

Анализ результатов рейтинга субъектов Российской Федерации по итогам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) и социального предпринимательства, обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрения конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в 2017 г.

Краткие выводы

Показатели, используемые для расчета рейтинга

Для расчета рейтинга использовались 10 показателей:

2 из 12 утвержденных показателей не использовались при формировании итогового рейтинга;

из 10 используемых показателей к 7 применены корректировки

Методология рейтинга

Для перевода значений показателей в рейтинговые баллы использован метод нормализации значений по масштабированной шкале до 100 (максимально возможный результат региона – 100 баллов).

При расчете итогового рейтингового балла региона использованы равные веса всех показателей. Итоговое число рейтинговых баллов региона – среднее значение всех показателей региона.

Ранжирование регионов в рейтинге осуществляется по убыванию числа итоговых рейтинговых баллов.

Ранжированный рейтинг разделен на группы регионов методом К-средних (сформировано 5 групп: от группы лидеров до группы с наибольшим потенциалом роста).

Результаты рейтинга

Диапазон итоговых рейтинговых баллов составил от 42,8 у лидера рейтинга до 3,3. Таким образом, даже у регионов-лидеров обнаружен существенный потенциал развития системы поддержки негосударственных поставщиков в социальной сфере.

Большой разброс в результатах рейтинга между регионами по отдельным показателям – система поддержки негосударственных поставщиков в социальной сфере развита неравномерно в разрезе регионов.

Большой разброс в значениях показателей внутри каждого региона - система поддержки негосударственных поставщиков в социальной сфере развита неравномерно в каждом отдельном регионе.

1. Общие положения

Формирование рейтинга осуществлялось во исполнение п. 39 Комплекса мер по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление

социальных услуг населению, на 2016-2020 годы, утвержденного Заместителем председателя Правительства Российской Федерации 23.05.2016 № 3468п-П-44.

Рейтинг формировался в соответствии с отчетными периодами, утвержденными в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 19.06.2017 № 1284-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации» (см. Таблицу 1).

II. Показатели рейтинга

Для расчета рейтинга утверждены следующие показатели (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.06.2017 № 1284-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для расчета рейтинга субъектов Российской Федерации»):

Таблица 1.

Показатель	Источник информации по показателю и отчетный период
<p>I. Группа показателей «Реализация механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и социального предпринимательства».</p>	
<p>1.1. Темп роста количества СО НКО на территории субъекта Российской Федерации по отношению к предыдущему году.</p>	<p>Росстат, 2016 г.</p>
<p>1.2. Объем выпадающих доходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с применением СО НКО региональных налоговых льгот.</p>	<p>ФНС, 2016 г.</p>
<p>1.3. Объем выпадающих доходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с применением организациями, осуществляющими пожертвования, региональных налоговых льгот.</p>	<p>ФНС, 2016 г.</p>
<p>1.4. Доля муниципальных районов и городских округов, реализующих муниципальные программы по поддержке СО НКО, в общем количестве муниципальных районов и городских округов в субъекте Российской Федерации.</p>	<p>Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.</p>

Показатель	Источник информации по показателю и отчетный период
1.5. Доля муниципальных районов и городских округов, реализующих меры по поддержке социального предпринимательства в рамках муниципальных программ по поддержке малого и среднего предпринимательства, в общем количестве муниципальных районов и городских округов в субъекте Российской Федерации, утвердивших муниципальные программы по поддержке малого и среднего предпринимательства.	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.
1.6. Доля бюджетных ассигнований, направляемых на предоставление субсидий на реализацию мероприятий по формированию инфраструктуры поддержки СО НКО, включая центры инноваций социальной сферы (без учета ассигнований, предоставленных из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию соответствующих мероприятий), в общем объеме расходов субъекта Российской Федерации.	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.
1.7. Доля работников в негосударственных организациях в общей численности работников, занятых в социальной сфере.	Росстат, 2017 г.
II. Группа показателей «Обеспечение доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере».	
8. Доля негосударственных организаций в общем количестве организаций, оказывающих услуги в социальной сфере.	Росстат, 2017 г.
9. Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых негосударственным организациям на предоставление услуг, в общем объеме средств бюджета, выделяемых на предоставление услуг в социальной сфере (в соответствии с вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации данный показатель не применяется до начала действия ФЗ «О государственном и муниципальном заказе»).	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.
III. Группа показателей «Внедрение конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».	

Показатель	Источник информации по показателю и отчетный период
10. Удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций.	Росстат, 2017 г.
11. Доля негосударственных (немуниципальных) медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования, в общем количестве медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования.	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.
12. Удельный вес негосударственных организаций социального обслуживания, в общем количестве организаций социального обслуживания всех форм собственности, включенных в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации.	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2017 г.

Для обеспечения обоснованного применения показателей при формировании рейтинга по отношению к ним были проведены следующие корректировки:

Таблица 2.

Корректировка по отношению к показателям рейтинга	Основание для корректировки
1. Показатель «темп роста количества СО НКО на территории субъекта Российской Федерации по отношению к предыдущему году» был изменен на показатель «количество СО НКО на 10 тыс. населения». За отчетный период по показателю был взят 2017 г.	Значению измененного показателя присущ сильный «эффект базы». Например, если на территории ранее было зарегистрировано всего 10 СО НКО, а в отчетном периоде зарегистрировалось еще 10 СО НКО, то реальное значение показателя составит «+ 100 %». Напротив, если на территории ранее было зарегистрирована 1 000 СО НКО, а в отчетном периоде 100 СО НКО официально прекратили свою деятельность, то значение показателя составит «- 10 %». Поэтому показатель в новой формулировке представляется более обоснованным, хотя на него, тем не менее, могут оказывать влияние многие другие факторы, не связанные с действиями субъектов Российской Федерации по поддержке СО НКО.

Корректировка по отношению к показателям рейтинга	Основание для корректировки
<p>2. Абсолютные показатели по объемам выпадающих налоговых доходов региональных бюджетов были конвертированы в относительные, демонстрирующие долю соответствующих выпадающих налоговых доходов от общего размера налоговых доходов региона.</p>	<p>Данная корректировка позволяет объективно сравнивать регионы между собой с учетом размеров их налоговых доходов.</p>
<p>3. К показателю «доля негосударственных организаций в общем количестве организаций, оказывающих услуги в социальной сфере» применен нулевой коэффициент.</p>	<p>Как показала практика, сбор информации по этому показателю является трудоемким для Росстата на фоне того, что он имеет необъективный характер для демонстрации масштабов деятельности негосударственных поставщиков, поскольку не отражает различия в мощностях поставщиков различных организационно-правовых форм. Данная корректировка была согласована с Минэкономразвития Российской Федерации.</p>
<p>4. В отношении показателя «удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций» объект оценки «дошкольные образовательные организации» был изменен на «организации, осуществляющие образовательную деятельность по программам дошкольного образования».</p>	<p>Показатель в прежней формулировке не учитывал имеющую место региональную практику объединения школ и детских садов – в знаменателе показателя не учитывались дети, посещающие детские сады, являющиеся структурными подразделениями общеобразовательных школ.</p>

Корректировка по отношению к показателям рейтинга	Основание для корректировки
<p>5. Со стороны Минэкономразвития Российской Федерации скорректирована номенклатура кодов ОКВЭД, данная номенклатура в новой редакции выглядит следующим образом: 1) предоставление социальных услуг без обеспечения проживания; 2) деятельность по уходу с обеспечением проживания; 3) образование дошкольное; 4) образование дополнительное детей и взрослых; 5) деятельность в области здравоохранения; 6) деятельность творческая, деятельность в области искусства и организации развлечений; 7) деятельность музеев; 8) деятельность в области спорта.</p>	<p>Существующий перечень видов экономической деятельности не охватывал в полном объеме поле деятельности поставщиков услуг в социальной сфере – например, вид экономической деятельности «медицинский уход с обеспечением проживания» не включает в себя деятельность поставщиков стационарного социального обслуживания, поэтому он был заменен на более широкий вид «деятельность по уходу с обеспечением проживания».</p>
<p>6. Показатели, связанные с реализацией муниципальных программ в субъекте Российской Федерации, не применялись по отношению к субъектам Российской Федерации, которые являются городами федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).</p>	<p>Данная корректировка учитывает специфику административно-территориального устройства указанных субъектов Российской Федерации, в которых деятельность по поддержке СО НКО и социального предпринимательства осуществляется только в рамках государственных программ.</p>

Корректировка по отношению к показателям рейтинга	Основание для корректировки
7. Не использовались исключения применения показателей, предусмотренные в отношении районов Крайнего Севера и приравненным к ним территориям.	Установленные исключения не обоснованы, так как не соответствуют имеющейся практике. Например, было установлено, что при определении значения показателя «доля муниципальных районов и городских округов, реализующих муниципальные программы по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, в общем количестве муниципальных районов и городских у округов в субъекте Российской Федерации» не должны учитываться «районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности». В то же самое время в Ханты-Мансийском автономном округе, где все муниципальные районы и городские округа относятся к вышеуказанным территориям, у 100 % из них имеются соответствующие муниципальные программы.

Таким образом, при расчете рейтинга были фактически применены 10 показателей. Благодаря произведенным корректировкам была повышена обоснованность и объективность показателей и, кроме того, все показатели стали относительными с процентными значениями.

III. Сбор информации по показателям рейтинга

Подготовительная работа по сбору информации включала в себя следующее:

уточнение используемых в формулировках показателей понятий. Например, понятие «негосударственная организация» было определено как «индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, не являющееся государственным или муниципальным учреждением или предприятием»;

создание формы предоставления сведений субъектами Российской Федерации, включая пояснения по заполнению этой формы.

Форма предоставления сведений субъектами Российской Федерации предполагала предоставление региональными органами исполнительной государственной власти исходных данных для расчета значений показателей, а не самостоятельного расчета и предоставления готовых значений. Кроме того, данная форма предусматривала указание регионами сведений, подтверждающих предоставленные данные – например, помимо указания числа муниципальных районов и городских округов, в которых имелись муниципальные программы (подпрограммы) по поддержке СО НКО, от региона требовалось привести наименования этих программ (подпрограмм) и краткое описание соответствующих программных мероприятий по поддержке СО НКО. Такой подход был обусловлен стремлением обеспечить возможность проверки и максимальную достоверность собираемых данных.

Непосредственная работа по сбору информации заключалась в направлении Минэкономразвития России запросов информации в Росстат и ФНС, а также формы предоставления сведений субъектами Российской Федерации во все субъекты Российской Федерации (с учетом проведенной корректировки показателей рейтинга – см. выше Таблицу 2), проведении дистанционных консультаций по заполнению этих форм (по обращению от источников), уточнении предоставленных данных и дополнительных запросов недостающих данных.

IV. Методический подход по переводу значений показателей рейтинга в места субъектов Российской Федерации в рейтинге

Для формирования рейтинга был применен метод нормализации значений показателей по масштабированной шкале до 100. Данный подход состоит в том, что по каждому показателю значение региона-лидера принимается за 100 %, нормализованные значения по остальным регионам определяются как процентные доли их значений показателя от значения показателя у региона-лидера, среднее нормализованное значение по всем показателям приравнивается к числу рейтинговых баллов региона, а затем места регионов в рейтинге распределяются по убыванию итогового числа рейтинговых баллов региона.

Например, регионом-лидером по показателю «доля негосударственных (немуниципальных) медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС, в общем количестве медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС» является Ленинградская область (48,89 %) и нормализованным значением показателя у данного региона с использованием рассматриваемого подхода является 100. В то же время г. Санкт-Петербург имеет по данному показателю значение 39,34 % - соответственно, нормализованное значение показателя по этому региону определяется как процентное отношение 39,34 к 48,89 и составляет 80,46.

Достоинством подхода является минимизация «выбросов» и более высокая равномерность распределения значений показателей – в итоге каждый регион получает свое уникальное число рейтинговых баллов (при применении трех разрядов после запятой).

Важно отметить, что применение данного подхода хотя и минимизирует «выбросы» в результатах рейтинга, но не ликвидирует их в отдельных показателях. Например, по показателю «доля выпадающих доходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с применением организациями, осуществляющими пожертвования, региональных налоговых льгот, в общем размере налоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации» рейтинговые баллы получают всего 6 субъектов Российской Федерации, причем с большими различиями в числе баллов: Нижегородская область (100 баллов), Новгородская область (47 баллов), Ярославская область (17 баллов), Самарская область (3 балла), Челябинская область (2 балла), Пермский край (1 балл); остальные 79 регионов вообще не имеют соответствующих выпадающих доходов и получают 0 баллов. Однако такая картина действительно отражает текущую практику предоставления налоговых льгот в регионах – единицы из регионов предоставляют эти льготы масштабно, небольшое число предоставляет их в очень небольшом объеме и подавляющее большинство не предоставляет вообще. Поэтому данные различия, отраженные в результатах рейтинга, являются значимыми для мотивации субъектов

Российской Федерации к расширению практики предоставления соответствующих налоговых льгот для СО НКО.

Таким образом, с использованием описанного подхода максимальное количество рейтинговых баллов, которое может набрать субъект Российской Федерации, если он будет лидером по всем показателям, составляет 100 баллов - итоговое число рейтинговых баллов региона определяется как среднее арифметическое от числа его рейтинговых баллов по каждому показателю. При этом в отношении городов федерального значения среднее арифметическое определяется без учета показателей, которые касаются реализации муниципальных программ по поддержке СО НКО и социального предпринимательства (см. выше п. 6 в Таблице 2).

Методика рейтинга с применением данного подхода, включая алгоритм расчета значений показателей рейтинга, приведена в приложении к настоящему анализу.

v. Результаты рейтинга

Из 85 субъектов Российской Федерации в первую пятерку лидеров рейтинга вошли Ханты-Мансийский автономный округ (1 место; 42,84 балла), Хабаровский край (2 место; 37,24 балла), Республика Саха (Якутия) (3 место; 35,23 балла); Самарская область (4 место; 34,67 баллов), Пермский край (5 место; 32,72 балла).

Замыкает рейтинг следующая пятерка регионов-аутсайдеров: Чукотский автономный округ (85 место; 3,28 балла), Республика Марий Эл (84 место; 8,01 баллов), Республика Калмыкия (83 место; 8,93 баллов), Республика Тыва (82 место; 9,33 баллов), Саратовская область (82 место; 9,24 баллов).

Работа по поддержке СО НКО и социального предпринимательства, обеспечению доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и внедрению конкурентных способов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере требует улучшения – даже лидирующий в рейтинге регион не набрал половины от максимально возможного числа рейтинговых баллов. **Это означает, что и в регионах-лидерах есть пробелы в отношении системной работы по всем направлениям, которые отражают показатели рейтинга.**

Основные выводы:

Региональные налоговые льготы для СО НКО предоставляются только в 12 регионах, а налоговые льготы для жертвователей в пользу СО НКО – только в 6 регионах, таким образом налоговые льготы в данном направлении не используют более 70 регионов Российской Федерации.

В 28 регионах из региональных бюджетов не выделяются средств для финансирования инфраструктуры поддержки СО НКО и социального предпринимательства.

В 40 регионах ни одно муниципальное образование не оказывает мер поддержки социальному предпринимательству.

В подавляющем большинстве регионов (67 регионов) на уровне муниципалитетов реализуются программы по поддержке СО НКО, вместе с тем, регионов, в которых таких муниципалитетов больше половины, всего 14

Развивается активность частных дошкольных образовательных организаций – только в 7 регионах их совсем нет. Однако доля детей, посещающих частные детские сады, невелика только в 2 регионах данный показатель превышает 5 %.

В 84 регионах негосударственные медицинские организации участвуют в работе системы ОМС: в среднем по России их доля в числе медицинских организаций, включенных в региональный реестр ОМС, составляет 29 %. В 6 регионах данный показатель превышает 40%.

В 82 регионах негосударственные организации включены в региональные реестры поставщиков социальных услуг – в 2 регионах-лидерах их доля превышает 70 %. Вместе с тем только в 3 регионах данный показатель превышает 50 %, в среднем по России - 17 %.

И в целом средняя доля работников, занятых в негосударственных организациях в социальной сфере, относительно заметна – в 13 регионах она составляет около 10%, хотя в 37 регионах не превышает 5 %.

Сегодня в каждом регионе есть зарегистрированные СО НКО, среднее по России количество СО НКО на 10 тыс. человек - 11 организаций, в регионах-лидерах данной значение доходит до 35 организаций.

VI. Группировка субъектов Российской Федерации.

Группировка осуществлена методом К-средних.

Разбиение значения каждого показателя на К групп методом k – средних, который представляет собой итеративный алгоритм разбиения значений на заданное число групп. Алгоритм состоит из двух последовательно выполняющихся шагов:

Шаг 1. При заданных центрах групп, каждое значение относится к той группе, расстояние до центра которой минимально;

Шаг 2. После того, как все элементы присвоены той или иной группе, рассчитывается новый центр каждой группы.

Шаги 1 и 2 повторяются, пока состав групп не перестанет изменяться.

В результате выделено 5 групп субъектов Российской Федерации:

Группировка регионов
Регионы - лидеры
Регионы – кандидаты на лидерство
Регионы со средним уровнем
Регионы, делающие первые шаги к успеху
Регионы с наибольшим потенциалом роста

Результаты рейтинга по всем субъектам РФ в табличной и графической форме представлены в Приложении к настоящему отчету.