

# Финансирование социальной сферы: подходы к реформированию

Максим ЕРМОЛОВИЧ,  
заместитель министра финансов

**Бюджет Беларуси характеризуется высоким уровнем расходов на финансирование социальной сферы.**

**Доля расходов на содержание учреждений, предоставляющих услуги социального характера, в структуре бюджета составляет более 40%.**

За последние десять лет бюджетная сеть и формы ее финансирования не претерпели серьезных изменений, несмотря на меняющиеся экономические условия и существенное снижение доли бюджета в ВВП. Отсутствие реформ в бюджетном секторе на фоне сокращения доли государственных расходов привело к постепенному снижению инвестиций в развитие социальной сферы, что сказывается на качестве бюджетных услуг, оказываемых населению.

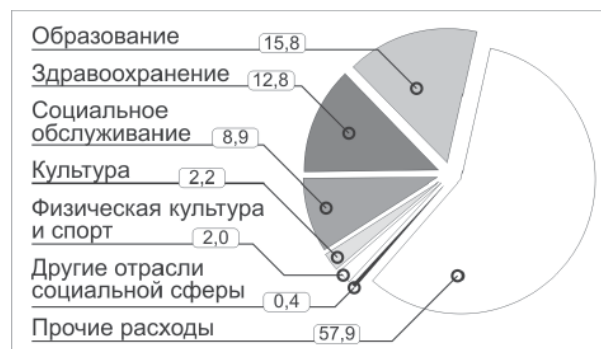
Казалось, что в этих условиях единственная возможность для динамичного развития – предоставить бюджетным организациям право самостоятельно зарабатывать средства на свое содержание и использовать доходы от внебюджетной деятельности. Основные решения в этой сфере были приняты. К тому же в Министерстве финансов разработан и представлен на рассмотрение Правительства проект постановления, с принятием которого возможности бюджетных организаций по использованию внебюджетных средств существенно расширятся.

Однако в предоставлении бюджетным организациям права вести по сути предпринимательскую деятельность заложено глубокое внутреннее противоречие. Ведь основной принцип предпринимательской инициативы – ведение бизнеса на свой риск. Между тем фактически издержки и

риски, сопряженные с участием бюджетных организаций в предпринимательской деятельности, несет государство. Оно не только является собственником имущества, которым распоряжается эта организация, но и, говоря коммерческим языком, обеспечивает ее оборотными средствами. А затраты на оказание платных услуг такая организация старается переложить на бюджет. В то же время прибыль от предпринимательской деятельности в полной мере остается в ее распоряжении.

Наглядный пример таких перекосов – стоимость обучения в высших учебных заведениях. Плата за обучение составляет в среднем 6-7 млн. Br за год, а бюджету в приведенных условиях обучение студента обходится в 10 млн. Br.

*Структура расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь в 2011 году, %*



Различия в уровне доходов от оказания платных услуг в конечном счете приводят и к различиям в финансовом положении организаций. Правда, такое разделение лишь частично связано с предпринимательской инициативой администрации учреждения. Основные факторы – выгодное расположение бюджетной организации, размеры и рыночная стоимость занимаемых ею площадей, объем капиталовложений из бюджета в прошлом, приобретенная репутация и прочие преимущества.

В результате принцип зарабатывания средств справедлив для незначительной части таких организаций, основная их масса существует исключительно на бюджетные деньги. К тому же **возможность заниматься предпринимательской деятельностью, сохраняя статус бюджетной организации, приводит к росту квазибюджетных предпринимательских структур.** Такие организации создаются за государственный счет, имеют соответствующий статус и финансируются из бюджета. В то же время они полностью приспособлены к рыночным условиям и могли бы самостоятельно существовать без бюджетной поддержки.

В этой связи **назрела необходимость кардинальной реорганизации сети бюджетных организаций,** разделения их на несколько организационно-правовых форм:

#### Реорганизация сети бюджетных организаций



1. Бюджетные организации – это организации, финансируемые исключительно из бюджета – республиканского или местных,

исходя из затрат на их содержание, то есть по бюджетной смете расходов. Они могут оказывать платные услуги, но вся выручка полностью зачисляется в соответствующий бюджет. Количество таких организаций будет незначительным, а обеспеченность их финансированием должна соответствовать мировым стандартам качества бюджетных услуг. К этой категории можно отнести государственные органы, а также другие учреждения, оказывающие специфические бюджетные услуги (воинские формирования, органы охраны правопорядка и пр.).

2. Специализированные некоммерческие организации.

Данный статус предусматривает следующие основные черты:

- отсутствует бюджетное финансирование таких организаций на основе сметы доходов и расходов, оно заменено на нормативно-целевое финансирование;

- реализуется право самостоятельно распоряжаться любыми доходами, полученными в процессе своей деятельности, включая возможность привлечения средств частного инвестора, заемных, попечительских и спонсорских средств, страховых выплат. Доходы от отчуждения неиспользуемого имущества также сохраняются за организацией;

- предоставляется право самостоятельно, исходя из финансовых возможностей, определять уровень оплаты труда в организации, формировать перечень закупок и проводить их, принимать на себя иные гражданско-правовые обязательства;

- отсутствует субсидиарная ответственность государства по обязательствам такой организации (как прямая, так и косвенная). Гражданско-правовую ответственность перед контрагентами организация несет самостоятельно, отвечает своими доходами и имуществом, как коммерческое предприятие.

Такой статус должны получить организации системы образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и других отраслей социальной сферы. Это самая многочисленная категория организаций, оказывающих бюджетные услуги.

3. Коммерческие организации. Здесь необходимо на основе инвентаризации всех организаций, финансируемых из бюджета, выявить те из них, которые должны на коммерческих принципах оказывать соответствующие услуги населению или *бюджетным и специализированным некоммерческим* организациям.

Реорганизация сети учреждений, финансируемых из бюджета, наиболее оптимальна и призвана существенно улучшить качество бюджетных услуг. В бюджетной сфере **появится конкуренция за конечного потребителя услуги**, оплачиваемой из бюджета. В этих условиях завоевать потребителя можно только ее качеством. А эффективное управление затратами **позволит найти способы повышения заработной платы работников учреждений**, изыскивать ресурсы для собственного развития.

Основа реформы – переход от сметного к так называемому нормативно-целевому финансированию. Под ним принято понимать возмещение государством расходов на оказание услуг:

- по определенному перечню,
- регламентированного качества,
- конкретным категориям потребителей,
- и по единым нормативам.

Нормативы устанавливаются административно и рассчитываются для показателей результатов деятельности учреждения.

Такое финансирование отличается тем, что объем бюджетных ассигнований зависит не от фактических затрат на содержание бюджетной организации, штата работников, расходов на приобретение товаров и оплату услуг сторонних организаций, а исключительно от объема оказанных бюджетных услуг.

Разновидностей такого финансирования достаточно много. К примеру, в здравоохранении бюджетное финансирование может определяться на основе нормативных расходов за завершённое лечение, либо оплаты за согласованный объем медицинской помощи (метод глобального бюджета), либо по нормативам на каждого прикрепленного к медицинскому учреждению гражданина. В

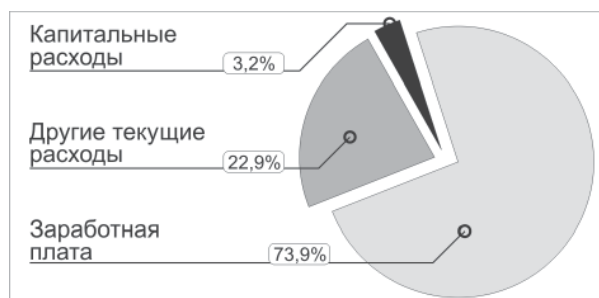
образовании чаще всего применяется метод оплаты обучения каждой категории учащихся по уровням образования, когда бюджетные деньги следуют за учеником.

В качестве пилотного проекта по переходу на нормативно-целевые методы бюджетного финансирования предлагается его внедрение в образовании. О необходимости такого шага свидетельствуют несколько факторов.

Во-первых, сужение возможностей бюджета по финансированию бюджетной сферы в связи со снижением налоговой нагрузки на экономику и необходимости социальной поддержки населения. Доля расходов на образование к ВВП объективно снижается. За 6 лет она упала с 6% до 5% к ВВП.

Во-вторых, ухудшается структура расходов учреждений образования. Рост заработной платы в экономике влечет за собой необходимость повышения оплаты труда в бюджетном секторе, в том числе и в образовании. В результате меняется структура расходов отрасли – снижаются расходы капитального характера, возрастают текущие.

*Экономическая структура расходов на образования*



В-третьих, отсутствие финансовых вложений уже через 5 лет может обернуться для системы образования существенным отставанием форм и методов обучения от мировых стандартов, чревато потерей квалификационных преимуществ отечественных трудовых ресурсов в мировой конкуренции. На решение проблем финансирования отрасли и будет направлена бюджетная реформа.

Сложившийся уровень расходов на образование в Беларуси по сравнению с други-

ми государствами достаточно высок. Важно найти способы более эффективного использования бюджетных денег.

К примеру, среднеевропейский уровень расходов на образование – 5% ВВП. Такой же уровень и в нашей стране. В государствах со сходным уровнем ВВП на душу населения по паритету покупательной способности расходы на образование еще ниже и составляют от 3,8% до 4,4% ВВП.

Для оценки качества сети бюджетных учреждений в среднем образовании показательно количество учеников в расчете на одного учителя. В этом мы отстаем от других стран, что также подтверждает необходимость скорейшего реформирования отрасли.

Первый шаг – переход на нормативно-целевые показатели финансирования, расширение свободы управления бюджетными ресурсами. На начальном этапе предлагается определять финансирование по формуле, которую упрощенно можно представить следующим образом:

*Расчет норматива на финансирование учреждения образования*



Унификация переменных расходов на обучение в этой простой формуле заставит экономить на текущих расходах, перейти к более эффективному администрированию, в равных конкурентных условиях бороться за каждого ученика. Будут созданы стимулы

для оптимизации штата преподавателей и вспомогательных работников. А результатом оптимизации станет повышение заработной платы и развитие материально-технической базы учреждений образования.

Введение постоянных затрат на данном этапе обусловлено существенными различиями в затратах учреждений на оплату коммунальных и других услуг текущего характера. Все учреждения находятся в различных стартовых условиях. Для экономии этих затрат потребуется время. Вместе с тем планируется унифицировать и эти расходы согласно следующему подходу, который также базируется на количестве учащихся.

Постоянные затраты корректируются с применением коэффициентов, которые учитывают различия в:

- расположении учреждения (в городе или сельской местности);
- занимаемых площадях, находящемся на балансе оборудовании;
- специфике оказываемых услуг (общее среднее обучение, обучение детей с особенностями психофизического развития и другие);
- специализации обучения;
- других особенностей (социальная адаптация и прочее).

В течение 2012 года в соответствии с данным подходом необходимо провести все необходимые организационно-методические мероприятия, подготовить законодательство с тем, чтобы бюджет 2013 года сформировать на этих принципах.

Аналогичные изменения назрели и в других отраслях социальной сферы. Внедрение нормативно-целевых методов бюджетного планирования и финансирования позволит повысить эффективность бюджетных расходов, изменить формат контроля за использованием бюджетных средств. Будут созданы предпосылки для перехода от стандартной его формы – контроля расходов по смете – к аудиту эффективности.

Значительных улучшений посредством изменения механизмов финансирования можно достичь и в здравоохранении.



*Подходы по изменению механизмов бюджетного финансирования здравоохранения*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нормативно-целевое финансирование по методу «глобального бюджета»</li> <li>• Расширение практики использования медицинского страхования</li> </ul>	
Обязательное или добровольное медицинское страхование?	Обязательное
Кто плататель взносов на медицинское страхование — наниматель или работник?	Наниматель
Кто управляет страховым фондом?	Фонд социальной защиты

Здравоохранение – безусловный приоритет бюджетной политики. Однако возможности наращивания ее бюджетного финансирования заметно сужаются. Для отрасли также характерно ухудшение структуры расходов – снижение доли капиталовложений в пользу текущего финансирования деятельности.

Подход к реформированию здравоохранения несколько отличается от предложенной реформы в образовании. Помимо нормативного финансирования базовых услуг по согласованным расценкам необходимо шире задействовать возможности медицинского страхования населения. Сейчас эти механизмы не развиты.

Первоначально предлагается переход на нормативно-целевое финансирование в здравоохранении реализовать посредством методов глобального бюджета путем установления единых нормативов бюджетной обеспеченности расходов, с расширением сферы использования медицинского страхования.

В этой связи необходимо найти ответы на следующие базовые вопросы, касающиеся внедрения медицинского страхования:

1. Обязательное или добровольное медицинское страхование?

Отечественное законодательство предусматривает возможность медицинского страхования, однако эти механизмы не получили в Беларуси широкого распространения. Отчасти это связано с приемлемым качеством бесплатной медицинской помощи, а также отсутствием предложения альтернативных платных медицинских услуг по всем направлениям лечебной деятельности.

Для решения проблемы необходима четкая регламентация помощи, которая оказывается бесплатно, и дополнительных услуг здравоохранения, которые гражданин может получить за счет страховки.

Для развития системы медицинского страхования считаю целесообразным введение обязательного страхования в этой сфере.

2. Кто будет платить взносы на медицинское страхование – наниматель или работник?

Целесообразно обязательное медицинское страхование возложить на нанимателя с созданием стимулов для оплаты дополнительной страховки самим работником. Однако такой порядок уплаты взносов предполагает персонифицированный учет по каждому работнику.

3. Какая организация будет управлять страховыми фондами?

Введение обязательного медицинского страхования должно сопровождаться реформой отчислений в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты. Уровень взносов на социальное страхование в Беларуси остается весьма высоким, а бюджет Фонда устойчиво формируется с профицитом. В этой связи считаю, что отчисления в Фонд социальной защиты должны быть снижены с одновременным введением обязательных отчислений на медицинское страхование и управление этими ресурсами через систему ФСЗН. Потребуется изменение статуса Фонда, повышение его самостоятельности.

В данных условиях финансовая нагрузка на фонд оплаты труда не возрастет, но взамен отчислениям каждый работник получит более качественное дорогостоящее медицинское обслуживание, улучшится финансирование здравоохранения. Взамен на отчисления каждый работник будет получать конкретную услугу, требовать соответствующего отношения к себе и качества обслуживания.

В бюджетной сфере назрела необходимость изменений, которые позволят перейти на качественно новые механизмы оплаты за предоставленные за счет государства бюджетные услуги для населения. Приглашаю всех коллег к активной работе по выработке наиболее оптимальных механизмов финансирования социальной сферы, повышения качества бюджетных услуг, устойчивости бюджетной системы.