

# Инвестиции в социальную сферу: государство и бизнес



**Маржинат Ильясовна КАНКУЛОВА**, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук

## Направления и препятствия

Для повышения качества и доступности услуг в социальной сфере публично-правовыми образованиями предпринимаются попытки сразу в нескольких направлениях:

- реформирование действующей сети государственных учреждений;
- обеспечение доступа некоммерческих организаций и субъектов частного бизнеса к предоставлению государственных социальных услуг;
- строительство и реконструкция объектов социальной сферы с привлечением частных инвестиций при помощи концессионных механизмов ГЧП.

Низкий уровень качества и доступности услуг в социальной сфере — проблема, которую государству необходимо решать как можно скорее. О том, что в настоящее время делается в этом направлении, и задачах на перспективу читайте в статье.

Однако реализация мероприятий по любому из перечисленных направлений сопряжена с необходимостью преодоления значительного количества ограничений и сопротивлений. Трансформация действующей системы предоставления услуг государственными учреждениями основана на использовании инструментов и механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Идея реформы состоит в том, чтобы при помощи государственного задания, являющегося составной частью госпрограммы, обеспечивалась реализация государственной политики в отрасли. Фактически же установить эту взаимосвязь государственной политики с конкретной практикой учреждений пока не удается. Причин здесь несколько, и важнейшими из них являются:

- проблемы в установлении стандартов качества и результатов услуг, подлежащих нормативно-подушевому финансированию;
- неразработанность методической базы финансового обеспечения выполнения государственного задания на основе нормативов;
- низкая готовность бюджетов к финансированию услуг по нормативам, покрывающим экономически обоснованные затраты учреждений при соблюдении установленных стандартов;
- недостаточность объектов социальной инфраструктуры и кадрового потенциала, что является препятствием для развития конкуренции и, как следствие, повышения доступности услуг.

Отдельной серьезной проблемой в реформировании системы предоставления и финансирования государственных услуг становится коммерциализация социального сектора. Возможность успешного внедрения и функционирования концепции управления по результатам требует правильности выбора целей, четкости их формулировки, адекватности установленных целевых индикаторов и т. д. Сложность ее применения в учреждении в настоящее время возникает уже на этапе определения стратегической цели, которая подлежит декомпозиции. С одной стороны, целью деятельности учреждения является оказание услуг, и результат деятельности должен выразиться в обеспечении высокого уровня их доступности и качества. С другой — в условиях, когда возмещаемые государством нормативные затраты недостаточны для реализации указанной цели, учреждение вынуждено развивать платную деятельность. И здесь крайне важно найти баланс, при котором достижение одной цели (получение прибыли от реализации услуг для развития основной деятельности) не исключает возможности реализации другой (по обеспечению доступности услуг), а, наоборот, является подчиненной по отношению к основной стратегической цели и способствует ее реализации.

Непосредственно связана с озвученной и проблема осуществления контроля учреждений. Здесь акцент смещается с целевого использования на результативность и эффект



#### Уровень развития страны и ГЧП

Аналитики определили взаимосвязь уровня социально-экономического развития страны со сферой применения ГЧП. В странах с развитой рыночной экономикой, высоким уровнем производительности труда, гарантированным государством высоким уровнем социальной защиты, ГЧП используется чаще в отраслях здравоохранения и образования, что продиктовано политикой государства. В США, Великобритании, Германии, Италии, Канаде, Франции и Японии на первом месте стоят проекты ГЧП в сфере здравоохранения (184 из 615 проектов), на втором — образования (138 проектов), на третьем — строительства и реконструкции автодорог (92 проекта).

тивность. Важно особо подчеркнуть, что должна существовать ответственность не только учреждения — формально самостоятельного, но и учредителя, наделенного реально широкими полномочиями по регулированию деятельности учреждений, за надлежащее оказание госуслуг, в том числе за корректность установленных целевых индикаторов и результатов контроля.

### **Дорожная карта**

Для обеспечения доступа некоммерческих организаций и субъектов частного бизнеса к предоставлению государственных социальных услуг и бюджетному финансированию по поручению президента Агентством стратегических инициатив разработана дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Чтобы представить масштаб вопроса, можно привести следующие цифры. Всего по социальным статьям (здравоохранение, образова-

ние, социальная политика, культура) в консолидированном бюджете РФ на 2014 год заложено 7,6 триллиона рублей. По данным Росстата, доля негосударственных организаций в здравоохранении составляет 15,5%, в образовании — 1,6%, в социальном обслуживании — около 1%. Некоторые бюджетно-обеспеченные субъекты РФ имеют небольшой опыт по закупке услуг у частных детских садов, надомному социальному обслуживанию населения, оказанию высокотехнологичной медицинской помощи (диализные центры).

При помощи дорожной карты в ближайшие годы государству предстоит непростая задача: реформировать сферу социальных услуг, увеличив бюджетное финансирование. Решить ее можно, если сделать рынок социальных услуг не просто конку-

рентоспособным, но и выгодным для частных инвесторов. Однако, учитывая общую ситуацию с инвестиционной активностью и привлекательностью в стране, а также специфику социальных проектов — низкую и длительную окупаемость, — выполнить такую задачу очень сложно.

При привлечении негосударственных некоммерческих организаций и субъектов коммерческого сектора к предоставлению гарантированных государством для граждан услуг возникают риски, которые можно классифицировать по степени их значимости: политические риски (в том числе риски отраслевой, налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики), риски долгосрочной финансовой обеспеченности принимаемых решений, риски организационно-методологического характера. ➔



## Уверенность и стабильность

Обсуждая положения дорожной карты, участники пленарной дискуссии «Стратегическая инициатива государства — расширение доступа бизнеса в социальную сферу» Гайдаровского форума (январь 2014 года) совершенно справедливо отмечают, что, когда бизнес берет на себя какие-то виды деятельности, ранее реализуемые государственными учреждениями, сеть последних сокращается. Тогда необходимо иметь уверенность, что частник, работающий на принципах свободы договора, завтра не уйдет с этого рынка. Иначе возникает проблема в обеспечении государством конституционных гарантий на социальные услуги.

Критический вопрос для инвестора — услуги можно закупать максимум на три года, а контракты с потребителями являются долгосрочными. Хотя в бюджетном законодательстве есть норма о том, что по конкретным контрактам власти могут принимать обязательства за пределами трехлет-

него бюджетного цикла, риски для инвестора сохраняются, поскольку размер бюджетных ассигнований известен только на ближайшую трехлетку. Проблема усугубляется тем, что социальная сфера в значительной степени финансируется из бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, доходная база которых не только отличается особой неустойчивостью по причинам макроэкономического характера, но и зависит от политики федеральной власти в сфере межбюджетных отношений. Поэтому факт стабильности отраслевой политики и источников финансирования, а также взаимной ответственности является определяющим в такого рода «рисковых» проектах.

## Госрасценки не подходят бизнесу

Для негосударственного сектора вопросы нормативного финансирования и оценки качества приобретают особую остроту. Конкуренция бессмысленна при отсутствии нормальной системы цен, функцию которых в социальной сфере выполняют нор-

мативы. Тем более невозможно говорить о конкуренции, если нет адекватной системы оценки качества услуг. На сегодняшний день бизнес не готов работать по тем расценкам, которые предлагает государство. «Низкие тарифы, не покрывающие и трети расходов лечебно-профилактического учреждения, — основная причина того, что частные клиники неохотно участвуют в системе обязательного медицинского страхования или государственно-частных проектах в здравоохранении», — отмечает **А. Д. Рыжков**, заместитель генерального директора «АльфаСтрахования» по медстрахованию.

Как и в случае со здравоохранением, система нормативно-подушевого финансирования в образовании не учитывает амортизацию основных средств и расходы на коммунальные услуги, которые государственным клиникам или образовательным учреждениям возмещают из бюджета. Кроме того, из бюджета государственным учреждениям возмещают затраты на уплату земельного налога и налога на имущество. Все это порождает проблему неравенства в конкуренции, для решения которой необходимо использовать весь спектр возможностей. Это стимулирование предложения социальных услуг с помощью налоговых преференций, развитие системы повышения квалификации работников социальных служб, субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных проектов и др. Важны и вопросы имущественной поддержки негосударственных организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере.

## Качественнее или дороже?

Для повышения доступности социальных услуг необходимо потребность в них приводить в соответствие с обеспеченностью объектами инфраструктуры. Ни для кого не секрет, что строительство объектов социальной инфраструктуры с применением механизмов ГЧП обходится государству дороже, чем по прямым

государственным контрактам. Тем не менее такие схемы считаются наиболее привлекательными с точки зрения распределения стоимости проекта во времени. Кроме того, в этих случаях выше гарантии качества, технологичности, энергоэффективности объектов строительства.

В то же время те же характеристики можно обеспечить и по прямым государственным контрактам, заключаемым в соответствии с законодательством о контрактной системе, при надлежащей разработке конкурсной документации и качественной реализации заказчиком контрольных функций. Обязательства же государства по таким проектам, не являясь формально бюджетной гарантией, фактически создают государственный долг, поскольку, по сути, представляют собой отсроченные, не подлежащие лимитированию, обязательства публично-правового образования перед инвесторами — субъектами рынка.

В конечном итоге даже при всех преимуществах механизмов ГЧП важно, чтобы регионы были способны платить за инвестиции в свою социальную инфраструктуру. «Использование заемных средств — критический фактор, потому что при ставке выше 10,5 процента эти проекты становятся бюджетно-неэффективными. Даже несмотря на то, что скорость развития социальной инфраструктуры при проектном финансировании достигается очень большая», — отметил **А. В. Баженов**, директор Дирекции ГЧП Внешэкономбанка.



### Франция

Примером успешно реализованных проектов на основе механизмов ГЧП во Франции стали евротоннель (1994 год), соединяющий Англию и Францию под проливом ЛаМанш и (!) Эйфелева башня, которая была построена еще в 1889 году и первоначально задумывалась как временное сооружение — башня служила входной аркой парижской Всемирной выставки.

## Выводы

В результате проведенного анализа, в том числе возможностей взаимодействия государства и бизнеса по развитию рынка социальных услуг, можно сделать вывод, что ни одно из рассмотренных направлений в отдельности в настоящее время не может обеспечить надлежащей реализации государственной функции по предоставлению населению высокого уровня качества и доступности социальных услуг с соблюдением баланса социального эффекта, экономической эффективности и минимальных рисков для бюджетной устойчивости. Соглашаясь с экспертами, что вариант прихода частных структур в государственный сектор практически безальтернативен, необходимо подчеркнуть: в условиях отсутствия экономического роста, нестабильности и плохой прогнозируемости доходной базы формирование нелимитируемых долгосрочных обязательств перед бизнесом и привлечение инвестиций на строительство новых дорогостоящих объектов социальной сферы может иметь плохие последствия для экономики и социальной сферы.

Это положение особенно актуально для более чем половины субъектов РФ, которые являются дотационными и едва обеспечивают финансирование действующих расходных обязательств, особенно в условиях реализации указов Президента РФ по повышению заработной платы в бюджетной сфере. Вовлечение субъектов рынка в процесс предоставления социальных услуг должно происходить постепенно, с использованием пусть пока небольшого успешного опыта некоторых бюджетно-обеспеченных субъектов РФ, начиная с видов услуг негарантированных государством или способных оперативно перенастраиваться на полностью платежеспособный спрос населения.

Таким образом, необходимыми условиями для привлечения частного бизнеса к оказанию социальных услуг являются:

- установление единого для всех уровней публично-правовых образований, а также государственного и негосударственного секторов, стандартизированного перечня социальных услуг;
- четкое определение нормативной стоимости услуг и выполнение обязательств по их финансированию в полном объеме;
- создание равных условий для конкуренции.

Принципиально важным вопросом, от которого зависит судьба проектов по вовлечению бизнеса в социальную сферу, является обеспечение долгосрочной прогнозируемости принимаемых управленческих решений и общей экономической стабильности. ☀



### Великобритания

Первые проекты ГЧП в Великобритании появились в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков. Десятью годами позже прежняя форма ГЧП трансформировалась в «Частную финансовую инициативу» (PFI — Private Finance Initiative). В ее рамках частному сектору были переданы функции финансирования строительства, эксплуатации и управления государственными объектами производственной и социальной сферы.