

Экспертный доклад НИУ ВШЭ об Основных направлениях бюджетной политики на 2013-2015 гг.

В подготовке доклада принимали участие Н.В. Акиндинова (руководитель), Г.В. Андрущак, М.Я. Блинкин, Я.И. Кузьминов, Н.В. Лисин, И.М. Шейман, С.В. Шишкин, Л.И. Яковсон.

Недавно опубликованные Минфином России Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 гг. (далее - ОНБП) предполагают в ближайшие годы резкое снижение доли в ВВП доходов и расходов бюджетной системы. Прогнозируемое Минфином сокращение доходной части бюджета с 38,9% ВВП в 2011 году до 36,2% ВВП в 2015 году в основном связано со снижением нефтегазовых поступлений в результате падения прогнозной цены нефти, и в небольшой степени с выпадением части ввозных и вывозных пошлин в связи со вступлением России в ВТО. При этом прогноз Минфина дает весьма консервативную оценку динамики доходов консолидированных бюджетов регионов. Без учета межбюджетных трансфертов их доля в ВВП до 2015 года остается постоянной на уровне 10,9-11,0% ВВП.

Оценки, ранее сделанные экспертами в рамках работ по Стратегии 2020, базировались на столь же консервативном сценарии цен на нефть¹, однако снижение бюджетных доходов при этом получалось более умеренным (до 37% ВВП к 2015 году). Выпадение нефтегазовых поступлений в сценарии экспертов отчасти компенсировалось расширением доходной базы региональных бюджетов (за счет акцизов, налогов на имущество, роста собираемости основных налогов), что соответствует общей направленности Стратегии 2020 на расширение полномочий и самостоятельности регионов. Нужно сказать и о том, что используемый в расчетах ОНБП курс рубля к доллару (29,7 руб. в 2013 г. и 31,5 руб. в 2015 году), уже не соответствует реально складывающейся тенденции. Трудно предположить, что в условиях заложенного в прогноз снижения цен на нефть по сравнению с текущими уровнями рубль начнет укрепляться, скорее наоборот. А более слабый рубль позволит бюджету получить дополнительные нефтегазовые доходы. Таким образом, прогноз доходов бюджетной системы, заложенный в ОНБП, выглядит чрезмерно пессимистическим для выбранного макросценария.

Конструкция «бюджетного правила», предложенная экспертами Стратегии 2020, была достаточно жесткой для того, чтобы обеспечить устойчивость федерального бюджета в ближайшие годы и ограничить наращивание государственного долга, хотя и

¹ В ОНБП цены на нефть на 2013, 2014, 2015 гг. заложены на уровне 97, 101, 104 долл./барр., в Стратегии 2020 – на уровне 97, 101, 105 долл./барр., соответственно.

допускала сохранение до 2015 года небольшого дефицита. Однако в итоге была выбрана еще более жесткая формула, обеспечивающая достижение бездефицитного бюджета уже к 2015 году. Одновременно с пессимистичной оценкой доходов это накладывает излишние ограничения на общий объем расходов бюджетной системы. В отличие от Стратегии 2020, предполагавшей сохранение расходов до 2015 года на уровне 37-38% ВВП, ОНБП предполагают их снижение до 35,9% ВВП к 2015 году.

Таблица 1. Основные параметры бюджетной системы, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы					
ОНБП	38,9	38,0	36,6	36,2	36,2
Стратегия 2020	38,9	38,1	37,7	37,2	37,0
Расхождение	0,0	-0,1	-1,1	-1,0	-0,8
Расходы					
ОНБП	37,3	37,6	37,9	36,6	35,9
Стратегия 2020	37,3	38,0	38,1	37,9	37,6
Расхождение	0,0	-0,4	-0,2	-1,3	-1,7
Дефицит (-)					
ОНБП	1,6	0,4	-1,3	-0,4	0,3
Стратегия 2020	1,6	0,1	-0,4	-0,7	-0,6
Расхождение	0,0	0,3	-0,9	0,3	0,9

Источник: Минфин России, Итоговый доклад по Стратегии 2020, расчеты НИУ ВШЭ

При общей ориентации ОНБП на сокращение бюджетных расходов их структура совершенно не соответствует приоритетам, обозначенным в Стратегии 2020. Существенный рост расходов относительно ВВП уже в 2013 году предполагается по разделам, связанным с национальной обороной и правоохранительной деятельностью, даже несмотря на то, что в расчеты Минфина заложено сокращение численности военнослужащих на 10% и сотрудников правоохранительных органов на 20%. В наибольшей степени рост расходов связан с реализацией государственной программы вооружений. Эксперты Стратегии 2020, учитывая напряженность бюджетной конструкции и в то же время очевидную в настоящее время неготовность отечественного оборонного комплекса к производству современных вооружений, предлагали отказаться от форсированного роста закупок, «растянув» программу перевооружения армии на более длительный период. Более равномерное финансирование ОПК при этом позволило бы избежать и проблемы резкого сокращения государственного спроса на продукцию оборонных предприятий после окончания срока реализации программы.

На фоне увеличения оборонных расходов ОНБП предусматривают гораздо более умеренную динамику расходов по направлениям, связанным с развитием человеческого

капитала. Объем расходов бюджетной системы на образование сокращается с 4,1% ВВП в 2011 г. до 3,9% ВВП в 2015 году². Незначительный рост их доли в расходах бюджетной системы обеспечивается лишь за счет сокращения суммарного объема расходов относительно ВВП. При номинальном сокращении расходов на образование из федерального бюджета, обязанность финансирования дополнительных расходов, связанных с обеспечением «эффективного контракта» с работниками сферы образования, в основном ложится на региональные бюджеты, притом что, как сказано выше, ОНБП не предусматривает для них никаких дополнительных источников доходов.

В здравоохранении ситуация немного проще, поскольку сокращение финансирования из федерального бюджета компенсируется увеличением роли внебюджетных фондов, имеющих закрепленные источники доходов, при этом общий объем финансирования относительно ВВП к 2015 г. по сравнению с 2011 г. увеличивается всего на 0,1%³.

Согласно оценкам экспертов Стратегии 2020, умеренное увеличение доли в ВВП расходов на образование и здравоохранение является необходимым для осуществления структурных реформ в этих сферах, предполагающих переход на «эффективный контракт» одновременно с повышением доступности и качества услуг. Недостаток средств к 2015 году в образовании достигает 0,4% ВВП в год, в здравоохранении – 0,6% ВВП в год.

Не предусматривают ОНБП и долгосрочного увеличения доли в ВВП расходов бюджетной системы на дорожное хозяйство. Суммарные затраты по подразделам «Транспорт» и «Дорожное хозяйство» после временного увеличения, связанного с реализацией крупных инфраструктурных проектов в Сочи и на Дальнем Востоке к 2015 году сокращаются до 2,0% ВВП против 2,2% в 2011 г. При этом Минфин ожидает, что расходы региональных бюджетов на эти цели будут сокращаться и в номинальном выражении. Это означает, прежде всего, недостаток средств для развития региональной дорожной сети, без чего нельзя добиться реального увеличения связанности территории на локальном уровне и соответствующего повышения экономической активности.

Таблица 2. Отдельные направления расходов бюджетной системы, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015
Национальная оборона и правоохранительная деятельность					

² Подробнее см. раздел «Образование»

³ Подробнее см. раздел «Здравоохранение»

ОНБП	5,6	6,1	6,6	6,3	6,1
Стратегия 2020	5,6	5,4	5,1	4,7	4,7
Расхождение	0,0	0,7	1,5	1,6	1,4
Образование					
ОНБП	4,1	4,0	4,2	3,9	3,9
Стратегия 2020	4,1	4,1	4,1	4,2	4,3
Расхождение	0,0	-0,1	0,1	-0,3	-0,4
Здравоохранение					
ОНБП	3,5	3,6	3,7	3,6	3,6
Стратегия 2020	3,5	3,7	4,0	4,2	4,2
Расхождение	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-0,6
Транспорт и дорожное хозяйство					
ОНБП	2,2	2,4	2,4	2,2	2,0
Стратегия 2020 (дорожное хозяйство без транспорта)	1,3	1,5	1,8	2,1	2,3

Источник: Минфин России, Итоговый доклад по Стратегии 2020, расчеты НИУ ВШЭ

Приведенные в ОНБП подходы, как нам представляется, не смогут обеспечить достижение заявленных в социально-культурной сфере целей.

Так, важнейшим направлением, реализация мер по которому напрямую затрагивает интересы населения, является повышение качества услуг. Повышение качества увязывается с введением на федеральном уровне базовых перечней услуг, работ для всех публичных образований. Это должно обеспечить рост прозрачности процесса оказания услуг для потребителей и обеспечить введение единых нормативов затрат на услугу, что само по себе уже не является столь очевидным преимуществом.

Переход к единым нормативам, может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен быть достигнут только путем рациональной дифференциации указанных нормативов. Необходимо учитывать особенности учреждений, находящихся в отдаленных районах и сельской местности, работающих в особых климатических условиях. Также должно учитываться объективное различие требований к качеству услуг. Так, одно дело – государственные и муниципальные учреждения, конкурирующие друг с другом в оказании услуг сложившегося стандартного качества, другое – ведущие научные, образовательные и медицинские центры, непосредственными конкурентами которых выступают зарубежные лидеры соответствующих отраслей. Данные риски отмечены и в Бюджетном послании: «неэффективно с точки зрения использования бюджетных средств и несправедливо по отношению к гражданам, когда одинаково финансируются организации, предоставляющие как качественные, так и некачественные услуги».

Еще одной задачей ставится повышение уровня оплаты труда в социальной сфере и переход к «эффективному» контракту. Отмечается, что подготовка мероприятий по повышению оплаты труда (дорожная карта) будет учитывать определение объема государственных (муниципальных) гарантий, основанных на стандартах оказания государственных (муниципальных) услуг и учитывающих повышение производительности труда.

Производительность труда при этом должна быть также увязана с качеством, а не с простым увеличением нагрузки. Так как «механическое» увеличение объема выполняемой работы может негативным образом сказаться на её качестве.

Относительно введения государственных гарантий необходимо отметить, что в целях обеспечения реализации конституционных прав граждан в области социальных гарантий и определения финансовых нормативов формирования бюджетов Правительством Российской Федерации еще в 1996 г. приняло Распоряжение № 1064-р об учреждении комиссии по подготовке концепции формирования государственных минимальных стандартов и проекта соответствующего Федерального закона, который так и не был принят. Основные направления устанавливают мероприятия на ближайшие три года, которые планируется реализовать в социально-культурной сфере. Ставя столь масштабную задачу, как разработка стандартов и использование их для определения расходных потребностей в ближайшей перспективе, требуется четко оценивать сроки принятия соответствующих решений, объем необходимых ресурсов для её реализации, а также возможные источники финансового обеспечения этого мероприятия.

Главным фактором повышения качества, на наш взгляд, является необходимость повысить конкуренцию между государственными и негосударственными организациями при оказании социально значимых услуг. Об этом прямо указывается в Бюджетном послании, но соответствующие предложения отсутствуют в Основных направлениях.

Здравоохранение.

Согласно запланированным Минфином расходам бюджетной системы на здравоохранение, они должны вырасти в реальном выражении в 2015 г. по сравнению с 2012 г. на 12,6% (если исходить из имеющегося в нашем распоряжении прогноза Минэкономразвития, что накопленный индекс - дефлятор ВВП за 2013-2015 г. составит 1,184). Относительно ВВП их доля к 2015 году составит 3,6% против 3,5% в 2011 г.

Таблица 3. Расходы бюджетной системы на здравоохранение, % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015
Здравоохранение, всего	3,5	3,6	3,7	3,6	3,6
в том числе:					
Федеральный бюджет	0,9	0,9	0,8	0,6	0,5
Расходы бюджета федерального ФОМСа без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета	2,6	1,4	1,5	1,6	1,8
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и без платежей на ОМС неработающего населения		1,3	1,4	1,3	1,4

Источники: Минфин России, расчеты НИУ ВШЭ

Документ предусматривает значительное сокращение расходов федерального бюджета на здравоохранение: на 171,4 млрд. руб. или на 31 % в номинальном выражении в 2015 году по сравнению с 2012 г. и предполагает, что одновременно расходы на здравоохранение из бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и без платежей на ОМС неработающего населения) вырастут на 39%. Согласно расчетам Минфина, представлявшимся в начале 2012 г., (в данном документе эти цифры не выделены), платежи на ОМС неработающего населения должны, во исполнение законодательства об обязательном медицинском страховании, вырасти в 2015 г. на 53% в номинальном выражении по сравнению с 2012 г. Всего расходы из бюджетов субъектов РФ (с учетом взносов на ОМС неработающего населения) должны будут вырасти за указанный период на 49%. Нереалистичность такого роста совершенно очевидна, учитывая что запланированное увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составит 24%.

По данным Минздрава, расчеты расходов бюджетной системы на здравоохранение, представленные в рассматриваемом документе, содержат двойной счет затрат (в расходах бюджета ФОМС и в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ) на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения в 2012 г. и части затрат на содержание медицинских организаций в 2013-2015 гг., работающих в системе ОМС в 2012 г.. С учетом устранения двойного счета затрат, запланированные расходы на здравоохранение, по оценке Минздрава, увеличатся в номинальном выражении в 2015 г. по сравнению с 2012 г. всего лишь на 13% (с 2168,8 млрд. руб. до 2452,5 млрд. руб. Это будет означать сокращение расходов на здравоохранение в реальном выражении на 4,5%.

Это ставит под сомнение реалистичность выполнения задач перехода к эффективному контракту в здравоохранении и модернизации системы здравоохранения.

В документе упоминается о финансировании из федерального бюджета Государственной программы «Развитие здравоохранения». Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. «О реализации государственной политики в сфере здравоохранения», эта программа должна стать основным инструментом модернизации системы здравоохранения. Однако предполагаемые размеры ее финансирования в данном документе не обозначены.

Не предусматривается никакой корректировки направлений расходов в рамках Национального проекта «Здоровье». В частности, сохраняются стабильно низкими расходы на мероприятия, направленные на формирование здорового образа жизни у населения Российской Федерации, включая сокращение потребления алкоголя и табака – 0,8 млрд. руб. в 2102-2014 гг. Это, очевидно, идет вразрез с задачей активизировать работу по обеспечению условий для ведения здорового образа жизни, сформулированной в Указе Президента от 7 мая 2012 г. «О реализации государственной политики в сфере здравоохранения».

В документе говорится о том, что переход на полный тариф оплаты медицинских услуг в системе ОМС позволит расширить участие частных медицинских организаций в ОМС и привлечь инвестиции в здравоохранение, в том числе в рамках частно-государственного партнерства. Но переход к полному тарифу оплаты медицинской помощи в системе ОМС – это лишь одно из условий решения этой задачи. Механизм привлечения частных медицинских организаций значительно сложнее и пока он не создан. Для формирования заинтересованности в серьезных инвестиционных проектах требуется обеспечить устойчивость отношений в системе ОМС, в частности перейти на долгосрочные договоры участия частных организаций (как минимум, на три года). Но даже при соблюдении этого условия частный бизнес с высокой степенью вероятности будет вкладывать средства преимущественно в те инвестиционные проекты, которые дают возможность получить быстрый коммерческий результат. Поэтому нужно более реалистично оценивать возможности государственно-частного партнерства, делая акцент на решающую роль государства в финансировании закупки дорогостоящего медицинского оборудования и прочих инвестиционных объектов стоимостью свыше 100 тыс. руб (как это предусмотрено законодательством). Между тем источники государственного финансирования крупных инвестиций в документе не обозначены.

В целом следует констатировать, что предложенные принципы бюджетной политики в сфере здравоохранения ориентированы на инерционный сценарий развития системы здравоохранения. Совместимость предлагаемой политики с задачами развития здравоохранения и увеличения продолжительности жизни российских граждан до 74 лет в 2018 году, определенными в Указах Президента от 7 мая 2012 г. № 598 «О реализации государственной политики в сфере здравоохранения» и № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» не просматривается. А планируемое изменение структуры источников бюджетного финансирования здравоохранения в пользу региональных бюджетов предсказуемо повлечет сокращение государственного финансирования здравоохранения в реальном выражении и усиление соответствующей дифференциации между регионами. Все это будет способствовать дискредитации задач развития здравоохранения, поставленных Президентом РФ.

Потребность в дополнительных расходах федерального бюджета на здравоохранение

Необходимость в дополнительных расходах федерального бюджета на здравоохранение диктуется двумя обстоятельствами. Во-первых, представленные в ОНБП оценки расходов по трем главным источникам нереалистичны. Региональные бюджеты, как отмечалось, после выполнения законодательно установленных обязательств по взносам на ОМС неработающего населения с высокой степенью вероятности не смогут быть источником сколько-нибудь заметного прироста финансовых ресурсов здравоохранения. В то же время прирост средств ОМС не сможет обеспечить финансирование необходимых мероприятий по модернизации здравоохранения.

Несомненно, ряд этих мероприятий способен обеспечить экономию в системе здравоохранения. Прежде всего это мероприятия по реструктуризации отрасли – расширение функционала участковой службы, перемещение части стационарной помощи на амбулаторный этап, сокращение избыточных коек по ряду профилей, дифференциация больниц по степени интенсивности лечения, перераспределение и концентрация специализированного коечного фонда. Например, за счет повышения эффективности амбулаторно-поликлинической помощи, прежде всего работы участкового звена, объем стационарной помощи может быть сокращен за 2012-2015 гг. на 10% - с 2,78 до 2,6 койко-дней в расчете на одного жителя (ряд регионов страны уже достиг этого уровня).

Экономия на сокращении стационарной помощи может составить 64,2 млрд. руб. в 2015 году.

Но это расчетная экономия, и для того, чтобы ее реально обеспечить, потребуются дополнительные вложения. Чрезмерные объемы стационарной помощи и длительные сроки госпитализации во многом определяются тем, что первичное звено здравоохранения пока не способно взять на себя основную нагрузку по лечению больных – в силу слабого технического оснащения, низкого квалификационного уровня значительной части амбулаторных врачей, их слабой экономической мотивации. Это диктует необходимость затрат на реорганизацию амбулаторно-поликлинической помощи – расширение функций центров здоровья, реализацию программ управления хроническими заболеваниями, повышение потенциала узких специалистов поликлиник. Потребность в расходах на реорганизацию амбулаторно-поликлинической помощи оценивается в 9-10 млрд. руб. в год.

Таблица 4. Потребность в дополнительных расходах на здравоохранение, млрд. руб.

	Направления расходов	2013	2014	2015
		1,291	1,389	1,473
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	9,0	9,6
7.	Всего по пп. 1-6	270,0	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	413,0	404,1

Источники: расчеты НИУ ВШЭ

Имеет значение и слабость лекарственного обеспечения в амбулаторных условиях, заставляющая больных пользоваться услугами стационара без особой клинической необходимости и снижающая общий эффект лечения. Включение лекарственных средств в программу государственных гарантий должно стать приоритетом финансирования здравоохранения. Предлагается начать этот процесс уже в 2014 г. Если исходить из возмещения 25% стоимости лекарственных средств в амбулаторных условиях за счет средств ОМС, то на это понадобится дополнительно 73-77 млрд. руб., которые не предусматриваются ОНБП.

Важно учитывать, что ожидаемая экономия на изменении структуры оказания медицинской помощи будет сопоставима с потребностью в дополнительных средствах на повышение доступности и качества стационарной помощи, что безусловно необходимо для решения задач, поставленных в Указах Президента РФ № 598 и № 606 от 07.05.2012. Для этого нужны дополнительные инвестиции на дифференциацию коечного фонда по уровню интенсивности, создание сети межрайонных центров, приобретение современного дорогостоящего медицинского оборудования в размере, как минимум, 38-44 млрд. руб. в год. Кроме того, для повышения доступности и качества медицинской помощи нужны вложения в информатизацию здравоохранения – в размере 32-37 млрд. руб. в год. Эти расходы явно не вписываются в логику экономии средств за счет структурных преобразований.

Чтобы выйти на планируемые параметры эффективного контракта в 2018 г., за 2012-2015 гг. необходимо пройти, как минимум, половину пути: повысить оплату труда врачей с 129% по отношению к средней по экономике региона до 172%, оплату труда среднего медицинского персонала - с 73 до 89%. Это потребует дополнительно 181-290 млрд. руб. (минимальная оценка).

Развитие мероприятий по формированию здорового образа жизни граждан РФ, включая популяризацию культуры здорового питания, спортивно-оздоровительных программ, профилактику алкоголизма и наркомании, противодействие потреблению табака, потребует дополнительных расходов в размере 8-10 млрд. руб. в год.

Таким образом, минимально необходимые дополнительные расходы бюджетной системы на здравоохранение для реализации задач, определенных в Указах Президента РФ № 598 и № 606 от 07.05.2012, составляют 251,1 млрд. руб. в 2013 г.; 413,0 млрд. руб. в 2014 г.; 404,1 млрд. руб. в 2015 г. Обеспечить это за счет средств системы ОМС и

увеличения затрат на здравоохранение из консолидированных бюджетов субъектов РФ, очевидно, не представляется возможным.

Образование.

Расходы на образование из средств консолидированного бюджета

Общий объем расходов на образование в консолидированном бюджете увеличится в 2012-2015 годах на 28,7% с 2 453,4 до 3 156,5 млрд. рублей. Соответствующий рост вызван

- поэтапным повышением зарплат педагогических работников образовательных учреждений (Указ Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012 года);
- ростом численности обучающихся на программах дошкольного, общего и дополнительного образования под воздействием демографического фактора, а также мероприятий по ликвидации очередей и обеспечения доступности дошкольного образования, повышения охвата детей программами дополнительного образования (Указ Президента Российской Федерации № 599 «О мерах по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012).

Между тем, предусмотренные средства предполагают сокращение расходов консолидированного бюджета на образование по отношению к ВВП на 0,2 процентных пункта с 4,1% до 3,9%.

Таблица 5. Расходы бюджетной системы на образование, % ВВП.

	2011	2012	2013	2014	2015
Образование, всего	4,1	4,0	4,2	3,9	3,9
в том числе:					
Федеральный бюджет	1,0	1,0	0,9	0,7	0,7
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	3,1	3,0	3,3	3,2	3,2

Федеральные расходы на образование

Основные направления бюджетной политики на 2013-2015 годы несмотря на заявляемый приоритетный характер обеспечения обязательств в сфере образования предполагают сокращение соответствующих федеральных расходов. Причем, не только в относительном, но и в абсолютном выражении. В частности, к 2015 году по сравнению с 2012 годом расходы на образование сократятся в номинальном выражении с 614,8 до 773,0 млрд. рублей, то есть почти на 7%. При этом в реальном выражении сокращение

расходов на образование составит 19,8%. По отношению к ВВП, федеральные расходы на образование сократятся с 1,0% до 0,7%.

Сокращение расходов на образование в первую очередь затронет федеральные средства, выделяемые на поддержку и развитие общего образования в форме субсидий субъектам Российской Федерации (программа Модернизации региональных систем общего образования), а также доплат учителям за классное руководство. Общий объем сокращения средств к 2015 году по сравнению с 2012 годом составит более 80 млрд. рублей.

Следует отметить, что секвестрованные федеральные расходы не только являются источником финансирования программ поддержки и развития общего образования, но также выполняют функции действенного инструмента образовательной политики. Этот инструмент позволяет Министерству образования и науки Российской Федерации определять приоритеты развития региональных образовательных систем и закреплять их через соглашения с субъектами Российской Федерации. В отсутствие специальных субсидий субъектам Российской Федерации Министерство лишается гибкого экономического механизма координации региональной образовательной политики и будет вынуждено опираться в этом вопросе исключительно на административные рычаги.

Второе направление сокращения средств – секвестр расходов на прикладные научные исследования в области образования, в первую очередь реализуемые вузами к 2015 году на 18,1 млрд. рублей по сравнению с 2012 годом, не менее двух третей из которых напрямую в вузы, в том числе на конкурсной основе в форме средств на НИОКР в рамках федеральных целевых программ. Прекращение финансирования ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» и других подобных расходов привело к снижению федеральной финансовой поддержки научных исследований, выполнявшихся, преимущественно, вузовскими коллективами еще почти на 13 млрд. рублей в дополнение к отмеченным выше 18,1 млрд. рублей.

Расходы по подразделу «Высшее профессиональное и послевузовское образование» согласно представленному проекту федерального бюджета увеличиваются на 62,8 млрд. рублей к 2015 году по сравнению с 2012 годом. Соответствующие увеличения включают дополнительные расходы на повышение заработной платы преподавателей вузов и увеличение стипендий хорошо успевающим нуждающимся студентам младших курсов согласно положениям Указов Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 599 «О мерах по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012 года.

Кроме того, наряду с ростом расходов на оплату труда и увеличением стипендиального фонда будет наблюдаться сокращение финансирования по другим статьям расходов федерального бюджета, направляемых в вузы. В реальном выражении с учетом сокращения расходов на ведение прикладных исследований в области образования объем средств, не связанных с оплатой труда сократится чуть более, чем 25%.

Расходы консолидированных бюджетов регионов на образование

Выполнение задачи поэтапного повышения оплаты труда педагогических работников образовательных учреждений всех уровней образования и уровней подчинения ложится, в основном, на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Заметим, что федеральный бюджет в части финансового обеспечения высшего образования «закрывает» к 2015 году не более четверти соответствующих дополнительных бюджетных ассигнований.

Объем дополнительных по сравнению с уровнем 2012 года средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение зарплат только педагогических работников по нашим оценкам составляет чуть более, чем 150 млрд. рублей в 2013 году, около 300 млрд. рублей в 2014 году и около 370 млрд. рублей в 2015 году. Отмеченные дополнительные ассигнования составят около половины от прироста расходов на образование в консолидированных бюджетах. Прирост расходов консолидированных бюджетов регионов в связи с повышением зарплат педагогических работников составит к 2015 году около 20,3% по сравнению с уровнем 2012 года.

Другая часть дополнительных расходов консолидированных бюджетов регионов будет направлена на увеличение субсидий на реализацию государственного (муниципального) задания (с индексацией по инфляции) учреждениям, реализующим программы

- дошкольного образования в связи с увеличением контингента воспитанников не менее, чем на 12%;
- общего и дополнительного образования детей в связи с увеличением контингента обучающихся не менее, чем на 5% (в первую очередь, за счет роста охвата детей дополнительным образованием детей).

По нашей оценке соответствующие ассигнования достаточны для выполнения «зарплатных» положений упомянутых Указов Президента Российской Федерации, однако потребуют мероприятий по оптимизации расходов не менее, чем 10%. При этом в образовательных учреждениях усилится дифференциация заработных плат различных категорий работников: заработные платы «непедагогического» персонала увеличатся по сравнению с уровнем 2012 года всего на 16,3% в то время, как зарплаты педагогического персонала в среднем, не менее, чем на 60%.

Кроме того, в силу значительного объема обязательств в связи с повышением зарплат педагогических работников, а также значительным ростом численности воспитанников детских садов и обучающихся по программам дополнительного образования детей, существует реальная угроза сворачивания региональных программ развития образования. Также под вопросом остается обеспечение условий для перехода к новым стандартам среднего (полного) общего образования. По нашей оценке «дефицит» средств региональных бюджетов на образование с учетом задач по модернизации образования в рамках проекта Государственной программы «Развитие образование» к 2015 году составит около 350 млрд. рублей (чуть более 10% от общего объема расходов на образование), т.е. около 4 млрд. рублей в расчете на регион.

Принципы повышения оплаты труда педагогических работников

Бюджетные проектировки Минфина России в части дополнительных объемов средств на повышение оплаты труда педагогических работников основываются на нескольких принципах. Во-первых, на основании «сопоставления стоимости рабочего времени со средним значением по экономике региона», а применительно к преподавателям вузов – учета совокупного дохода профессорско-преподавательского состава, в том числе, полученного от научной и иных видов деятельности. Во-вторых, в части высшего образования – на основании «системы единых нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования». В-третьих, опять же в части высшего образования – на основании «обеспечения постепенного увеличения числа студентов, приходящихся на 1 преподавателя, и доведения его в перспективе в среднем до 12 человек, с сохранением индивидуальных соотношений по ряду специальностей (в области культуры и искусства и др.)».

Провозглашая первый принцип Минфин России сознательно уходит от содержащихся в Указе Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012 года формулировок о повышении заработной платы педагогических работников, а не стоимости рабочего времени и совокупного дохода преподавателей.

Подобный подход в учреждениях дошкольного и общего образования предполагает занижение заработных плат на 10-15% в силу установленных норм рабочего времени соответствующих категорий педагогических работников на уровне в среднем 33-36 часов в неделю соответственно. Что же касается преподавателей вузов, то при учете всех источников их доходов фактически обязательства финансирования эффективного контракта перекладываются на другие источники. В качестве таких дополнительных источников называются, как указано выше, в значительной мере секвестрованные (!) бюджетные средства на научные исследования, а также сокращающиеся в последние годы внебюджетные средства в связи с сокращением численности коммерческих студентов.

Второй принцип – система единых нормативных затрат на реализацию государственного задания вузам, находится в противоречии с п. 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по обеспечению неотложных задач социально-экономического развития Российской Федерации (№ Пр-1798 от 17 июля 2012 года). Соответствующий пункт прямо предписывает дифференциацию нормативов на оказание образовательных услуг.

Третий принцип – повышение соотношения численности студентов в расчете на 1 преподавателя до 12 потребует сокращения к 2015 году не менее, чем 40% преподавателей вузов. Подобное масштабное сокращение работников определенной категории не имеет аналогов и в случае реализации приведет к крайне неблагоприятным последствиям для системы высшего образования.

Потребность в дополнительных расходах федерального бюджета

1. Зарплата преподавателей вузов. Следует отметить, что повышение заработной платы преподавателей вузов за счет источников помимо государственного задания на образование является несостоятельным в силу дефицита соответствующих средств. Кроме

того, такой подход не позволяет решить одной из ключевых задач эффективного контракта с преподавателями, а именно обеспечить для них заработную плату без избыточной занятости, работы на нескольких ставках, зачастую в нескольких образовательных учреждениях.

Расчет дополнительной потребности в бюджетных ассигнованиях за счет средств государственного задания (в соответствии с обязательствами по финансированию образовательной деятельности) в рамках перехода к эффективному контракту, требует больших, нежели предусмотрено в бюджетных проектировках, бюджетных ассигнований. Объем дефицита средств на повышение оплаты труда преподавателей вузов в 2013-2015 годах составляет в среднем около 50%.

Таблица 6. Потребность в дополнительных расходах бюджетной системы на образование.

	2013	2014	2015	Комментарии
Эффективный 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
Итого	60,5	109,0	156,1	

2. Развитие ведущих университетов. В части положения Указа Президента Российской Федерации № 599 «О мерах по реализации государственной социальной политики» от 07 мая 2012 по обеспечению вхождения не менее 5 российских вузов в первую сотню международных рейтингов университетов необходимо ряд мероприятий, направленных на усиление интеграции ведущих российских вузов в международное академическое сообщество. Соответствующие мероприятия предполагают финансирование международного рекрутинга преподавателей и научных работников (не

менее 200 человек за 3 года в расчете на 1 университет-претендент на вхождение в мировые рейтинги), программ академической мобильности преподавателей и студентов, привлечения и закрепления в вузах талантливой молодежи, развитие инфраструктуры ведущих вузов. Оценка объема ассигнований на поддержку соответствующих программ в ведущих вузах составляет на 2013-2015 годы от 12 до 19 млрд. рублей ежегодно.

3. Программы реконструкции и строительства общежитий вузов. В соответствии с Поручением Президента Российской Федерации № Пр-2856 от 26 сентября 2011 года Минобрнауки России совместно с Минэкономразвития России проработали программу реконструкции и строительства общежитий вузов общим объемом 34,7 млрд. рублей, а также расходы на проектирование и начало строительства кампусов ведущих вузов, в т.ч. на 2013 год – 12,3 млрд. рублей, на 2014 год – 14,4 млрд. рублей, на 2015 год – 18,0 млрд. рублей.

4. Прикладные и фундаментальные исследования ведущих вузов. С учетом мероприятий по развитию вузов с особым статусом во исполнении п. 5 перечня поручений Президента Российской Федерации по обеспечению неотложных задач социально-экономического развития Российской Федерации № Пр-1798 от 17 июля 2012 года целесообразно предусмотреть повышение бюджетного финансирования научных исследований в вузах до 25-30% для вузов-претендентов на вхождение в международные рейтинги и восстановить секвестрованные расходы на прикладные исследования в области образования. Это потребует дополнительных бюджетных ассигнований в размере 8-27 млрд. рублей на 2013-2015 годы ежегодно.

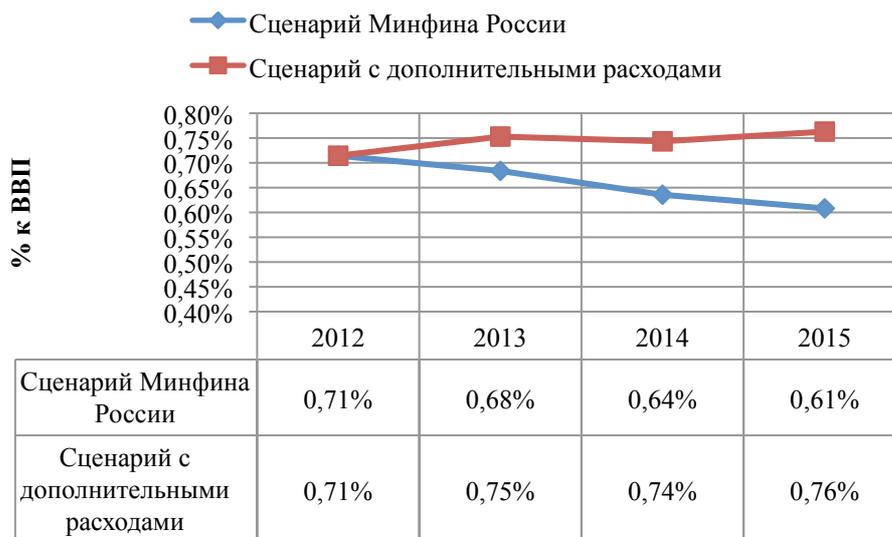
Диаграмма 1. Федеральные расходы на образование согласно сценарию Минфина России и сценария с дополнительными средствами, млрд. руб.



5. Федеральные субсидии на поддержку региональных программ развития образования. С учетом отмеченного выше дефицита средств консолидированных бюджетов субъектов регионов необходимо предусмотреть механизмы федерального софинансирования соответствующих обязательств, нацеленные на привлечение дополнительных средств в региональные образовательные системы. При расчете соответствующих обязательств целесообразно ориентироваться на сохранение объемов федеральных субсидий в рамках

проекта Модернизации региональных систем образования. Это подразумевает выделение в 2013 году около 15 млрд. рублей и к 2015 году не менее 30 млрд. рублей.

Диаграмма 2. Федеральные расходы на высшее образование (включая вузы силовых ведомств) согласно сценарию Минфина России и сценария с дополнительными средствами в % к ВВП



Общий объем дополнительных средств федерального бюджета согласно указанным предложениям увеличится с чуть более 60 до 156,1 млрд. рублей, а расходы на высшее образование (с учетом расходов на вузы силовых ведомств) к 2015 году достигнут 0,76% ВВП по сравнению с запланированными Минфином России 0,61%.

Дорожное хозяйство

В материалах ОНБП проектировки расходов бюджетной системы на финансирование дорожного хозяйства приведены в общей сумме с планируемыми расходами на транспорт. При этом ежегодный рост финансирования по этому направлению ниже прогнозируемой инфляции, что означает их сокращение в реальном выражении. Объем расходов относительно ВВП в 2013 г. остается на уровне 2012 г. (2,4% ВВП) и в последующие годы снижется до 2,0% ВВП. При этом ожидается, что расходы регионов на транспорт и дорожное хозяйство будут снижаться в 2013-2015 гг. будут снижаться не только относительно ВВП, но и в номинальном выражении.

Таблица 7. Расходы бюджетной системы на транспорт и дорожное хозяйство, % ВВП.

	2011	2012	2013	2014	2015
Транспорт и дорожное хозяйство, всего	2,2	2,4	2,4	2,2	2,0
в том числе:					
Федеральный бюджет	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	1,0	1,2	1,1	0,9	0,8

Источники: Минфин России, расчеты НИУ ВШЭ

В Итоговом докладе разработчиков Стратегии 2020 говорилось о необходимости поддержания ассигнований на содержание и ремонт автомобильных дорог на уровне 0,8-0,9 трлн. руб. в год и необходимости постепенного увеличения затрат на строительство новых дорог до 0,5 трлн. руб. в постоянных ценах. На горизонте до 2015 года дополнительные затраты бюджетной системы по сравнению с 2011 г. оценивались примерно в 1% ВВП.

Расходы на содержание и ремонт автомобильных дорог были приняты в размере 0,8-0,9 трлн. рублей исходя из расчетов, проведенных в Минтрансе России и согласованных Минфином России при формировании бюджетных назначений на 2014 год. Эти расчеты относились к содержанию и ремонту федеральных автомобильных дорог, общая протяженность которых составляет 50 тыс. км. Расчеты исходили из нормативов затрат, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, относящихся к ведению субъектов РФ и муниципальных образований, составляет по данным Росстата 615 тыс. км. Нормативы затрат на содержание и ремонт указанных дорог формально не установлены. Расчеты потребных затрат неоднократно производились Росавтодором, Российской ассоциацией территориальных органов управления дорожным хозяйством (РАДОР), Ассоциацией дорожных проектно-изыскательских организаций (РОДОС), независимыми экспертами. В расчетах принималось во внимание, что дороги, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеют, в сравнении с федеральными, как правило, более низкие технические категории и меньшие годовые объемы движения. Исходя из этих соображений, удельные затраты на содержание и ремонт 1 км их протяженности принимались в размере порядка $\frac{1}{4}$ от аналогичного показателя по федеральным дорогам.

При обосновании увеличения ассигнований на дорожное строительство (то есть на новое строительство как таковое, а также на реконструкцию существующих дорог) до 0,5 млрд. рублей в год эксперты исходили из цен на указанные виды работ, сложившихся в России в последние годы. Средняя цена 1 км в 1 полосе для дорог субфедерального

ведения была принята в размере 30 млн. рублей, для федеральных магистралей – 90 млн. рублей; в первом случае в расчет принимались двухполосные дороги, во втором – дороги с 4-6 полосами движения.

В данных предположениях ассигнования 0,5 трлн. рублей (при их распределении между федеральным и субфедеральным уровнем 50:50) позволили бы вводить (или капитально реконструировать) ежегодно порядка 500-550 км федеральных магистралей и 4100-4200 км местной сети. Эти цифры, безусловно, не являются избыточными в силу следующих обстоятельств.

В режиме хронических заторов работают в настоящее время порядка 15 км (30%) федеральной сети, в том числе все подходы к крупным и крупнейшим городам страны.

В России сохраняется архаическая звездная структура дорожной сети с единственным центром в Москве. К формированию стандартной для мировой практики сеточной (grid) структуры мы не приступили даже на европейской территории страны. Сложившаяся конфигурация сети, порождает рекордные по мировым меркам перепробеги автомобильного парка, способствует нерационально высокой концентрации логистических мощностей в московском транспортном узле, усугубляет транспортную ситуацию в столице и, одновременно, вымывает рабочие места из периферийных центров. Предпроектные проработки к формированию дорожной grid-структуры в центральных регионах России уже проведены. Разумеется, в рамках сложившихся бюджетных ассигнований ее сооружение будет отодвинуто на неопределенную перспективу.

Плотность дорожной сети даже в пределах агломерационного радиуса крупных и крупнейших городов на порядок уступает аналогичным показателям зарубежных стран (в том числе, стран со средним уровнем развития). Согласно консолидированному мнению российских девелоперов это обстоятельство становится одним из главных факторов, лимитирующих темпы и объемы строительства жилья эконом-класса.

Местная дорожная сеть во многих регионах страны, в том числе вполне успешных, находится в сугубо зачаточном состоянии и воспроизводит конфигурацию гужевых дорог второй половины XIX века. Поэтапное развитие этой сети является во многих случаях непременным условием прекращения депопуляции территорий.

Таким образом, речь идет не столько об увязке темпов и направлений дорожного строительства с развитием производительных сил в регионах, сколько о приведении в цивилизованное состояние дорожной инфраструктуры обжитых населенных территорий, которое откладывалось «на потом» все последние десятилетия и деградирует в настоящее время одновременно с ростом автомобильного парка.