



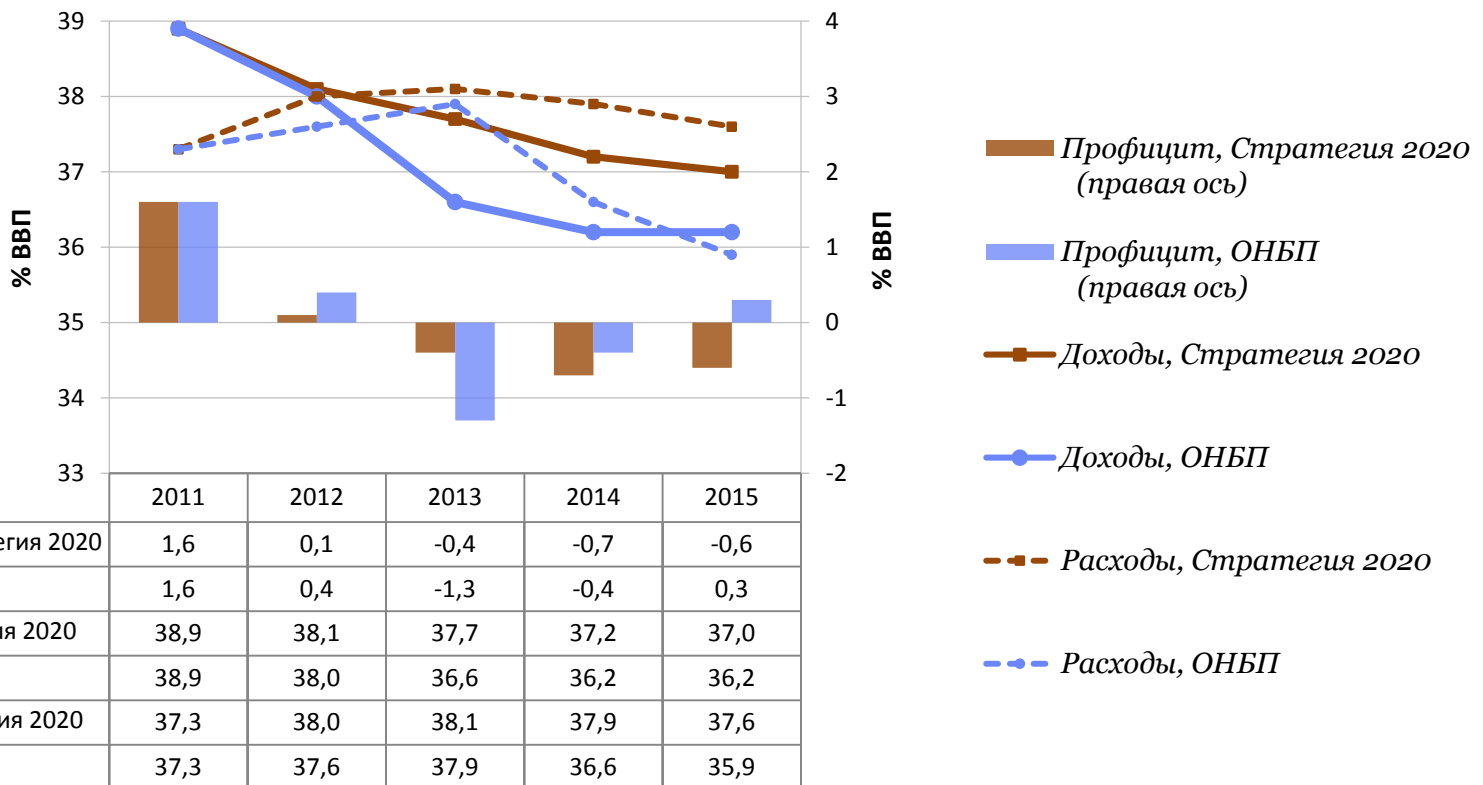
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

# **Экспертный доклад об Основных направлениях бюджетной политики на 2013-2015 гг.**

## Общие замечания

- Проект Основных направлений бюджетной политики (далее – ОНБП), подготовленный Минфином России, ориентирован на обеспечение надежной макроэкономической стабильности и повышение эффективности бюджетных расходов, что, безусловно, поддерживается разработчиками предложений к Стратегии-2020.
- Однако, вполне оправданное внимание к рискам чрезмерного наращивания бюджетных расходов сочетается в проекте с явной *недооценкой рисков, связанных с их неподготовленным волевым сокращением.*

## Основные параметры бюджетной системы



## Замечания к оценкам параметров бюджетной системы

1

Проект ОНБП на 2013-2015 гг. базируется таком же на консервативном сценарии внешних условий как и расчеты экспертов Стратегии 2020, однако объем доходов и расходов относительно ВВП сокращается сильнее.

2

В расчетах к Стратегии 2020 выпадение нефтегазовых доходов частично компенсируется расширением доходной базы региональных бюджетов. В ОНБП расширение доходной базы бюджетов не предусмотрено, трансферты из федерального бюджета сокращаются относительно ВВП.

3

Сценарий ОНБП не учитывает, что снижение цен на нефть компенсируется неизбежным ослаблением рубля, смягчающим последствия этого снижения для бюджета.

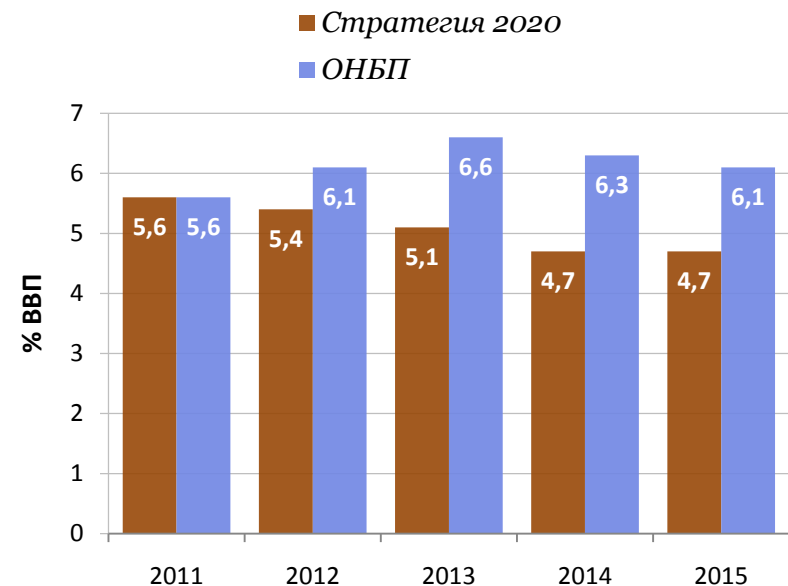
4

Предусматриваемый Стратегией-2020 дефицит в размере 0,6% ВВП не несет угрозы макроэкономической стабильности и инвестиционному климату, но дает возможность удерживать долю расходов бюджетной системы в ВВП на уровне 37-38%, что в сочетании с бюджетным маневром и повышением эффективности позволяет своевременно решать наиболее острые социальные проблем.

## Расходы бюджетной системы на национальную оборону и правоохранительную деятельность

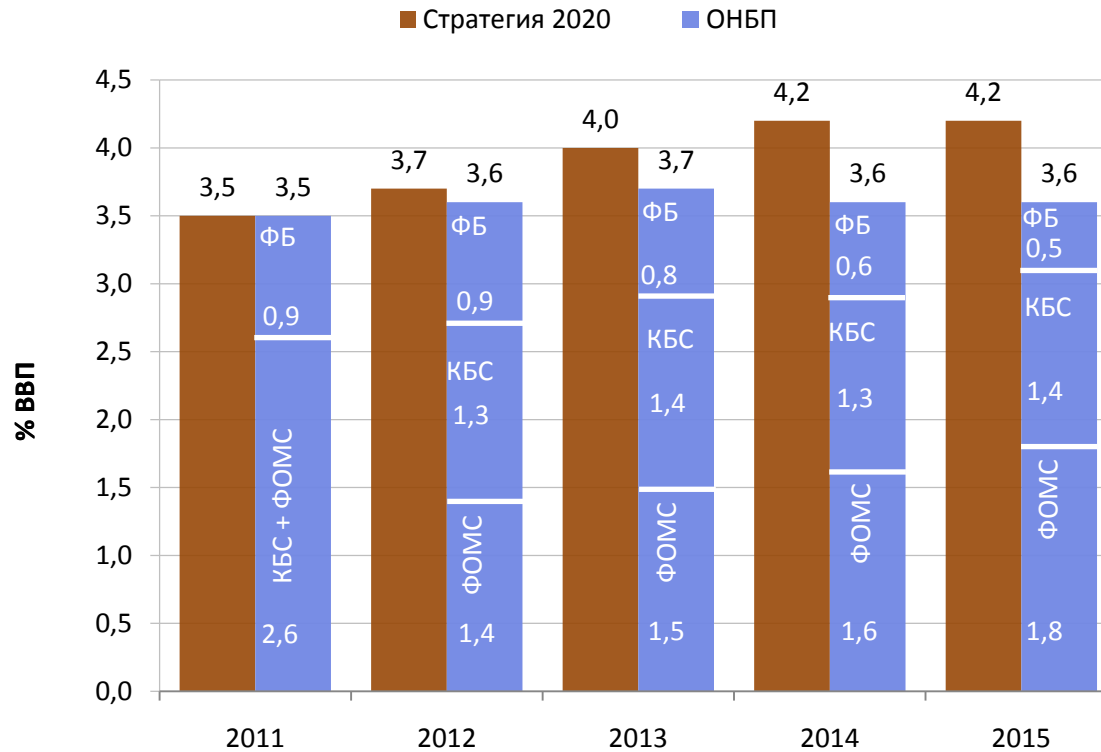
*Бюджетный маневр Стратегии 2020* включает в себя

- отказ от форсированного варианта обновления вооружений (возвращение к первоначально согласованному в Правительстве РФ летом 2011 г. размеру финансирования ГПВ – 13 трлн.руб. до 2020 г.) при более тщательной и экономически рациональной подготовке ОПК к решению этих задач
- сокращение избыточной численности военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.



- *Бюджетный маневр* позволит обеспечить бюджетными расходами удовлетворение настоятельных требований граждан кардинально улучшить положение дел в здравоохранении, образовании, культуре, жилищно-коммунальном и дорожном хозяйстве.
- В этих сферах средства могут использоваться значительно более рационально. Однако для этого необходимы реформы, каждая из которых предполагает *инвестиции в изменения*.
- *Эффективный контракт* рассматривался экспертами Стратегии-2020 не как формальное улучшение соотношений со средней зарплатой, а как предпосылка и инструмент реального повышения отдачи бюджетных средств в наиболее значимых для населения сферах.
- Предложения экспертов основаны не только на цифровых выкладках, но и на анализе и прогнозировании *поведенческих реакций потребителей услуг, работников и организаций*.

## Расходы бюджетной системы на здравоохранение



## Замечания к проектировкам расходов на здравоохранение

1

Замещение стационарной помощи амбулаторной не только дает экономию за счет сокращения избыточных коек по ряду профилей, дифференциации больниц по степени интенсивности лечения, перераспределения и концентрации специализированного коечного фонда, но и требует дополнительных затрат на улучшение технического оснащения поликлиник, повышение квалификации кадров, усиление стимулирования и корректировки организационно-экономических механизмов отрасли.

2

Повышение эффективности амбулаторной помощи требует затрат на дополнительные мероприятия по формированию здорового образа жизни...

3

... А также включения лекарственных средств в программу государственных гарантий, дополнительных затрат на информатизацию здравоохранения.

4

Требование существенно увеличить долю внебюджетных доходов федеральных учреждений здравоохранения при данной их мощности невозможно выполнить без ускоренного вытеснения бесплатных услуг платными, что и без того вызывает возмущение граждан.

5

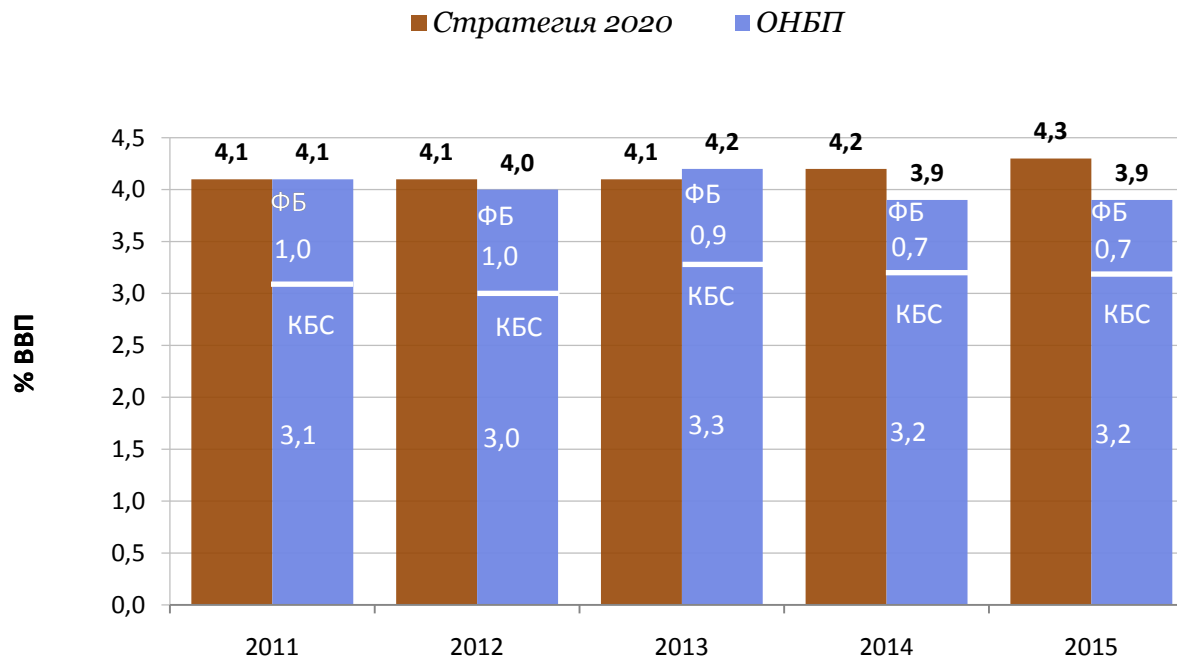
Изменение структуры источников бюджетного финансирования здравоохранения в пользу региональных бюджетов увеличивает риски сокращения финансирования в реальном выражении и приведет к усилению дифференциации между регионами.



## Потребность в дополнительных расходах на здравоохранение, млрд. руб.

	Направления расходов	2013	2014	2015
1	Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи	9,2	9,9	10,5
2	Создание системы льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении	-	72,9	76,9
3	Реструктуризация стационарной помощи	38,7	41,7	44,2
4	Информатизация здравоохранения	32,3	34,7	36,8
5	Переход к эффективному контракту	181,4	285,2	290,3
6	Формирование здорового образа жизни	8,4	9	9,6
7	Всего по пп. 1-6	270	453,4	468,3
8	Экономия за счет реструктуризации медицинской помощи	18,9	40,4	64,2
9	Потребность в дополнительном финансировании = (7 – 8)	251,1	413	404,1

## Расходы бюджетной системы на образование



## Замечания к проектировкам расходов на образование

1

В сфере образования в ОНБП повышение эффективности также как в здравоохранении во многом отождествляется с механическими сокращениями. В результате существенно (по оценке экспертов Стратегии-2020, на 350 млрд. руб. к 2015 году) недооцениваются средства, которые потребуются региональным и муниципальным бюджетам по финансированию дошкольного, общего и дополнительного образования детей с учетом увеличения контингентов и повышения оплаты труда.

2

ОНБП предусматривает сокращение федеральных расходов на образование на 7% в номинальном и на 19,8% в реальном выражении, что повлекло бы резкое ухудшение ситуации в высшем образовании вместо заявленного повышения его глобальной конкурентоспособности.

3

Экономия за счет внутренних резервов возможна лишь в тесной увязке с продуманной реструктуризацией и переходом на эффективный контракт. Ее можно реально достичь лишь начиная с 2015 года после проведения реорганизационных мероприятий, тем более что сокращение приема на бюджетные места начнется только в 2013 г.

4

Запаздывающее сокращение приема на бюджетные места на протяжении последних 5-6 лет обусловило «вымывание» приема на платное обучение (на 37% с 2007 г.), так что ожидать увеличения потока внебюджетных доходов в вузах в ближайшее время нет оснований.

5

Неподготовленное и не замещенное иными источниками снижение бюджетных расходов не только не привело бы к желательным результатам, но исключило бы возможность начать реформы и, как и в здравоохранении, вероятно, обернулось бы протестами.

## Замечания к проектировкам расходов на образование

6

ОНБП (в прямом противоречии с Указами Президента В.В.Путина) рекомендуют ориентировать оплату труда в вузах не на среднюю по региону, а на среднюю по стране. С учетом концентрации вузов в Москве и в Санкт-Петербурге это означало бы, что более 25% преподавателей вузов не получают какого-либо повышения зарплат и окажутся в дискриминируемом положении.

7

Предложение профинансировать значительную часть увеличения оплаты преподавателей за счет доходов от выполнения заказов на исследования несовместимо с заложенными в ОНДП скудными проектировками расходов на НИР, поскольку именно бюджет финансирует около 70% вузовской науки.

8

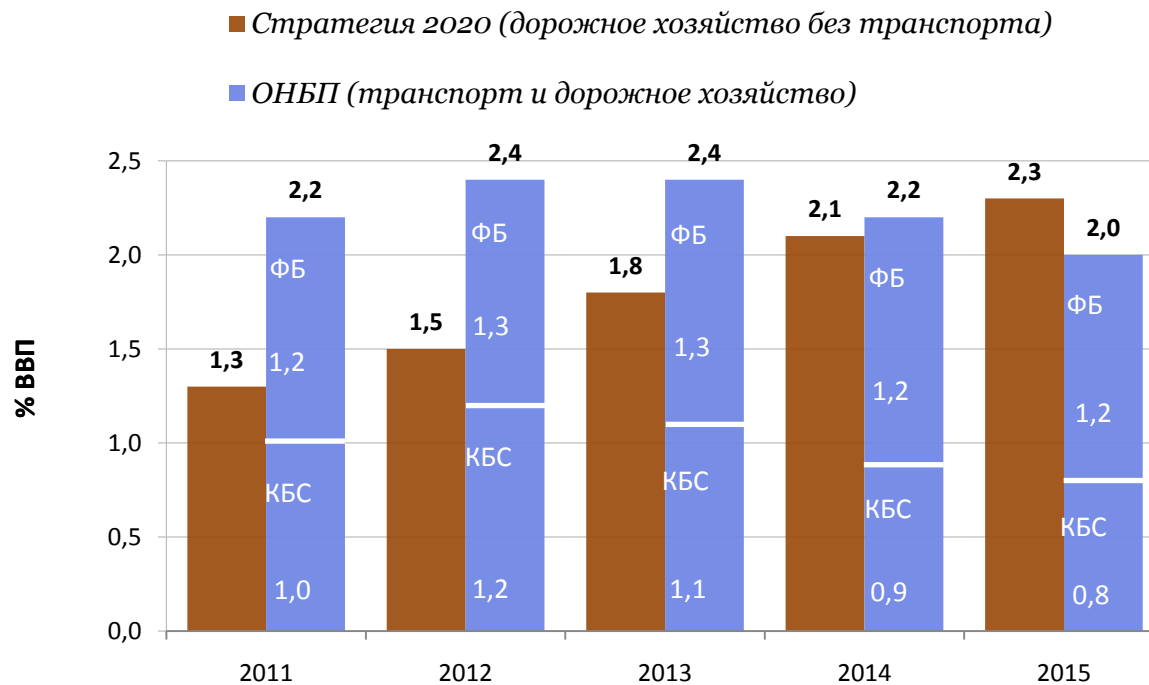
Вызывает озабоченность подход, в соответствии с которым предполагается за счет бюджета главным образом доводить до необходимого уровня зарплату в тех учреждениях, которым не удастся достичь этого за счет внебюджетных доходов. Такой вариант не только дестимулирует инициативу и побуждает скрывать резервы, но и вызовет быстрое разрастание «серой зоны» (например, подставных фирм, на которые руководство отдельных государственных вузов предпочитало в 90-х гг. брать заказы вместо того, чтобы должным образом оформлять их на вуз). Для массового возрождения этой практики в стране потребуется меньше года. В этом случае, как и в ряде упомянутых выше, вместо экономии бюджетных средств увеличится их неэффективное расходование.

## Потребность в дополнительных расходах бюджетной системы на образование, млрд. руб.

	2013	2014	2015	Комментарии
Эффективный контракт с преподавателями вузов	13,0	32,4	62,1	Повышение оплаты труда преподавателей вузов за счет средств государственного задания на образование до уровня 145% от уровня средней по экономике региона.
Поддержка ведущих университетов (программы развития)	12,2	13,7	19,0	Развитие международной академической мобильности, рекрутинг на международном академическом рынке молодых научных работников (пост-доки), профессоров и руководителей научных подразделений (около 800 человек в год)
Программа реконструкции и строительства общежитий	12,3	14,4	18,0	Реализация поручений Президента Российской Федерации по обновлению общежитий вузов
Поддержка прикладных и фундаментальных исследований в ведущих вузах	8,0	18,5	27,0	Повышение финансирования науки в ведущих вузах, в том числе в вузах-претендентах на включение в мировые рейтинги до уровня 30% от финансирования государственного задания на образовательную деятельность
Федеральные субсидии на поддержку региональных программ развития образования	15,0	30,0	30,0	Восстановление федеральной поддержки повышения зарплат учителям, начиная с момента прекращения финансирования проекта "Модернизация региональных систем общего образования" со второй половины 2013 года
<b>Итого</b>	<b>60,5</b>	<b>109,0</b>	<b>156,1</b>	



## Расходы бюджетной системы на транспорт и дорожное хозяйство



## Замечания к проектировкам расходов на дорожное хозяйство

1

Экспертами Стратегии-2020 найдены наиболее экономичные варианты решения транспортных проблем, ставших одним из главных тормозов экономического и социального развития.

2

Главными проблемами являются фактическая разорванность территории страны, архаичная «звездная» структура дорожной сети с единственным центром в Москве, препятствия для эффективного развития агломераций, хроническое присутствие заторов на 30% сети федеральных автодорог, включая подходы ко всем крупнейшим городам, деградация дорожной сети на ряде территорий.

3

Минимально необходимые ассигнования на содержание и ремонт автомобильных дорог определены в размере 0,8-0,9 трлн. руб. в год, а расходы на строительство новых дорог требуется довести до 0,5 трлн. руб. в постоянных ценах. На горизонте до 2015 г. это предполагает выделение дополнительных средств в размере примерно 1% ВВП.

4

В предстоящие годы необходимо существенно повысить отдачу средств, вкладываемых в развитие дорожной сети. Однако, как и в других отраслях, это не может быть обеспечено волевым сокращением расходов в реальном выражении вопреки необходимости их разумного увеличения