

7. Becker, G. S. Human Capital a theoretical analysis with a special reference to education / G. S. Becker. – N.Y., 1975.

(Дата подачи: 04.02.2021 г.)

Т. В. Сорокина

Белорусский государственный экономический университет, Минск

T. V. Sorokina

Belarusian State Economic University, Minsk

УДК 336.5

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

CONCEPTUAL APPROACHES TO INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING IN THE SOCIAL SPHERE

Статья посвящена проблемам повышения эффективности государственных расходов в социальной сфере. Проанализированы расходы бюджета на развитие социальной сферы, подтверждена необходимость повышения эффективности расходов. Проведен анализ качества составления государственных программ, организации контроля над их эффективностью. Обоснованы концептуальные подходы к повышению эффективности расходов в социальной сфере.

Ключевые слова: государственный бюджет; социальная сфера; расходы бюджета; государственные программы; программные расходы; эффективность расходов; контроль эффективности реализации госпрограмм.

The article is devoted to the problems of increasing the efficiency of public spending in the social sphere. The budget expenditures for the development of the social sphere, their sectoral structure and dynamics are analyzed, the need to increase the efficiency of expenditures is confirmed. The analysis of the quality of drawing up individual state programs, the organization of control over their effectiveness is carried out. Conceptual approaches to increasing the efficiency of spending in the social sphere have been substantiated.

Keywords: state budget; social sphere; budget expenditures; state programs; program expenditures; cost effectiveness; control over the effectiveness of state programs implementation.

Республика Беларусь, как указано в Конституции, является демократическим социальным правовым государством [1], целью развития которого определено построение социально-ориентированной модели рыночной экономики, обеспечивающей высокое качество жизни и социальной защиты населения. Такая модель характеризуется активной ролью государства в развитии социальной сферы и высокой долей социальных расходов в государственном бюджете. посредством государственного финансирования социальной сферы обеспечивает развитие человеческого потенциала и повышение уровня жизни населения.

Многоканальная система финансирования позволяет реализовать основные задачи социальной политики государства. Источниками государственного финансирования выступают средства бюджетов всех уровней и средства бюджета

Фонда социальной защиты населения (ФСЗН). Дополнительным источником выступают средства бюджетных организаций от приносящей деятельности и другие внебюджетные источники. *Однако основная масса учреждений социальной сферы финансируется из бюджетов* (рис. 1).

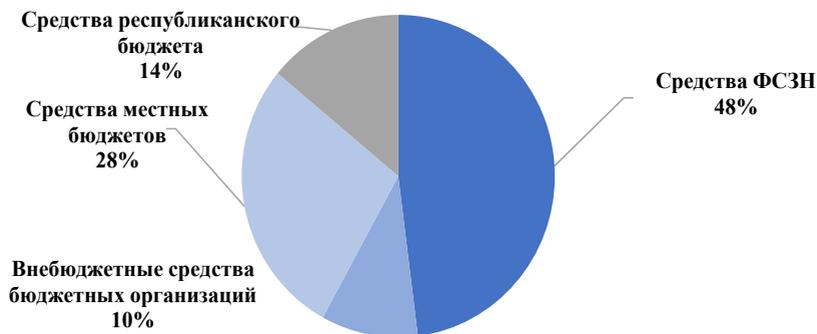


Рис. 1. Источники финансирования социальной сферы в 2019 г.

Источник: собственная разработка на основе [3–6].

В соответствии с бюджетной классификацией расходы на социальную сферу включают расходы на здравоохранение, физическую культуру, спорт, культуру и средства массовой информации, образование и социальную политику.

Величина *расходов консолидированного бюджета* Республики Беларусь на социальную сферу в 2015–2019 гг. составляла около 12 % ВВП (рис. 2). По проекту на 2021 г. предусмотрено направить сюда 12,5 % ВВП.

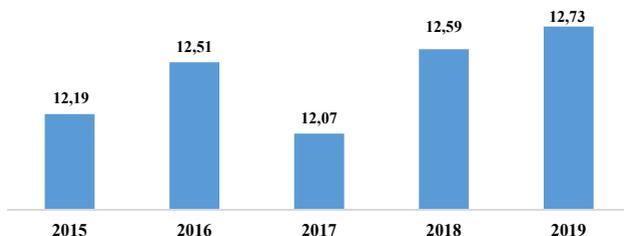


Рис. 2. Расходы на социальную сферу в процентах к ВВП

Источник: собственная разработка на основе [3–5].

Прослеживается положительная динамика расходов в абсолютном выражении (рис. 3).

По предварительной оценке, расходы консолидированного бюджета на отрасли социальной сферы в действующих ценах составили в 2020 г. 17,9 млрд руб., а на 2021 г. прогнозируются на уровне 19,6 млрд руб. В период с 2015 по 2020 г. расходы бюджета в этом направлении выросли на 66 %.

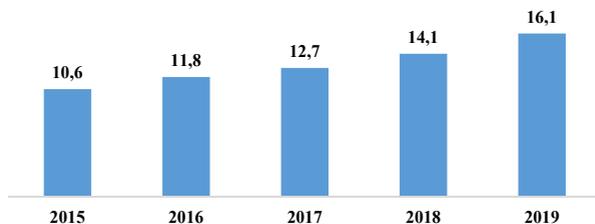


Рис. 3. Расходы консолидированного бюджета на социальную сферу за 2015–2019 гг., млрд руб.

Источник: собственная разработка на основе [3–5].

По отношению к общему объему расходов консолидированного бюджета расходы на социальную сферу составляют более 40 %. Так, в 2019 г. этот показатель достиг 44,3 % от всей совокупности расходов, в 2020 г. – 42,8 % (по результатам предварительного исполнения бюджета) а на 2021 г. прогнозируется на уровне 44,7 % (таблица 1).

В расходах государства на социальную сферу наибольший удельный вес занимают расходы на образование – 16,7–17,5 % и здравоохранение – 14–14,8 %.

Таблица 1

Состав и структура расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь на социальную сферу за 2015–2019 гг.

	2015		2016		2017		2018		2019	
	%	млрд руб.								
Расходы всего	100	25,0	100	27,3	100	28,7	100	31,8	100	36,4
Расходы на социальную сферу	42,3	10,6	43,2	11,8	44,3	12,7	44,3	14,1	44,3	16,1
в том числе:										
• здравоохранение	14	3,5	14,5	4,0	15	4,3	15	4,8	14,8	5,4
• образование	16,7	4,2	16,8	4,6	17,1	4,9	17,5	5,6	17,5	6,4
• физическая культура, спорт, культура, СМИ	3,1	0,8	3,2	0,9	5,5	1,6	3,3	1,1	3,8	1,4
• социальная политика	8,7	2,2	8,9	2,4	8,5	2,4	8,5	2,7	8,2	3,0

Источник: собственная разработка на основе [3–5].

Из приведенных в таблице данных видно, что в анализируемом периоде обеспечивалось стабильное финансирование всех отраслей социальной сферы.

Однако, анализ данных за 2019–2020 гг. свидетельствует, что *темпы роста расходов на социальную сферу отстают от темпов роста совокупных расходов бюджетной системы страны*. Так, если расходы консолидированного бюджета в 2020 г. выросли по отношению к расходам 2019 г. на 18 %, то расходы на социальную сферу – лишь на 11 %.

Главным критерием целесообразности и эффективности расходов на социальную сферу является повышение таких показателей, как качество жизни, уровень жизни, продолжительность жизни и др. (таблица 2).

Таблица 2

Некоторые показатели, характеризующие качество жизни населения за 2015–2019 гг.

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Численность населения, тыс. чел.	9 481	9 498	9 505	9 492	9 475
Естественный прирост/убыль населения, тыс. чел.	-1,0	-1,6	-16,7	-26,0	-32,9
Уровень безработицы, %	6,2	5,8	5,6	4,8	4,2
Число больничных коек на 10 000 населения	86,3	84,5	84,2	83,9	80,4
Число учреждений общего среднего образования	3293	3230	3155	3067	3035

Источник: собственная разработка на основе [7].

Анализ данных показывает, что за 2015–2019 гг. *реального улучшения социально-демографических показателей не произошло.*

Несмотря на ежегодный рост расходов на социальную сферу и стабильно высокую долю их в расходах бюджета, происходит снижение ряда показателей, в той или иной мере характеризующих качество жизни населения страны. В частности, за 2015–2019 г. сократилось число учреждений общего среднего образования, уменьшилось количество медицинских учреждений и больничных коек при одновременном росте заболеваемости населения основными видами болезней.

Несмотря на незначительное увеличение средней продолжительности жизни, Беларусь по состоянию на 2020 г. занимает только 85-е место в рейтинге уровня продолжительности жизни по странам мира с показателем 74,6 года [8].

Таким образом, проведенный анализ позволяет определить *проблемное поле в финансировании расходов на социальную сферу:*

1. Расходы несут существенную нагрузку на ВВП страны и государственный бюджет.
2. Темпы роста расходов на социальную сферу отстают от темпов роста общих расходов бюджета.
3. При росте расходов на социальную сферу не достигается положительная динамика ряда показателей, характеризующих качество жизни населения.

В условиях дефицита бюджета и ограниченных возможностей увеличения его доходов в связи с рядом объективных факторов *единственным способом решения этой проблемы является повышение эффективности государственных расходов в социальной сфере.*

Этому способствует развитие в стране программно-целевого бюджетирования – бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). *На наш взгляд реализация концепции БОР должна разрабатываться по трем основным направлениям:*

- повышение качества составления программ и планирования расходов в рамках программ;

- финансирование программ с учетом полученных результатов, степени решения поставленных задач и достижения цели программы;
- обеспечение действенного контроля над эффективностью расходов.

Важно акцентировать внимание, что параметры оценки эффективности расходов определяются уже на стадии формирования государственных программ. *Именно поэтому необходимо их научное обоснование и обеспечение качества программы как документа.*

Анализ качества составления программ, реализуемых в социальной сфере в 2015–2020 гг. («Образование и молодежная политика», «О социальной защите и содействии занятости населения», «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь») показал, что здесь имеются серьезные проблемы. *Рассмотрим их на примере государственной программы «Образование и молодежная политика» на 2015–2020 гг.*

Оценка структуры и содержания государственной программы «Образование и молодежная политика» проводилась по следующим критериям:

1. **Соответствие компонентов ГП установленной структуре** в соответствии с Инструкцией о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы, утвержденной Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 19.08.2016 № 51 (в дальнейшем – инструкции) [9]: программа соответствует требованиям к структуре государственной программы. Однако названия отдельных глав обозначены в интерпретации заказчика и не в полной мере соответствуют названиям, предусмотренным п. 3 указанной инструкции.

2. **Соответствие приложений к ГП установленным формам:** форма № 1 «Комплекс мероприятий государственной программы», предусмотренная инструкцией, как общий документ, не составлялась (можно объяснить наличием большого количества подпрограмм – 11). Форма № 3 – «Сведения о методике расчета сводных целевых показателей и целевых показателей государственной программы» не составлялась. Форма № 4 «Финансовое обеспечение реализации Государственной программы» (отражено в приложении № 2) соответствует предусмотренной форме. Однако собственные средства финансирования не расписаны по источникам.

3. **Соответствие содержания главы «Общие положения» ГП установленным требованиям:** раздел «Общие положения» содержит только информацию о заказчиках и перечень документов, на основании которых разработана Программа. Другой информации, предусмотренной Постановлением СМ РБ 51, в этом разделе нет, в частности нет указаний на приоритеты и цели государственной политики в сфере социально-экономического развития, на достижение которых направлена ГП; нет анализа текущего состояния соответствующей сферы деятельности и прогноза дальнейшего ее развития с учетом мировых тенденций.

4. **Соответствие содержания главы «Структура и заказчики государственной программы» ГП установленным требованиям:** содержание главы 2 соответствует установленным требованиям.

5. **Соответствие содержания главы «Цель (цели) и задачи государственной программы» установленным требованиям (в части комплекса мероприятий ГП (ПП):** содержание главы 3 соответствует установленным требованиям. В то же время *перечень мероприятий по научному обеспечению ГП (пункт 9.5 Указа № 289) не составлялся* [10].

6. Соответствие содержания главы «Финансовое обеспечение государственной программы» ГП установленным требованиям: содержание главы «Финансовое обеспечение государственной программы» в основном соответствует требованиям п. 5.4 инструкции. В главе 4 отражается общий объем финансирования ГП и подпрограмм в разрезе источников. В отдельном приложении указаны объемы финансирования по подпрограммам и задачам в разрезе источников финансирования и по годам (в соответствии с п. 5.4 инструкции). *Объемы финансирования в разрезе мероприятий не указаны.*

Форма № 4 требует детализации источников финансирования в разрезе средств республиканского и местных бюджетов. Требуется также конкретизировать источники собственных средств (пояснение к форме № 4). Однако *детализация источников финансирования в отношении средств бюджета и собственных средств не проведена.*

7. Соответствие содержания главы «Основные риски при выполнении государственной программы. Механизмы по управлению рисками» ГП установленным требованиям: содержание главы соответствует п. 5.5 инструкции. В частности, имеется описание сценариев развития системы образования в среднесрочной перспективе. Конкретные риски, возможные при реализации каждой подпрограммы, и меры по их минимизации описаны в дополнительных главах (гл. 7–17) ГП.

8. Соответствие алгоритма оценки эффективности реализации ГП установленным требованиям и наличие подходов к оценке макроэкономического эффекта от реализации ГП: содержание главы 6 *не в полной мере соответствует* п. 5.6 инструкции. Так, приведенный в главе алгоритм оценки эффективности реализации ГП *не предусматривает оценку макроэкономического эффекта от реализации ГП.* Дополнительных алгоритмов для оценки влияния реализации программы на макроэкономические, финансовые, демографические, социальные и иные показатели в ГП *не разработано.*

Форма № 3 – «Сведения о методике расчета сводных целевых показателей и целевых показателей государственной программы» *не составлялась.*

9. Общая оценка взаимоувязанности и согласованности основных элементов ГП: основные элементы ГП: цели, задачи, конечные (ожидаемых) результаты, мероприятия согласованы.

10. Полнота отражения ГП и подпрограмм в бюджетной документации с учетом программной классификации расходов (оценка проведена по данным за 2018 г.): Законом о республиканском бюджете на 2018 г. (ст. 4) утвержден перечень ГП, финансирование которых предусматривается за счет средств республиканского бюджета (прилож. 5 к Закону).

Государственная программа «Образование и молодежная политика» включена в утвержденный Законом перечень государственных программ. Объем финансирования ГП, утвержденный в Законе, составляет 87,6 % от соответствующего планового показателя.

Отклонение объема расходов республиканского бюджета на финансирование ГП в 2018 г., предусмотренного в Законе о бюджете, от объема финансирования, предусмотренного в ГП, составляет 12,4 %. В то же время отклонение по подпрограмме (ПП) 11 «Молодежная политика» составляет 62,8 %, по ПП «Развитие системы послевузовского образования» – 26,3 %, ПП 10 «Подготовка кадров для ядерной энергетики» – 28,2 %.

11. Наличие расходов инвестиционного характера (на финансирование капитальных вложений) в рамках ГП: в источниках финансирования ГП не отражены средства на финансирование капитальных вложений, что предусмотрено п. 5.4 инструкции. Вместе с тем, анализ мероприятий отдельных подпрограмм показал, что в них предусмотрены мероприятия, связанные с капитальными вложениями.

12. Степень вклада различных источников финансирования в общее финансовое обеспечение ГП (ПП): основную нагрузку по финансированию расходов несут местные бюджеты, которые финансируют 77,5 % расходов ГП. На долю республиканского бюджета приходится 14, 5 % расходов. За счет собственных средств финансируется 7,7 % расходов ГП. Незначительная часть расходов – 0,3 % – это средства займа Всемирного банка и 0,02 % – средства Европейской комиссии. Средства республиканского и местных бюджетов распределены по годам реализации программы равномерно.

Аналогичные замечания выявлены и в других программах.

Такой анализ создает информационную базу для оценки качества составления ГП в социальной сфере (и не только) и может применяться в практической деятельности Министерства экономики, финансовых и контролирующих органов Республики Беларусь на этапе планирования ГП.

Не менее важно обеспечить мониторинг и контроль эффективности расходов на этапе реализации государственных программ.

В Республике Беларусь сформирована определенная законодательная основа мониторинга и оценки эффективности ГП. В то же время методология и методика проведения контроля эффективности государственных программ в Республике Беларусь отсутствуют.

Исследование международного опыта организации мониторинга, контроля и оценки эффективности государственных программ позволило предложить некоторые меры по совершенствованию контроля над эффективностью расходов в условиях программного бюджетирования в Республике Беларусь. В частности, необходимо: [11]

1. Рассмотреть целесообразность и возможность создания специальной структуры при Администрации Президента Республики Беларусь с функциями оценки и контроля эффективности реализации государственных программ.

2. Привлекать для оценки эффективности госпрограмм неправительственные организации, научные институты, независимых экспертов в соответствующей области.

3. Усилить методологическую и методическую базу проведения мониторинга, контроля и оценки эффективности государственных программ: разработать методические рекомендации по проведению контроля эффективности программ; по оценке эффективности деятельности органов государственного управления; разработать методику ранжирования ГП по результатам оценки эффективности их реализации; разработать критерии и методику оценки эффективности непрограммных бюджетных расходов; разработать методические указания по формированию системы сбора данных для проведения *мониторинга результативности* программ.

3. В обязательном порядке включить в систему показателей оценки эффективности реализации программы показатель оценки эффективности деятельности органов государственного управления.

В системе оценки эффективности реализации госпрограмм использовать показатели, составленные на основании опросов населения о качестве работы органов управления и оказываемых услуг, т. е. включать режим «обратной связи», что позволит оценить уровень эффективности ГП в соответствии с потребностями общества.

4. В целях обеспечения необходимого уровня «прозрачности» вся информация о реализации государственных программ должна быть размещена на Портале государственных программ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в *формате, доступном для граждан и содержащем оценку влияния программ на развитие экономики, социальной сферы РБ и качество жизни населения.*

Для получения максимального эффекта предложенные рекомендации должны реализовываться в комплексе.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>. – Дата доступа 18.02.2021.

2. Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 19.08.2016 № 51 Об утверждении инструкции о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы (в редакции постановления Министерства экономики Республики Беларусь 15.04.2020 № 5) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/gos-programmy/RMin-51-2.pdf>. – Дата доступа 07.02.2021.

3. Бюджет Республики Беларусь на 2019 г. для граждан / Министерство финансов Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/budjet/budjet2019.pdf>. – Дата доступа: 12.02.2021.

4. Пресс-релизы об исполнении бюджета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minfin.gov.by/ru/budget_execution/analytical_information/. – Дата доступа: 15.02.2021.

5. Закон Республики Беларусь от 29 декабря 2020 г. № 73-3 «О республиканском бюджете на 2021 год» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_291220_73z.pdf. – Дата доступа: 10.02.2021.

6. Фонд социальной защиты населения в 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ssf.gov.by/ru/budget-2019-ru>. – Дата доступа: 10.02.2021.

7. Беларусь в цифрах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://istmat.info/files/uploads/62683/belarus_v_cifrah_2020.pdf. – Дата доступа: 10.02.2021.

8. Топ-10 Самых Долгоживущих стран мира на 2020 год: На каком месте Россия, Беларусь и Украина? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zen.yandex.ru/media/id/5dd8f6b73676ed2b9e75002a/top10-samyh-dolgozivusih-stran-mira-na-2020-god-na-kakom-meste-rossiia-belarus-i-ukraina-5e6104c86214ec304e2560e2>. – Дата доступа: 15.02.2021.

9. Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 19.08.2016 № 51 «Об утверждении Инструкции о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы» (с изм. и доп. в соотв. с Постановлением М-ва экономики Респ. Беларусь от 15 апр. 2020 г. № 5).

10. Указ Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. № 289 «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ» (с изм. и доп. в соотв. с Указом Президента Респ. Беларусь

от 18 апр. 2019 г. № 151) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=31600289>. – Дата доступа: 15.02.2021.

11. Сорокина, Т. В. Система контроля, мониторинга и оценки эффективности реализации государственных программ: теоретический и практический аспект [Электронный ресурс] / Т. В. Сорокина // Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты: электронный сб. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 26 нояб. 2020 г. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк, 2020.

(Дата подачи: 26.02.2021 г.)

Г. Л. Харевич
Беларусь, Минск

G. L. Kharevich
Belarus, Minsk

УДК 330.12

О СОДЕРЖАНИИ СУЩЕСТВЕННЫХ СВОЙСТВ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

ON THE CONTENT OF THE ESSENTIAL PROPERTIES OF PUBLIC GOODS

В условиях становления экономики, которая основана на использовании и потреблении знаний одной из задач ставится переосмысления роли общественных благ в формировании условий для развития человека этого общества.

Ключевые слова: общественные блага; классификации общественных благ исходя из теоретических и эмпирических целей; полезность благ; мотивы потребления; «приемлемые» и «неприемлемые» затраты времени; «потенциально эффективное» и «пассивное» время; изменение содержания экономической сущности свойств «неисключаемости» и «несоперничества».

In the context of the formation of an economy that is based on the use and consumption of knowledge, one of the tasks is to rethink the role of public goods in shaping the conditions for human development in this society.

Keywords: public goods; classification of public goods based on theoretical and empirical goals; utility of goods; consumption motives; «acceptable» and «unacceptable» «time expenditures»; «potentially effective» and «passive» time; changes in the content of the economic essence of the properties of «non-exclusivity» and «non-competition».

Нашей стране для того, чтобы конкурировать в глобальном сообществе и успеть войти в группу стран, экономика которых основана на использовании и потреблении знаний, требуется высокий уровень человеческого капитала. Возможности для его формирования во многом создаются сферой экономики, где осуществляется производство/потребление общественных благ: при рождении и в течение всей жизни человек имеет возможность потреблять бесплатные блага здравоохранения; при достижении определенного возраста – блага дошкольного и школьного образования; в каждом поселении в формировании и поддержании среды жизнедеятельности населения участвуют блага культуры (блага публичных библиотек, музеев, учреждений клубного типа; народных