

РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА

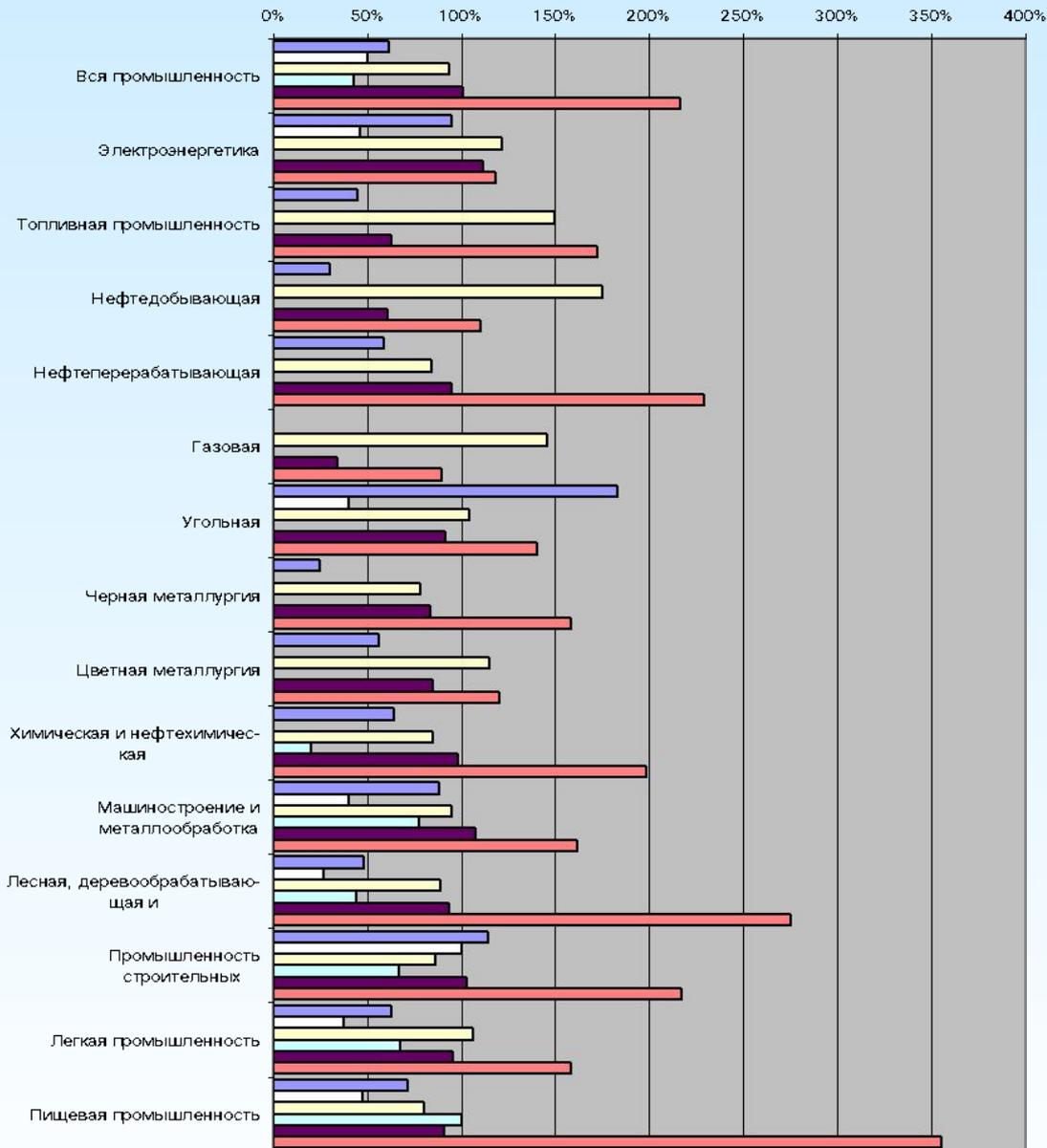
А.Ковалевская



Экономический рост в российских регионах, 1997-2002 г.г.



Эффективность деятельности предприятий различных форм собственности, 2002 г.



- Государственная
- Муниципальная
- Частная
- Смешанная
- Иностранная



**Бюджетная
реформа**

**Реформа
местного
самоуправлен
ия**

**Администрат
ивная
реформа**

Реструктуризация бюджетного сектора



Бюджет расширенного правительства РФ в % к ВВП, 2002 год

Федеральный бюджет	19,1
Бюджеты субъектов РФ	11,4
Неналоговые доходы	2,3
Внебюджетные социальные фонды	5,6
Всего	38,4

Доля государственного сектора в экономике России – 60-65%

**К хозяйствующим субъектам
государственного и муниципального сектора
экономики относятся:**

- Государственные и муниципальные **учреждения**
- Государственные и муниципальные **унитарные предприятия** (в том числе казенные)
- Организации, в уставном капитале которых **более 50%** акций находятся в государственной или муниципальной собственности
- Организации, в уставном капитале которых **более 50%** акций находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному и муниципальному сектору экономики

Организационно-правовые формы юридических лиц

Бюджетные учреждения	Некоммерческие (неправительственные) организации	Коммерческие предприятия
Министерства	Общественные организации	Государственные и муниципальные предприятия
Ведомства (агентства, службы)	Фонды	Частные предприятия
Учреждения, образованные государственными органами власти и органами местного самоуправления	Партнерства, и Ассоциации	Предприятия со смешанной формой собственности

Что такое бюджетное учреждение

...организация, созданная органами государственной власти РФ для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций **некоммерческого характера**, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета на основе сметы доходов и расходов

(Бюджетный кодекс РФ)

Что такое унитарное предприятие

... **коммерческая организация**, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Унитарное предприятие создается в случае:

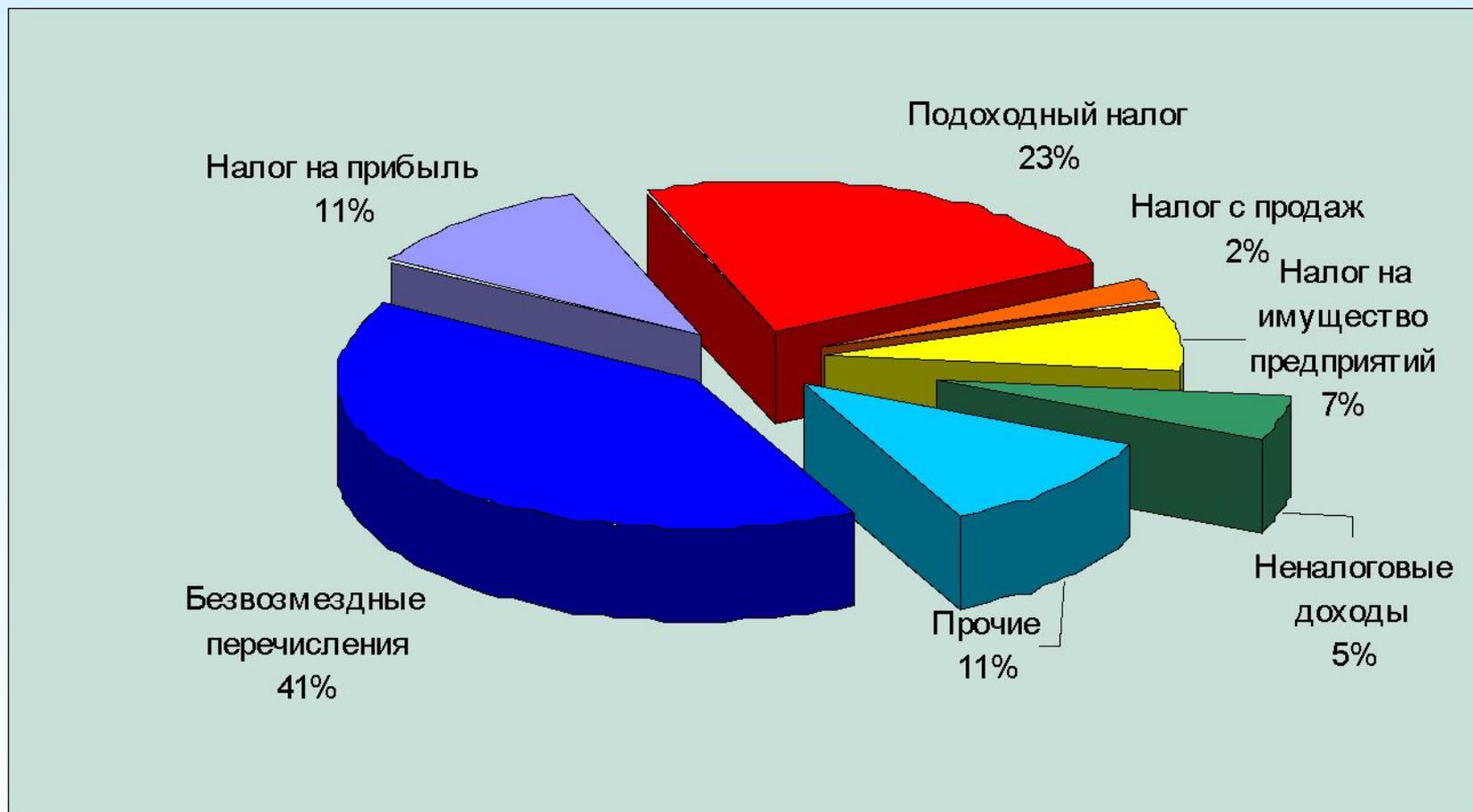
- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач
- необходимости осуществления научной деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности страны

(Федеральный закон «О государственных унитарных предприятиях»)

Структура расходов местных бюджетов, 2002 год



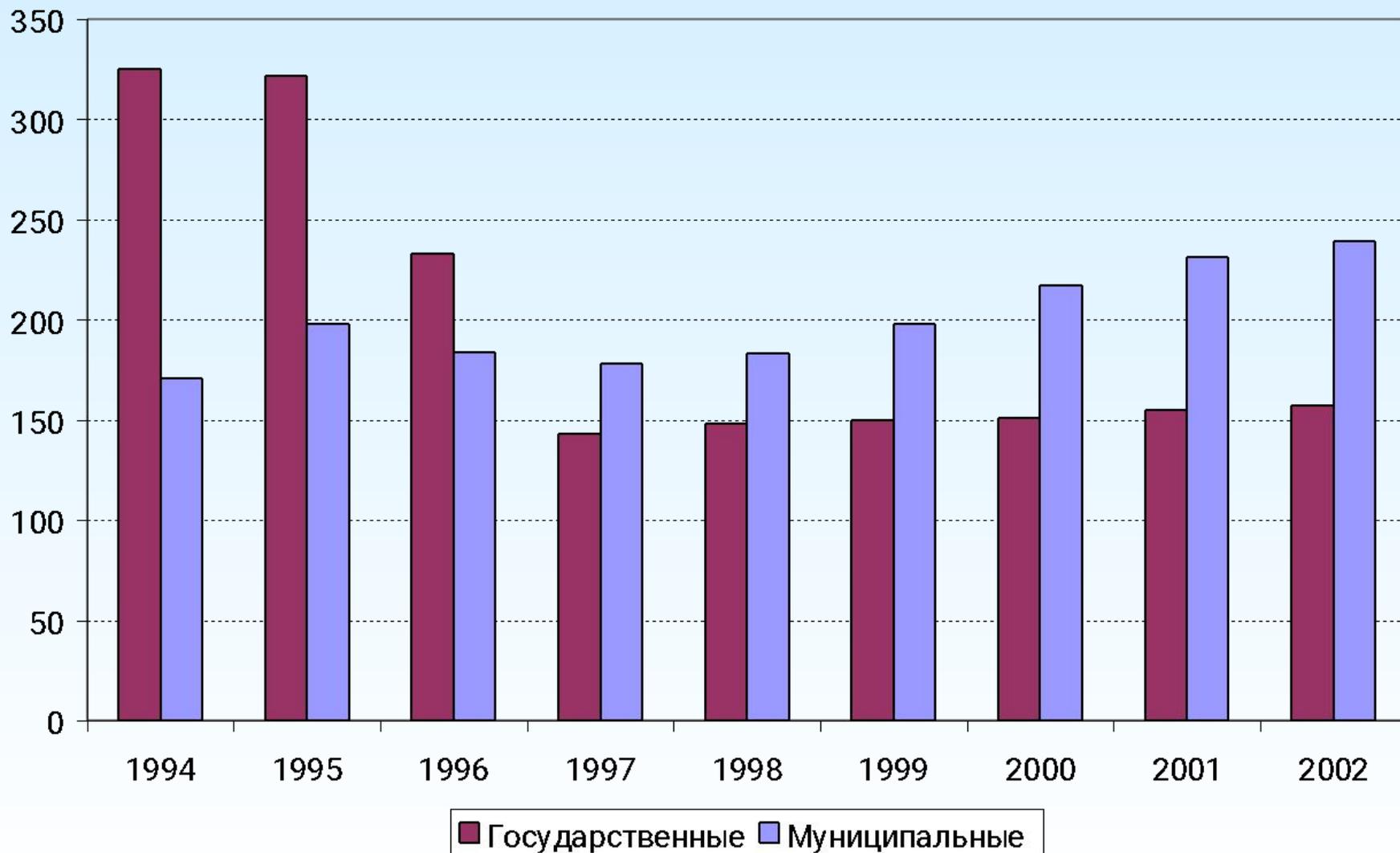
Структура доходов местных бюджетов, 2002 год



Сколько в России организаций бюджетного сектора и какими средствами они располагают?

- Сколько в России бюджетных учреждений?
- Сколько в России унитарных предприятий?
- Сколько доходов получили бюджетные учреждения из внебюджетных источников?

Количество организаций, находящихся в государственной и муниципальной собственности, тыс.



Сколько в России бюджетных учреждений?

47 000 – бюджетных учреждений федерального уровня

(для сравнения:

11 000 – государственных федеральных унитарных предприятий

3 500 – акционерных обществ

4 500 – других)

330 тысяч – организации, находящиеся в региональной и муниципальной собственности

Единый реестр бюджетных учреждений и унитарных предприятий отсутствует

Неналоговые доходы бюджетов

- Доходы от использования имущества
- Доходы от реализации собственности
- Доходы от предпринимательской деятельности
- Административные платежи и штрафы
- Доходы от оказания платных услуг - ?

Сколько доходов бюджетные учреждения федерального уровня получили из внебюджетных источников?

В 2001 году - 107 млрд. рублей

В 2002 году – более 170 млрд. рублей

Доходы предприятий ЖКХ от платных услуг населению в 2001 году– 160 млрд.руб.

Доли внебюджетного финансирования (без учета поступлений от бюджетов других уровней)



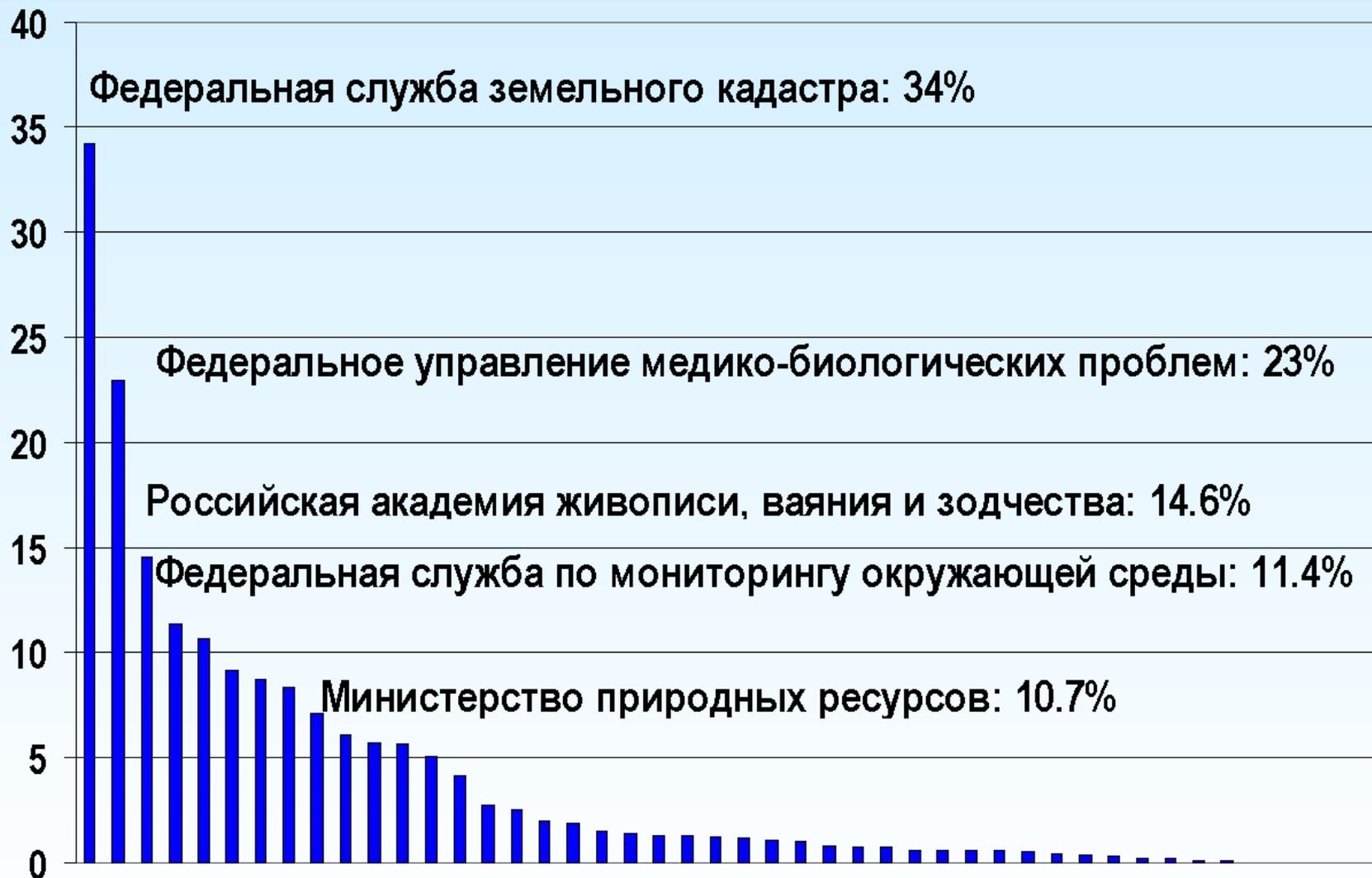
Распорядители бюджетных средств, административно подчиненные субъектам РФ



Получатели бюджетных средств, подведомственные распорядителям, административно подчиненным субъектам РФ



Доли финансирования из бюджетов других уровней



Учреждения образования, не относящиеся к Министерства образования РФ



Сколько внебюджетных доходов поступило в бюджет?

2001 год:

- Доходы от аренды – 8,7 млрд. руб.
- Доходы от оказания услуг – 9,8 млрд. руб.
(консульский сбор, плата за паспорта, средства от аукционных продаж, плата за информацию из реестра налогоплательщиков прочие)

2002 год

- Доходы от аренды – 11,5 млрд.руб.
- Доходы от оказания услуг – 10,4 млрд.руб.
- Доходы от платных услуг - ?

Почему это плохо?

- Заинтересованность в предоставлении платных услуг в ущерб объему и качеству государственных услуг
- Существование «квазибюджетных» учреждений
- Дифференциация финансового положения бюджетных организаций
- Бесконтрольное введение платы за услуги, практика сбора нелегальных платежей
- Отсутствие связи с результатами деятельности бюджетного сектора

Структура доходов уровней бюджетной системы в США, %

	Доходы Федерального правительства	Доходы правительств штатов	Доходы местных правительств
Налоги	83	76	62
Неналоговые доходы	17	24	38
<i>текущие сборы</i>	10	13	22
<i>коммунальные платежи</i>	-	1	14
<i>прочие</i>	7	10	2

Каков статус внебюджетных доходов в России?

Деятельность бюджетных учреждений регулируется и **гражданским и бюджетным** законодательством

Законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, каков **статус внебюджетных доходов**

Законодательство не содержит ни каких-либо мер, защищающих эти средства от безусловного изъятия в бюджет, ни порядка «консолидации» в бюджете

Отсутствует четкое определение внебюджетных доходов *(средства от предпринимательской деятельности, средства от использования государственного имущества, средства от использования государственной собственности, доходы от оказания услуг, внебюджетные доходы, доходы от реализации)*

Отсутствие четкого определения отличий основной и предпринимательской деятельности

Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу

...преобразование государственных учреждений, излишних для обеспечения функций государства, в иные формы некоммерческих и коммерческие организации

...приватизация пакетов акций акционерных обществ, приватизация или ликвидация унитарных предприятий, учреждений, а также находящихся в их ведении имущества, не требующегося для выполнения государственных функций

Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ

Закон **запрещает** иметь в муниципальной собственности имущество, не связанное с решением вопросов местного значения или выполнением отдельных государственных полномочий

Направления реформирования бюджетной сферы

- **Оптимизация сети** получателей бюджетных средств (I)
- **Реорганизация** бюджетных учреждений (II)
- **Переход к новым формам финансового обеспечения** предоставления государственных и муниципальных услуг (III)
- **Внедрение методов результативного бюджета** (IV)

I. Оптимизация сети получателей бюджетных средств

- Административное переподчинение с целью соблюдения отраслевой направленности основного вида деятельности
- Ликвидация дублирования
- Финансовое переподчинение

Оптимизация сети бюджетополучателей/мониторинг

продолжение

- Выявление главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, не являющихся органами власти
- Выявление получателей бюджетных средств, осуществляющих непрофильную деятельность
- Выявление учреждений, по профилю деятельности относящиеся к сфере компетенции другого уровня бюджетной системы
- Выявление учреждений с высокой долей доходов от предпринимательской деятельности

Оптимизация
сети

Передача
непрофильных
учреждений
другим уровням
власти

Создание
территориальных
органов или
Делегирование
полномочий
(субвенции)

Сокращение
Укрупнение
Переподчинение
Подготовка к
реорганизации

МОНИТОРИНГ

II. Реорганизация бюджетных учреждений

- Привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению бюджетных услуг
- Внедрение новых форм, в которые могут преобразовываться бюджетные учреждения
- Полное отражение внебюджетных доходов в доходах бюджета

Неопределенность статуса бюджетного учреждения

- Субсидиарная ответственность - *Слабый контроль за обязательствами (противоречия между БК и ГК)*
- Формально равный правовой статус - *Реально различный финансово-экономический статус*
- Формальная бесплатность и общедоступность - *Реальная платность и избирательная доступность*
- Сметное финансирование - *Внебюджетные доходы*
- Ограниченность формальных полномочий - *Неограниченность неформальных полномочий*
- Жесткий внешний контроль за соответствием факта плану - *Слабый контроль за соответствием плана целям и результатам*

Реорганизация бюджетных учреждений

Бюджетные учреждения

Административный контроль затрат

Входят в реестр ПБС

Смета расходов

Лицевой счет и ЛБО

Субсидиарная ответственность

Внебюджетные средства - доходы бюджета

Организации других организационно-правовых форм

Контроль результатов потребителями услуг

Не входят в реестр ПБС

Банковский счет

Отсутствие субсидиарной ответственности

Внебюджетные средства - собственные доходы

**Бюджетное
учреждение**

СНО

АНО

**Прочие
(приватизация)**

**Бюджетное
учреждение
(укрупнение)
(переподчинение)**

МОНИТОРИНГ

РЕОРГАНИЗАЦИЯ

СНО	АНО
Недвижимое имущество	
Безвозмездное пользование (аренда)	Аренда (в т.ч. по льготным ставкам)
Движимое имущество	
Хозяйственное ведение	Собственность
Участие в предоставлении общественных услуг	
Обязательное (задания)	Добровольное (тендер)
Форма финансирования (контракты)	
Нормативно-подушевое	Социальный заказ

Организационно-правовые формы юридических лиц

Бюджетные учреждения	Некоммерческие организации	Коммерческие предприятия
Министерства	Общественные организации	Государственные предприятия
Ведомства (агентства, службы)	Фонды	Частные предприятия
Бюджетные учреждения, образованные государственными органами власти и другими распорядителями бюджетных средств	Партнерства и Ассоциации	Предприятия со смешанными формами собственности



Организационно-правовые формы юридических лиц

Бюджетные учреждения	Некоммерческие организации	Коммерческие предприятия
Государственные и муниципальные органы власти и государственные и муниципальные учреждения	Общественные организации	Государственные и муниципальные предприятия (ГУПы и МУПы)
Бюджетные учреждения, которым предоставлено право на получение внебюджетных доходов (все внебюджетные средства отражаются в доходах бюджета)	Фонды	Частные предприятия (АО)
	Партнерства и Ассоциации	Предприятия со смешанными формами собственности

III. Переход к новым формам финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг

- Нормативно-подушевое финансирование
- Конкурентные способы распределения бюджетных средств

IV. Внедрение методов целевого бюджета (БОР)

- Каких результатов мы хотим добиться?
- Каким образом мы хотим этого добиться?
- Как измерить результат?
- Сколько нам это будет стоить?

Реорганизация бюджетных учреждений

- ФЗ «О специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организациях»
- ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О некоммерческих организациях»
- ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации»
- ФЗ «О порядке реорганизации бюджетных учреждений», «О бюджетных учреждениях»
- ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ»
- Постановления Правительства РФ об утверждении типовых документов (уставы, положения, контракты)

Динамика доходов и расходов бюджета расширенного правительства РФ

