

УДК 336.1:008

BULOICHYK S.

NECESSITY OF IMPROVEMENT OF THE APPROACH
TO DISTRIBUTION OF PUBLIC FUNDS IN THE SPHERE OF CULTURE

НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОДХОДА К РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АССИГНОВАНИЙ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Булойчик С. И.

Академия управления при Президенте
Республики Беларусь

Для успешного развития сферы культуры недостаточно только наращивать финансовые ресурсы, необходимо их также рационально распределять между учреждениями. В связи с этим разработка подхода (альтернативного сметному финансированию), способствующего рационализации распределения государственных ассигнований, становится весьма актуальной.

For successful development of sphere of culture it is not enough to increase financial resources, it is necessary to distribute them rationally between organizations. In this connection, working out the approach (alternative to current budget financing) to the rational distribution of the state assignments is very actually.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, распределение государственных ассигнований, инновации в сфере культуры, сметный метод финансирования.

Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. в качестве одного из важнейших направлений перехода страны к устойчивому развитию предусмотрено развитие национальной культуры [1]. Несмотря на это, в Республике Беларусь учреждения сферы культуры осуществляют свою деятельность в крайне стесненных финансовых условиях.

Во-первых, учреждения социально-культурной сферы финансируются по остаточному принципу. При этом расходы консолидированного бюджета (в процентах к ВВП) на сферу культуры значительно меньше, чем на другие социально-культурные мероприятия. Так, в 2009 г. финансирование сферы культуры составило 2,4 % от общей суммы расходов на социальную сферу. В то же время расходы на другие социально-культурные мероприятия в этом году были гораздо выше и составили: образование – 21 %; социальная политика – 57,9 %; здравоохранение 16,7 % (от общей суммы расходов на социальную сферу) [2, с. 37].

Во-вторых, объем реального бюджетного финансирования учреждений сферы культуры имеет тенденцию к снижению. Так, в 1999 г. объем средств, полученных учреждениями сферы культуры, сократился на 65 % в сравнении с 1990 г. В последующие годы происходил рост выделяемых ресурсов, однако объем финансирования 1990 г. не был достигнут и в 2009 г. (рис. 1).

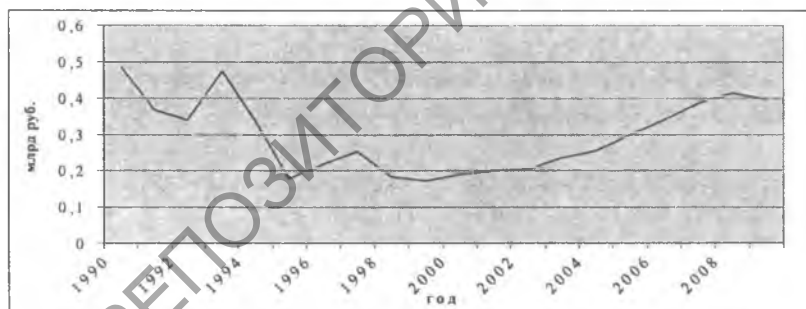


Рис. 1. Финансирование учреждений сферы культуры (в ценах 1990 г.)

Источник: собственная разработка.

В-третьих, объем внебюджетных поступлений в учреждениях сферы культуры (которые могли бы стать альтернативой бюджетным ассигнованиям) представляет собой небольшую величину. Также во внебюджетных средствах преобладают поступления от оказания платных услуг и практически отсутствует спонсорская и благотворительная помощь. В 2008 г. доля внебюджетных и собственных доходов в общих доходах организаций системы Министерства культуры составила 14 %, и большая часть этих доходов была получена за счет оказания платных услуг [3, с. 139].

Однако при анализе международного опыта деятельности учреждений сферы культуры выявлена следующая особенность: во многих странах Европы финансирование сферы культуры не превышает уровня, достигнутого в Республике Беларусь, но показатели деятельности учреждений данной сферы (например, посещаемость) в них значительно выше. Так, например, государственные расходы в Польше на сферу культуры (в процентах от ВВП) в 2004 г. составили 0,41 % (в Беларуси – 0,52 %), однако посещаемость музеев на душу населения – 0,45, театров – 0,24 [4] (в Беларуси – 0,39 и 0,182 соответственно).

Таким образом, в деятельности учреждений сферы культуры Республики Беларусь наблюдается дефицит ресурсов, что может негативно отразиться на качестве предлагаемого культурного продукта. Увеличение расходов государственного бюджета выступает как необходимое, но недостаточное условие для успешного функционирования учреждений сферы культуры. По-нашему мнению, необходима рациональность распределения и использования бюджетных средств.

Рационализации процесса распределения бюджетных ассигнований препятствует применение сметного метода финансирования. В связи с этим необходим переход к иным способам распределения государственных ассигнований.

Отметим, что в трудах отечественных и зарубежных ученых широко рассмотрены экономические вопросы в сфере культуры. Но в то же время подходы и методы бюджетного финансирования данной сферы разработаны не в полной мере. Среди белорусских исследователей этот вопрос изучался в статьях Л. Н. Осмоловской.

Также следует отметить опыт стран постсоветского пространства, где активно используется сметное финансирование. Например, в Российской Федерации был реорганизован механизм финансирования бюджетных учреждений. Это произошло посредством перехода со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания. Рассматривая преимущества и недостатки данной реформы, следует заметить, что существующие недостатки настолько весомы, что значительно затрудняют ее реализацию [5, с. 58].

Таким образом, простое копирование существующей практики может быть нецелесообразно. Все вышесказанное обуславливает необходимость разработки инновационного подхода к распределению бюджетных ассигнований.

Далее приведено описание предлагаемого подхода к распределению бюджетных средств, отличного от современного. В нем учтены недостатки, присущие сметному финансированию. Посредством предложенного подхода нами сделана попытка воссоздать конкурентную среду в деятельности учреждений сферы культуры при условии сохранения государственных ассигнований.

В коммерческом секторе фирмы конкурируют, завоевывая потребительскую лояльность. В сфере культуры это не представляется возможным, так как наибольшая посещаемость будет в тех учреждениях, которые предлагают услуги развлекательного характера. Конкуренция такого типа может привести к деградации самой культуры. Таким образом, необходимо такое взаимное соперничество, которое повышало бы не только посещаемость, но и, прежде всего, качество культурного продукта, его эстетическую и образовательную составляющую.

Для создания конкурентной среды в сфере культуры предлагается разработать подход к распределению государственных ассигнований, в основе которого – конкуренция за объем полученных бюджетных средств. Для его реализации нами выбраны наиболее актуальные направления деятельности учреждений сферы культуры (позитивно влияющие на всестороннее развитие граждан и экономику региона) и показатели, их отражающие. Выбор направлений и показателей оценки является одним из важнейших этапов. Они могут варьироваться в зависимости от сложившейся ситуации. Это делает подход гибким, с его помощью можно акцентировать внимание на насущных проблемах.

Основные принципы предлагаемого подхода:

- наличие корреляция между объемом выделяемых бюджетных средств и социальной и экономической значимостью деятельности учреждений сферы культуры;
- рассмотрение инноваций как неотъемлемой части деятельности учреждений современной сферы культуры.

В соответствии с указанными принципами нами выделены два блока: блок ретроспективы и блок перспективы (рис. 2).

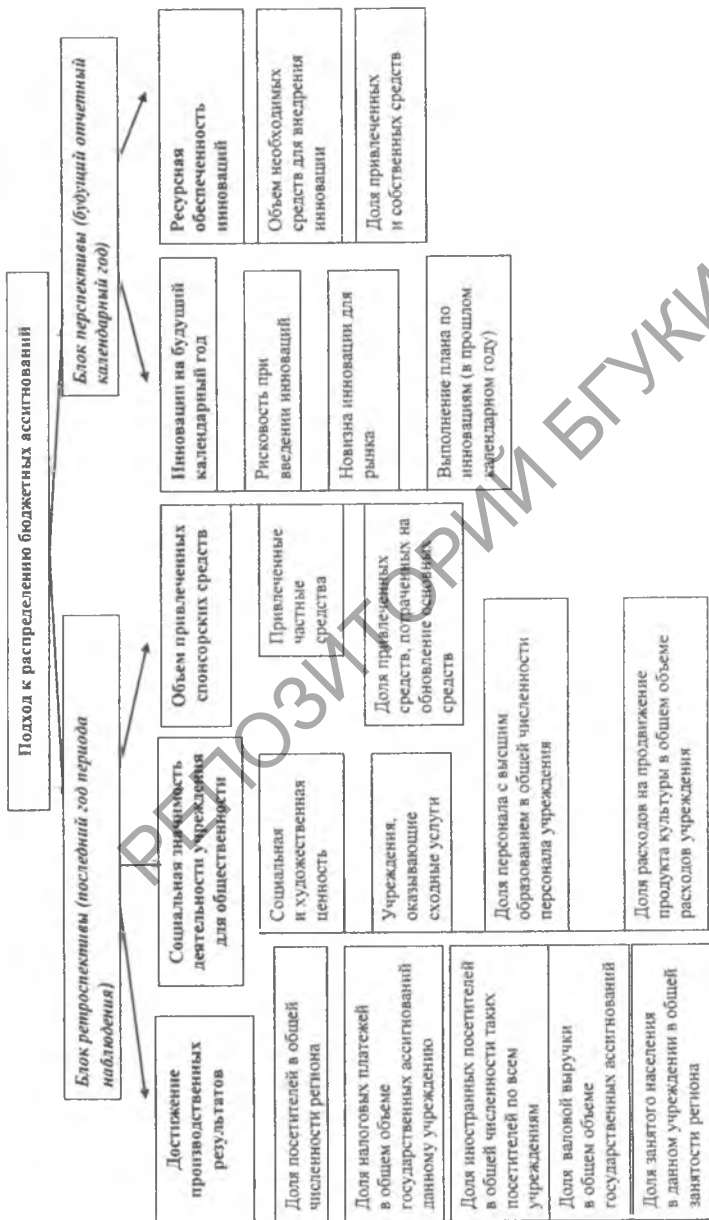


Рис. 2. Графическая модель подхода к распределению бюджетных ассигнований

Блок ретроспективы представляет собой оценку результатов прошедшего периода (последний год периода наблюдений). В нем нашли отражение социальная и экономическая значимость учреждений сферы культуры. А это, в свою очередь, согласуется с целью Государственной программы «Культура Беларуси» на 2011–2015 гг., а именно: «...повышение социальной и экономической эффективности функционирования сферы культуры» [6].

Блок перспективы учитывает планируемые инновации того или иного учреждения на следующий календарный год. Выделение этого блока обусловлено: наличием неудовлетворенности посетителей качеством предлагаемой продукции; нацеленностью государственной политики в сфере культуры на «поддержку инноваций в сфере культуры» [6].

Рассмотрим каждый блок более подробно.

Блок ретроспективы. На основании экономических особенностей сферы культуры и существующих проблем в данной сфере в блоке ретроспективы нами выделены следующие основные направления (см. рис. 2):

- производственные результаты;
- социальная значимость;
- привлечение частных ресурсов.

1. Достижение производственных результатов. Обосновывая выбор этого направления, отметим, что учреждения сферы культуры также являются субъектами хозяйствования, которые преследуют свои «производственные» цели. Следовательно, функционируя, они должны достигать каких-либо экономических результатов.

Однако оценивать необходимо не столько результативность самого учреждения, сколько его вклад в экономическое развитие региона. Именно с таких позиций должна проходить оценка экономической эффективности деятельности учреждений сферы культуры. Поскольку агрегированного показателя, объективно отражающего экономические результаты деятельности учреждения в сфере культуры, не существует, достижение производственных результатов предлагается учитывать через несколько показателей.

Критерием выбора показателей, включенных в направление «производственные результаты», стали возможные способы участия учреждений сферы культуры в экономических и финансовых потоках (табл. 1).

Таблица 1

**Показатели достижения производственных результатов
в соответствии со способами участия
учреждений сферы культуры в экономических потоках**

<i>Способ участия в экономических потоках</i>	<i>Показатели достижения производственных результатов</i>
Вклад в создание ВВП	Доля валовой выручки в общем объеме государственных ассигнований; доля посетителей в общей численности обслуживаемого региона
Осуществление налоговых платежей	Доля налоговых платежей в общем объеме государственных ассигнований данному учреждению
Создание рабочих мест	Доля населения, занятого в учреждении, в общей занятости региона
Повышение привлекательности региона для туристов	Доля иностранных посетителей в общей численности таких посетителей по всем учреждениям

Еще раз подчеркнем, что посредством показателей, включенных в данное направление, можно отследить экономические последствия предпринятых действий для развития определенного региона.

2. Социальная значимость деятельности учреждения сферы культуры. С помощью данного направления отслеживается влияние деятельности оцениваемого учреждения на формирование гармоничной и высокообразованной личности. Здесь, по-нашему, мнению, должны быть учтены как качество предлагаемого культурного продукта, так и возможность и стремление самого учреждения донести его зрителю или посетителю. С помощью данного направления происходит оценка социальной востребованности того или иного учреждения.

Как и в предыдущем случае, агрегированный показатель, отражающий социальную значимость, отсутствует. Поэтому социальную значимость деятельности учреждения сферы культуры предлагаем оценивать через несколько показателей. Показатели выбирались на основе экономических особенностей учреждений сферы культуры (табл. 2).

Таблица 2

Показатели направления «социальная значимость учреждения сферы культуры» в соответствии с экономическими особенностями сферы культуры

<i>Экономические особенности сферы культуры</i>	<i>Показатели социальной значимости деятельности учреждения сферы культуры</i>
Развивают человеческий потенциал и формируют работника нового типа	Социальная и художественная ценность, наличие учреждений, оказывающих аналогичные услуги
В самих учреждениях сферы персонал должен быть высокообразованным	Доля персонала с высшим образованием в общей численности персонала учреждения
При отсутствии мероприятий по продвижению продуктов учреждений сферы культуры на рынок спрос на данный товар будет низок	Доля расходов на продвижение продукта культуры в общем объеме расходов учреждения

Естественно, перечислены не все экономические особенности сферы культуры. Мы выбрали самые актуальные на данный момент.

3. Привлечение частных ресурсов. В условиях кризиса и дефицита государственного бюджета привлечение внешних ресурсов в сферу культуры становится весьма актуальным. Сюда вошли следующие показатели: привлеченные частные средства, объем средств, потраченных на обновление основных средств.

Применяя показатель «объем привлеченных частных средств», подразумеваем, что учреждение сферы культуры должно привлекать средства спонсоров, инвесторов, дарителей, жертвователей, меценатов либо кредитные ресурсы. В случае привлечения таких ресурсов бюджетные средства будут выделяться в большем объеме, чем в случае их отсутствия. Только такой подход, по нашему мнению, может побудить учреждения к активному поиску частных средств. А затем, когда будут выработаны (со стороны учреждения) устойчивые традиции, наработана соответствующая практика и опыт привлечения частной помощи, данный показатель может быть вовсе отменен.

Показатель «объем средств, потраченных на обновление основных средств» фиксирует взаимосвязь между тратой привлеченных частных средств и обновлением основного фонда. Это поможет

на макроуровне разрешить проблему низкого уровня инвестиционных расходов в сфере культуры.

Использование ретроспективного блока дает ряд преимуществ (в сравнении со сметным механизмом):

- посредством показателей, входящих в данный блок, происходит смещение акцента с учета затрат (как при сметном планировании) на учет результатов деятельности учреждения сферы культуры;

- связь между выделенными средствами и результатами труда становится очевидной для получателей и носит прямой характер, чего нет при сметном финансировании;

- результативность задается законодателем (в соответствии с существующими наиболее актуальными задачами) путем выбора ключевых показателей. Это делает подход гибким, позволяющим решать как текущие, так и стратегические социально-экономические вопросы;

- возможен отказ от использования нормативов, которые быстро устаревают и требуют постоянного обновления, так как учреждения сами будут заинтересованы в рациональном расходовании существующих средств;

- отсутствует необходимость в применении каких-либо санкций со стороны государства, так как неэффективная деятельность учреждения приведет к тому, что оно получит наименьшее количество средств;

- происходит отход от метода «планирование от достигнутого». Превышение результатов прошлого года для учреждения необязательно, важно иметь хорошие показатели в срезе сравниваемых организаций, поскольку средства выделяются на основе конкурса.

Однако использование только показателей ретроспективного блока, имеет ряд недостатков, среди них:

- наименее результативные учреждения отчетного года получают наименьшее количество средств, а следовательно, и меньше шансов на улучшение результатов в будущем. То есть получается порочный круг – если однажды учреждение постигла неудача, то оно будет обречено на последующие неудачи и исчезновение;

- отсутствует учет будущих проектов и планов;

- отсутствуют мотивы для создания качественной инновационной продукции.

Для предупреждения указанных недостатков необходимо добавить **блок перспективы**, в котором учтены инновационные планы (следующего календарного года) того или иного учреждения и их финансовая масштабность.

Если учреждением запланированы интересные инновационные проекты (несмотря на результаты предыдущего периода), то вполне возможно, что бюджетных средств оно может получить больше, чем учреждение-лидер по показателям ретроспективного блока, но не планирующее инноваций в своей деятельности.

Наличие блока перспективы является одним из принципиальных новшеств предложенного нами подхода. Использование последнего позволит поощрять динамичные и высококонкурентоспособные организации, которые могут создавать высокий спрос на свою продукцию.

Блок перспективы состоит из следующих направлений (см. рис. 2): инновации (для будущего календарного года); ресурсная обеспеченность инноваций.

1. Инновации. Здесь мы рассматриваем, насколько инновация является новой для рынка, а ее внедрение – рисковым. Данное направление включает в себя такие показатели, как новизна предлагаемой инновации для рынка и рисковость при внедрении тех или иных инноваций.

2. Ресурсная обеспеченность инноваций. Следует учитывать не только объем запрашиваемых средств для внедрения той или иной инновации, но и долю планируемых привлеченных средств (собственных и частных средств бизнеса), необходимых для реализации проекта.

Предпочтение отдается ресурсозатратным проектам, которые при этом интересны для бизнеса, т. е. приоритетными являются дорогостоящие проекты с большой долей привлеченных или собственных средств. Таким образом, государство в некотором смысле делегирует полномочия по отбору наиболее рентабельных проектов коммерческому сектору.

В итоге по перспективному блоку наибольшее количество баллов получают учреждения, предложившие наиболее новый и рисковый проект с наименьшими тратами для государственного бюджета.

Предложенный нами подход позволяет:

- избежать «бюджетных ожиданий» управленцев в сфере культуры;

- рационализировать процесс расходования государственных ассигнований;
- предоставить больше самостоятельности самим учреждениям.

Посредством предложенного подхода происходит учет социальной востребованности учреждения, экономической значимости для развития региона и инновационной активности. Это делает подход весьма актуальным, поскольку соответствует цели, поставленной в программе «Культура Беларуси» на 2011–2015 гг., а именно «повышение социальной и экономической эффективности функционирования сферы культуры и поддержка инноваций в сфере культуры».

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Я. М. Александрович [и др.]. – Минск: Юнипак, 2004. – 202 с.

2. Финансы Республики Беларусь: стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь; редкол.: Е. И. Кухаревич (пред.) [и др.]. – Минск: Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 2010. – 612 с.

3. Беларуская культура сёння, 2009: гадавы агляд / М-ва культуры Рэсп. Беларусь, Беларус. дзярж. ун-т культуры і мастацтваў; А. М. Бязуглы [і інш.]. – Мінск: БДУКіМ, 2010. – 145 с.

4. Participation in Selected Cultural Activities, 2004 // Compendium: cultural policies and trends in Europe. [Electronic resource] – 2011. – Mode of access: <http://www.culturalpolicies.net/web/statistics-participation.php?aid=79&cid=74&lid=en>. – Date of access: 08.10.2011.

5. *Buloichyk, S.* Innovations as a development factor for the contemporary culture in Belarus / S. Buloichyk // Perspectives of Innovation in Economics a. Business. – 2010. – Vol. 5. – P. 28–29.

6. Дзяржаўная праграма «Культура Беларусі» на 2011–2015 гады: зацв. пастановай Савета Міністраў Рэсп. Беларусь, 26 снеж. 2010 г., № 1905 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 11. – 5/33091.

Дата поступления статьи в редакцию: 27.10.2011 г.