)

Создание условий развития институтов:

- ▶ устранение необоснованных правовых барьеров, препятствующих развитию в социальной сфере деятельности КО;
- ▶ формирование полного тарифа на услуги для перехода к их закупкам на рыночных условиях;
- ▶ Совершенствование законодательства о НКО.

Стимулирование развития институтов:

- ▶ Разработка и внедрение механизма преобразования государственных (муниципальных) учреждений в организации других ОПФ

Альтернативы:

- ▶ Отказ от института оперативного управления (Риски: чрезвычайная сложность системы распределения имущества казны, высокая вероятность коррупции)
- ▶ Создание государством (муниципалитетами) организаций специальных ОПФ
- ▶ Передача государственного (муниципального) имущества в безвозмездное пользование, аренду, собственность НКО существующих ОПФ (АНО и др.)
- ▶ Установление более строгих финансовых ограничений для ГиМУ (например, по размеру вознаграждения руководителя)
- ▶ Целевое распределение средств для поддержания отдельных институтов (например, гранты на выполнение социальных программ НКО)

Создание условий для осознанного выбора потребителем поставщика услуги;

Обеспечение информационной открытости деятельности всех организаций, оказывающих социально-значимые услуги

Реализация принципов нормативного финансирования

Альтернативы:

- ▶ **Переход к единым (групповым) нормативам:**
 - **невозможен;**
 - **возможен при учёте объективных различий в затратах, качестве услуг (в определенных случаях);**
 - **возможен при определении механизмов и периода перехода.**
- ▶ **Содержание норматива:**
 - **услуга + содержание имущества;**
 - **отдельно услуга, отдельно содержание имущества.**
- ▶ **Основания для дифференциации нормативов:**
 - **региональные различия;**
 - **качество оказания услуг.**

Оптимизация сети учреждений (массовая сеть)

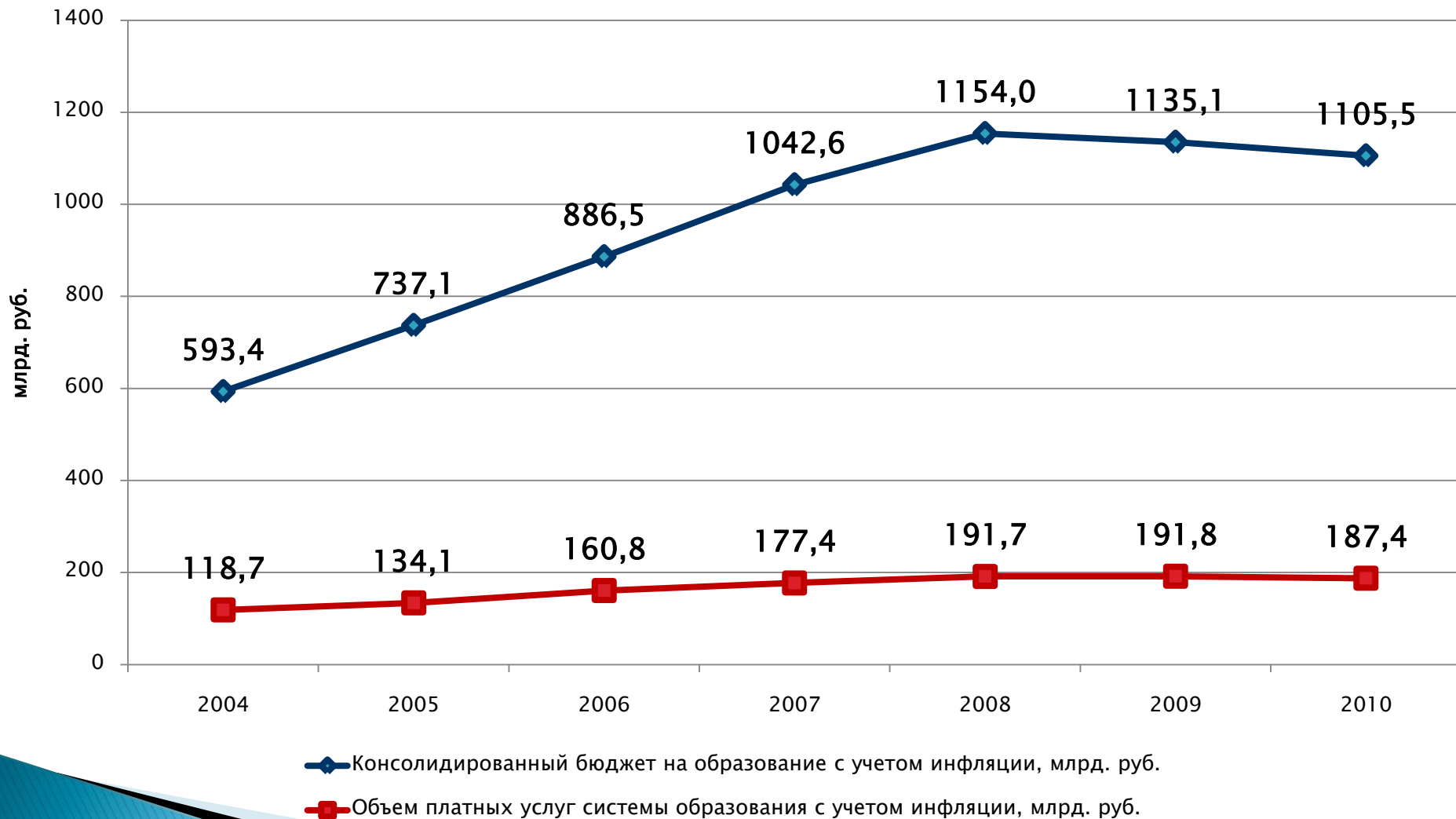
Ключевые проблемы:

- ▶ расселение – депопуляция, мелкоселенность
- ▶ неравномерность финансирования – распыление средств, недофинансирование, избыточные сети
- ▶ организация взаимодействия – ведомственная разобщенность, разграничение полномочий
- ▶ управление – институциональный дисбаланс, отраслевой подход к управлению территориями
- ▶ инфраструктура – слабое развитие транспортных сетей, коммуникаций, современной связи

Возможное направление развития:

- ▶ модель организации сетей: ступенчатая ➡ узловая
- ▶ доступность учреждений: пешеходная ➡ транспортная
- ▶ принцип управления: отраслевой ➡ территориально-отраслевой
- ▶ учреждения: ведомственные ➡ интегрированные

Развитие государственно-частного партнерства в бюджетном секторе (снижение возможностей традиционных источников финансирования)



Развитие государственно–частного партнерства (привлечение в систему негосударственных ресурсов)

- Создание механизмов стимулирования благотворительной деятельности граждан и юридических лиц.
- Развитие инструмента целевого капитала, в том числе совершенствование соответствующей правовой базы:
 - расширение возможных видов пожертвований (Альтернативы: недвижимое имущество, ценные бумаги, имущественные права и др.);
 - расширение источников формирования целевого капитала (бюджетные средства);
 - 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.

Спасибо за внимание!