

сидиарной ответственности по их обязательствам, если выполнение таких заданий может привести к убыткам.

Наконец, представляется неоправданным установление запрета на совместное учредительство ГМАНО и АУ разными юридическими лицами и публично-правовыми образованиями. Такой запрет существенно ограничивает возможность привлечения в АУ и ГМАНО инвестиций из внебюджетных источников и объединения средств различных бюджетов для решения общих задач. Применительно к бюджетным учреждениям запрет на соучредительство продиктован реформой разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы, которая предполагает полную ответственность органов власти каждого уровня за финансирование своих расходных обязательств, в том числе обязательств по содержанию учреждений, находящихся в собственности этих органов власти. Однако концепция реорганизации бюджетной сети не предусматривает обязанности учредителя **содержать** создающиеся в процессе реформы организации. Обязательства учредителя по отношению к АУ и ГМАНО ограничиваются оплатой предоставляемых ими услуг, а следовательно, могут софинансироваться из разных источников.

Учитывая, что реструктуризация бюджетного сектора непосредственно затрагивает права и интересы обширной категории занятых в нем работников, а также потребителей социальных услуг, к числу которых принадлежит практически все население, без уточнения концепции реформы начинать ее в широких масштабах чрезвычайно рискованно. В этих условиях целесообразно избрать одну из двух стратегий:

1. Отложить внедрение новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе до уточнения концепции реформы и принятия новых федеральных законов в этой области.

Для начала широкомасштабной реструктуризации бюджетной сети необходимо решить, в частности, следующие вопросы:

- уточнить основания для выбора варианта реорганизации (причем не обязательно делать это в законе, но, во всяком случае, закон должен содержать отсылку к нормативному акту, определяющему такие основания, и проект соответствующего нормативного акта должен быть разработан);

- «уравновесить» положение ГМАНО и АУ. В частности, необходимо предусмотреть, что ранее закрепленное за бюджетными учреждениями недвижимое и дорогостоящее движимое имущество может передаваться ГМАНО только на правах аренды. Это позволит исключить возможность бесплатной приватизации такого имущества и его последующего отчуждения по долгам ГМАНО.

Кроме того, целесообразно предусмотреть возможность дифференциации условий аренды в зависимости от участия ГМАНО в выполнении государственного социального заказа. Известным недостатком такого решения вопроса является необходимость передачи имущества с баланса организации, созданной в процессе реорганизации бюджетного учреждения, на баланс органа, управляющего государственным имуществом. Чтобы исключить возможность произвольного пересмотра этим органом ставок арендной платы и иных существенных условий пользования имуществом, Правительством РФ должен быть утвержден типовой договор аренды государственного имущества для ГМАНО;

- четко определить круг бюджетных учреждений, которые не подлежат реорганизации.

Учреждение необходимо сохранить в существующей форме, если оно является монополистом на локальном рынке, а предоставляемые им населению услуги должны предоставляться независимо от затрат. Это условие налицо, в первую очередь применительно к учреждениям общего, начального и среднего профессионального образования и здравоохранения;

- предусмотреть возможность совместного учреждения АУ и ГМАНО различными органами власти (местного самоуправления) и (или) частными лицами;

2. Начать частичное внедрение новых организационно-правовых форм в отдельных отраслях бюджетного сектора экспериментальным путем в рамках возможностей, предоставляемых действующим федеральным законодательством.

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» учреждение может быть преобразовано в фонд, автономную некоммерческую организацию, хозяйственное общество. Во избежание перепрофилирования бюджетных учреждений преобразо-

вание их в хозяйственные общества нецелесообразно. Остаются варианты преобразования в фонд и автономную некоммерческую организацию (далее – АНК), которые во многом схожи.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. АНК представляет собой не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Хотя Закон «О некоммерческих организациях» прямо не указывает на возможность учреждения фондов и автономных некоммерческих организаций государством и муниципальными образованиями, органы государственной власти (местного самоуправления), как правило, пользуются правами юридического лица и в этом качестве могут выступать их учредителями. Имущество, переданное фонду или автономной некоммерческой организации ее учредителями, является собственностью соответственно фонда или АНК. Учредители не отвечают по обязательствам фонда и АНК. Фонд и АНК, как и любая другая некоммерческая организация, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана.

Некоторое различие между фондом и АНК выражается в порядке осуществления надзора за их деятельностью. Надзор за деятельностью фонда осуществляет Попечительский совет, порядок формирования и деятельности которого определяется уставом фонда, утвержденным его учредителями. Надзор за деятельностью АНК осуществляют ее учредители в порядке, предусмотренном учредительными документами. Однако это различие носит достаточно условный характер, так как при отсутствии в законе определенных норм о порядке формирования и функциях Попечительского совета фонда учредитель может сохранить за собой значительную часть контрольных полномочий. И наоборот, учредительными документами АНК может быть предусмотрено, что учре-

датель осуществляет надзор за ее деятельностью путем участия в Попечительском совете.

Более существенное различие между рассматриваемыми организационно-правовыми формами выражается в том, что учредители АНК могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами. Это означает невозможность установления учредителем для АНК обязательных заданий по предоставлению услуг по ценам, отличным от тех, которые АНК применяет при возмездном оказании услуг. Иными словами, финансирование АНК должно осуществляться на договорной основе. Применительно к фонду аналогичной нормы в Законе «О некоммерческих организациях» нет, что, в принципе, позволяет учредителю устанавливать для него прямые задания. Однако если строить отношения учредителя и фонда не на договорных, а на административных началах, аналогичных отношениям учредителя с бюджетным учреждением, реорганизация позволяет лишь снять с субъекта Федерации (муниципального образования) субсидиарную ответственность по обязательствам реорганизованного учреждения и исключить последнее из казначейской системы исполнения бюджета. Причем первое из указанных преимуществ является относительным, учитывая наличие нормы Гражданского кодекса о возможности привлечения учредителя юридического лица к субсидиарной ответственности по его обязательствам в случае, если его банкротство вызвано исполнением обязательных для юридического лица заданий учредителя.

При выборе стратегии экспериментального внедрения новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе до принятия нового федерального законодательства в этой области необходимо соблюдать указанные выше условия допустимости преобразования бюджетных учреждений. Кроме того, для минимизации связанных с реорганизацией рисков необходимо соблюдать следующие условия:

а) отбирать подлежащие реорганизации учреждения преимущественно из числа тех, которые имеют высокий удельный вес внебюджетных доходов.

При наличии законодательных ограничений на привлечение и использование внебюджетных доходов их низкий удельный вес в

бюджете учреждения сам по себе не свидетельствует, что оно не способно функционировать в рыночной среде. Однако высокий удельный вес внебюджетных доходов, как правило, говорит о достаточно высокой степени готовности учреждения к функционированию в рыночных условиях, в первую очередь – о наличии платежеспособного спроса на его услуги;

б) отказаться или свести к минимуму масштабы применения принудительной (т.е. без учета мнения коллектива учреждения) реорганизации.

Это требование продиктовано двумя соображениями. Во-первых, желательно исключить оппозицию реформе со стороны работников бюджетных учреждений, которые имеют высокий удельный вес в локальной системе занятости. Во-вторых, реорганизация может стать эффективной лишь при условии, что бюджетное учреждение имеет управленческий потенциал для самостоятельного хозяйствования. Если квалифицированные и энергичные управленческие кадры отсутствуют, высок риск, что вновь образованные фонд или АНК не смогут адаптироваться в рыночной среде, что сделает реальной перспективу их ликвидации;

в) использовать преимущественно общественный контроль за организациями, созданными в процессе преобразования бюджетных учреждений.

Это означает, что ключевую роль в управлении АНК и фондами должны играть попечительские (наблюдательные) советы, формирующиеся с привлечением общественности и осуществляющие основную часть управленческих функций, включая контроль за соответствием направлений деятельности организации уставу, рассмотрение ее финансовых планов и отчетности, одобрение крупных сделок.

Это позволит решить две задачи:

- во-первых, добиться более лояльного отношения общества к проводимым реформам за счет обеспечения их прозрачности и привлечения пользующихся доверием общества представителей к участию в их осуществлении;
- во-вторых, обеспечить большую гибкость в хозяйственной деятельности фондов и АНК и ее большую ориентацию на конь-

юнктуру рынка и запросы потребителей, т.е. в конечном счете – выживаемость новых организаций.

Государственная система контроля является достаточно жесткой, так как в силу угрозы коррупции не может предоставить контролирующим органам право принимать решения, основываясь на своих субъективных представлениях. Это порождает необходимость детальной нормативной регламентации деятельности контролируемых организаций. Однако даже самый совершенный нормативный акт не способен учесть всего многообразия возможных на практике ситуаций. Вследствие этого государственная система контроля существенно ограничивает свободу действий контролируемых организаций.

В отличие от государственной, общественная система контроля позволяет отказаться от установления жестких нормативных запретов и расширить рамки потенциально дозволяемых хозяйственных решений. При этом, рассматривая вопрос об обоснованности того или иного решения контролируемой организации, органы общественного контроля имеют возможность учесть все значимые в данной конкретной ситуации обстоятельства.

3.3. Переход к новым формам финансирования социальных услуг

Описанные выше в данной работе проблемы, существующие на настоящий момент в сфере финансирования бюджетной сети и предоставления социальных услуг в России, свидетельствуют о необходимости изменения механизмов бюджетного финансирования. Очевидна необходимость постепенного отказа от финансирования предоставления социальных услуг на основе сметы, которая не вписывается в современные реалии рыночной экономики и не стимулирует развитие качества предоставления этих услуг.

Совершенствование системы бюджетного финансирования предполагает не только внедрение принципиально новых форм оплаты социальных услуг, но и реформирование и совершенствование некоторых ныне существующих. К таковым, в частности, относятся рассмотренные выше способы финансирования в рамках ОМС и ГИФО, которые обладают элементами бюджетирования, ориентированного на результат, но, действуя в рамках существ-

вующего законодательства, в конечном итоге остаются лишь модификациями сметного финансирования.

Разработка оптимальных способов финансирования услуг, предоставляемых населению организациями, возникающими в результате преобразования бюджетных учреждений, является необходимой предпосылкой старта реформы. Изменение в подходах к финансированию предоставления социальных услуг, переход к финансированию, ориентированному на результат и внедрение конкурентных процедур в этой сфере, должны быть увязаны с изменениями в системе организаций, предоставляющих эти услуги. Это означает, что различные формы финансирования в разной степени применимы к различным организационно-правовым формам.

Выбор подходов к способам бюджетного финансирования определяется также особенностями социальной сферы. К ним относятся:

а) объем законодательных гарантий в конкретной сфере, который наряду с другими факторами может обуславливать необходимость установления обязательных государственных заданий по предоставлению определенных услуг⁹⁶. Под объемом законодательных гарантий прежде всего понимается наличие или отсутствие обязательств государства по бесплатному предоставлению определенных услуг всем желающим. Такие обязательства установлены Конституцией применительно к медицинскому обслуживанию, общему, начальному и среднему профессиональному образованию. Доступ к бесплатному высшему профессиональному образованию обеспечивается на конкурсной основе;

б) степень жесткости бюджетных ограничений. Именно опасения роста стоимости социальных услуг в результате реорганизации бюджетных учреждений на фоне дефицита бюджетных ресурсов

⁹⁶ Фактически установление государственных заданий предполагает неполное покрытие бюджетом издержек по предоставлению тех или иных социальных услуг. Понятие неполного покрытия издержек является во многом условным. В отсутствие развитого рынка образовательных, медицинских и других социальных услуг возможность определения их стоимости представляется трудноразрешимой задачей. В данном случае под неполным покрытием издержек понимается ситуация, при которой организация социальной сферы предпочла бы предоставить услуги, которые она вынуждена предоставлять в рамках государственных заданий другим потребителям, и что на них бы нашелся спрос.

обусловили идею создания специальной организационно-правовой формы, для которой выполнение государственных заданий по предоставлению определенных услуг является обязательным;

в) характеристики существующей сети бюджетных учреждений (в первую очередь степень ее развитости и соответственно наличие или отсутствие предпосылок для конкуренции между организациями бюджетного сектора), а также избранная траектория ее преобразования, которая влияет на темпы внедрения новых бюджетных инструментов;

г) потенциальная возможность конкуренции со стороны организаций частного сектора, занимающихся предоставлением услуг, аналогичных тем, которые оказывают организации бюджетного сектора;

д) наличие или отсутствие платежеспособного спроса на услуги, которые оказывают организации бюджетного сектора;

е) характеристики предоставляемых услуг. Так, состав и стоимость необходимых медицинских услуг зависят от характера заболевания конкретного пациента, что приводит к необходимости разработки детальных нормативов, тогда как состав и стоимость образовательных услуг в рамках одной программы, как правило, не зависят от персональных характеристик учащихся, и соответственно могут применяться единые нормативы;

г) территориальная дифференциация затрат на оказание услуг (обусловленной, например, дифференциацией стоимости коммунальных услуг, наличием «северных» коэффициентов и надбавок к оплате труда работников бюджетного сектора и пр.).

С учетом отмеченных факторов из всего спектра возможных способов финансирования должен быть отобран набор вариантов, отвечающий тем условиям, которые будут ставиться перед пореформенным сектором социальных услуг.

Цель данного раздела – предложить общий набор инструментов, которые могут быть внедрены в практику бюджетного финансирования предоставления социальных услуг. Ключевые параметры и условия использования таких инструментов должны быть закреплены в бюджетном законодательстве, а в дальнейшем конкретизироваться в отраслевом законодательстве в зависимости от целей применения. В этой связи в данном разделе не рассматри-

ваются специфические виды бюджетного финансирования, которые имеют строгую привязку к конкретным отраслям (например, образовательные кредиты). Некоторые из них будут рассмотрены в разделах, посвященных особенностям реформы в отдельных отраслях бюджетного сектора.

Для дальнейшего рассмотрения предлагаемых новаций необходимо сделать ряд оговорок. В первую очередь следует отметить, что предлагаемые инструменты финансирования являются дополнительными к уже существующим, в частности, к сметному финансированию, финансированию по системе ОМС и ГИФО, которые должны быть сохранены с учетом модификаций, следующих из логики реформирования. В настоящее время отсутствует устоявшаяся терминология для обозначения различных новых видов бюджетного финансирования, ориентированных на оплату результата. Учитывая, что содержание используемых нами терминов может не совпадать с их содержанием в других источниках, в каждом случае будут даны их определения для целей настоящего исследования.

Можно предложить несколько оснований для классификации инструментов бюджетного финансирования.

Во-первых, возможна классификация в зависимости от того, кто осуществляет выбор поставщика услуг, оплачиваемых бюджетом: органы власти различных уровней, организации, представляющие интересы физических лиц (например, страховые организации в медицине), или же сами физические лица – потребители услуг. В случае если выбор поставщика услуг осуществляет государство, возможен учет цены услуг, предлагаемой поставщиками. Для минимизации цены может быть использован конкурсный отбор поставщиков, который предполагает возможность дифференциации стоимости конкретной услуги в зависимости от условий, предлагаемых участниками конкурса.

В случае если поставщика услуги определяет физическое лицо – потребитель, предварительный отбор отсутствует либо сводится к лицензированию, аккредитации или иным способам ограничения круга поставщиков, не предполагающим учета цены услуг. Соответственно в этом варианте государство может принимать на себя финансирование обязательств в фиксированном размере, который может дифференцироваться в зависимости от характеристик

потребителя, вида или объективных условий предоставления услуг, но не в зависимости от цены, предлагаемой конкретным поставщиком услуг. Например, финансовое наполнение ГИФО в настоящее время дифференцируется в зависимости от результатов сдачи гражданином Единого государственного экзамена. Теоретически его можно дифференцировать также в зависимости от профиля или местонахождения вуза, но не в зависимости от стоимости услуг, установленной конкретным вузом.

Во-вторых, возможно подразделение механизмов финансирования на те, которые предполагают дифференциацию объема выделяемых средств в зависимости от детально определяемых составляющих оказываемой услуги (условно назовем их сложный норматив – например, оплата пролеченного случая в системе ОМС), или определенным образом унифицированы (простой норматив – например, оплата за обучение одного ученика в одной школе).

В-третьих, возможно разделение инструментов финансирования в зависимости от того, предполагают ли они предоставление соответствующих услуг поставщиком в обязательном порядке либо на добровольной основе. Обязательность предоставления услуг может вытекать из ограничений, накладываемых государством на соответствующие организации на правах их учредителя (например, прямое указание в законе или уставных документах). Добровольность же означает свободу поставщика в заключении договоров по предоставлению соответствующих услуг потребителям.

Четвертым основанием для классификации может быть способ определения контингента потребителей, услуги которым оплачиваются за счет бюджетных средств. В числе таких способов можно назвать: территориальный (проживание получателя услуг на определенной территории), социальный (материальное положение гражданина) или иные (например, результаты ЕГЭ, диагноз и т.д.). Тот или иной способ определения контингента может оказывать влияние на методику расчета нормативов бюджетного финансирования и выбор используемых инструментов.

С учетом сказанного можно предложить следующий набор альтернативных смете способов финансирования предоставления

социальных услуг: нормативно-целевое финансирование, договорное финансирование и субсидирование потребителя.

1. Нормативно-целевое финансирование

Под нормативно-целевым финансированием понимается возмещение расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам финансовых затрат на оказание соответствующих услуг, устанавливаемым в административном порядке. Как отмечалось выше, в зависимости от отраслевой специфики нормативы финансовых затрат могут быть простыми (т.е. едиными для всех потребителей), либо сложными (т.е. дифференцируемыми в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий оказания услуг и иных факторов). Финансирование по единым для всех потребителей нормативам обычно именуется нормативно-подушевым финансированием.

Установление нормативов финансовых затрат в административном порядке означает, что они утверждаются односторонним решением органов государственной власти (местного самоуправления) и адресованы организациям, которые не вправе отказаться от предоставления услуг, оплачиваемых по этим нормативам, в объеме, определенном государственным (муниципальным) заданием. Из этого следует, что нормативно-целевое финансирование применимо к учреждениям, находящимся в административном подчинении органов государственной власти (местного самоуправления), либо к иным организациям, в отношении которых государство (муниципальное образование) вправе определять условия и (или) результаты деятельности, включая условия совершаемых ими сделок (в первую очередь – к автономным учреждениям).

Хотя действующее федеральное законодательство не предусматривает термина «нормативно-целевое финансирование», этот способ финансирования не противоречит Бюджетному кодексу РФ и может применяться к бюджетным учреждениям без их реорганизации. Более того, по первоначальной концепции Бюджетного кодекса сметное финансирование бюджетных учреждений, по сути, должно было представлять собой именно нормативно-целевое финансирование. Так, согласно п. 5 ст. 161 БК РФ смета бюджетного учреждения составляется на основе прогнозируемых объемов

предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление. Однако практически эта норма бездействует, так как ст. 177 БК РФ, устанавливающая порядок утверждения нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг, так и не вступила в силу.

До настоящего времени принципы нормативно-целевого финансирования частично использовались в двух отраслях бюджетного сектора: в системе ОМС и в эксперименте 2002–2004 гг. по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО). В системе ОМС используются подушевые нормативы финансовых затрат на оказание гарантированных объемов бесплатной медицинской помощи с выделением стоимости одного койко-дня в стационарах разного уровня, среднего амбулаторно-поликлинического посещения, одного дня пребывания в дневных стационарах и одного вызова скорой медицинской помощи. В системе ГИФО используются дифференцированные в зависимости от результатов сдачи выпускниками Единого государственного экзамена подушевые нормативы бюджетных расходов на высшее образование. Административный характер финансирования в обоих случаях выражается, во-первых, в том, что к нему имеют доступ исключительно бюджетные учреждения. Во-вторых, в том, что медицинские учреждения, финансируемые по системе ОМС, не вправе взимать с граждан дополнительную плату за услуги, оказываемые в рамках Программы государственных гарантий, а вузы, финансируемые по системе ГИФО, обязаны обучать не менее 50% студентов исключительно за счет средств, полученных по ГИФО.

Отличие нормативно-целевого финансирования от традиционного сметного состоит в том, что в первом случае бюджетные ассигнования покрывают не любые затраты поставщика услуг, а лишь те, которые непосредственно связаны с предоставлением услуг по заданию государства (муниципального образования) и экономически оправданы. При последовательном применении нормативно-целевое финансирование позволяет исключить финансирование за счет бюджета затрат на осуществление коммерческой деятель-

ности бюджетных учреждений и сократить расходы бюджета на покрытие необоснованных издержек поставщиков услуг (так как нормативы рассчитываются исходя из среднестатистических затрат на их оказание).

При условии, что административно установленные нормативы обеспечивают достаточную заинтересованность поставщиков услуг в их оказании, этот способ финансирования может обеспечить определенную степень конкуренции и вытеснить с рынка поставщиков, услуги которых не пользуются спросом. Таким образом, нормативно-целевое финансирование в значительно большей степени, нежели сметное, ориентировано на результат и интересы потребителя.

Недостатком нормативно-целевого финансирования является то, что конкуренция поставщиков ограничена рядом факторов. При административном способе установления нормативов финансовых затрат конкуренция не сказывается на цене услуг, а значит, теоретически позволяет поддерживать нормативы на завышенном уровне. Когда нормативы являются едиными, все поставщики в равной мере заинтересованы в их повышении и, объединившись, имеют возможность оказывать давление на государство. Этому давлению нелегко противодействовать, так как при отсутствии ценовой конкуренции обоснованный уровень затрат на оказание услуг определить сложно.

В условиях жестких бюджетных ограничений более вероятна ситуация, при которой административно установленные нормативы финансовых затрат не будут покрывать рациональной потребности в средствах на предоставление соответствующих услуг. В этом случае реальной конкуренции за потребителя не возникнет, так как поставщики, предоставляющие услуги более высокого качества, будут стремиться не увеличить, а сократить число потребителей, обслуживаемых в рамках государственного (муниципального) задания без доплаты с их стороны. Это, в свою очередь, ограничит для потребителей возможности выбора и будет поддерживать вынужденный спрос на услуги поставщиков, предоставляющих услуги низкого качества. Таким образом, последовательно реализовать принцип «деньги следуют за потребителем услуги» при принудительном установлении заданий затруднительно.

С учетом отмеченных выше достоинств и недостатков нормативно-целевого финансирования, оно предпочтительно прежде всего в тех областях, где государство (муниципальное образование) связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг для всех потребителей, т.е. в общем, начальном и среднем профессиональном образовании, а также в здравоохранении в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

В прочих отраслях бюджетного сектора нормативно-целевое финансирование следует предпочесть при условии, что стоимость социальных услуг является фактором, более значимым по сравнению с их качеством. Это условие выполняется, например, в ситуации, когда бюджетное учреждение является монополистом на рынке определенных услуг, и спрос на оказываемые им услуги либо слишком мало зависит от их цены (т.е. потребители готовы платить заведомо больше, чем они платили раньше), либо, наоборот, – слишком сильно зависит от их цены (т.е. при незначительном повышении цены не окажется платежеспособного спроса на данные услуги).

Необходимым требованием к эффективной организации нормативно-целевого финансирования является его одноканальность либо прозрачность принципов распределения средств по сопутствующим каналам финансирования. Хотя нормативно-целевое финансирование практически применяется в системе ОМС и ГИФО, до сих пор оно не являлось единственным каналом финансирования бюджетных учреждений и использовалось наряду с традиционным сметным финансированием. Это значительно ограничивает преимущества нормативно-целевого финансирования, так как конкуренция между организациями бюджетного сектора возможна только при условии, что нормативы финансовых затрат на оказание единицы определенных услуг одинаковы для всех организаций, действующих в сопоставимых условиях. Учитывая, что сметное финансирование распределяется по непрозрачным правилам (обычно исходя из сложившегося в прошлом уровня ассигнований), всегда существует опасность, что организация, действующая менее эффективно, будет пытаться компенсировать потери от снижения спроса на ее услуги за счет лоббирования увеличения

объемов сметных ассигнований. В результате на практике при сочетании нормативно-целевого и сметного финансирования нормативы затрат на оказание социальных услуг для разных учреждений неодинаковы, и предпосылки для конкуренции отсутствуют.

Для обеспечения возможности конкуренции между поставщиками услуг должен быть избран один из двух способов организации их финансирования:

а) применение нормативно-целевого финансирования как исключительного способа финансирования. Этот вариант в большей степени стимулирует конкуренцию за потребителя, так как финансирование всех нужд поставщика услуг (бюджетного учреждения или автономного учреждения) находится в прямой зависимости от спроса на его услуги;

б) сочетание нормативно-целевого и традиционного сметного финансирования при недопущении финансирования одних и тех же статей расходов по различным каналам и при наличии прозрачных правил распределения сметных ассигнований. При этом нормативно-целевое финансирование должно покрывать большую часть текущих расходов на оказание услуг.

Реализация этого подхода требует четкого определения круга факторов, которые объективно обуславливают дифференциацию затрат на оказание социальных услуг, и механизмов учета этих факторов при расчете нормативов или потребности в сметных ассигнованиях. К таким факторам относятся:

- факторы, характеризующие специфику самих услуг. Например, в отличие от школ, нормативы финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования должны учитывать различия в содержании образовательных программ для разных специальностей;
- факторы, характеризующие условия деятельности учреждений (например, внутрирегиональная дифференциация стоимости коммунальных услуг, потребность в дорогостоящем оборудовании и степень его износа и пр.).

Кроме того, нормативы могут дифференцироваться в зависимости от характеристик контингента потребителей (например, расчет затрат на создание стипендиального фонда должен учитывать успеваемость и (или) материальное положение студентов),

количественно измеримых показателей качества услуг и других факторов. Главное – чтобы все факторы, принимаемые в расчет при установлении нормативов или распределении сметных ассигнований, были зафиксированы в нормативных документах, а методика их учета позволяла бюджетному учреждению самостоятельно прогнозировать объем бюджетных ассигнований на будущее.

Основным преимуществом нормативно-целевого финансирования является то, что оно может применяться к действующим бюджетным учреждениям, т.е. их реорганизация не является обязательным предварительным условием повышения эффективности расходов на предоставление социальных услуг. Вместе с тем следует сознавать, что эффективность использования нормативно-целевого финансирования вместо традиционного сметного применительно к некоторым учреждениям ограничена. Это связано с тем, что нормативно-целевое финансирование предполагает возможность унификации затрат на предоставление услуг в различных учреждениях данного вида. Однако в ряде случаев бюджетное учреждение необходимо сохранить безотносительно к уровню его индивидуальных затрат на предоставление услуг, что предполагает индивидуальный расчет потребности в финансировании, т.е. традиционную смету. Это может относиться к сельским школам и фельдшерско-акушерским пунктам, малокомплектным домам-интернатам, туберкулезным и наркологическим диспансерам, инфекционным и психиатрическим больницам, центрам санитарно-эпидемиологического надзора, музеям, библиотекам и другим аналогичным учреждениям.

Теоретически нормативно-целевое финансирование не предполагает необходимости осуществления контроля за направлениями расходования средств, полученных учреждением в качестве оплаты оказанных им услуг. Более того, наличие такого контроля существенно снижает хозяйственную самостоятельность учреждения, степень его адаптивности к меняющимся рыночным условиям и запросам потребителя, а в конечном счете – препятствует снижению издержек на предоставление услуг. Поэтому в перспективе контроль за расходованием бюджетных ресурсов, полученных в качестве оплаты услуг, должен быть заменен контролем за объемом и качеством предоставляемых услуг. Именно такой подход

предполагает концепция новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе.

В настоящее время существуют два объективных препятствия к отмене контроля за направлениями расходования бюджетных средств, полученных в качестве оплаты услуг:

- наличие норм Бюджетного кодекса РФ, предполагающих утверждение и казначейский контроль за исполнением смет бюджетных учреждений по расходам;
- отсутствие отлаженных процедур контроля за объемом и качеством предоставляемых услуг.

Первое из отмеченных препятствий не может быть устранено без внесения изменений в федеральное законодательство. Вместе с тем при переходе к нормативно-целевому финансированию в условиях действующего Бюджетного кодекса можно постепенно смягчать контроль за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, полученных в качестве оплаты услуг, тем самым расширяя их хозяйственную самостоятельность. В этом направлении могут быть осуществлены, в частности, следующие меры:

- превратить в формальность право главных распорядителей бюджетных средств утверждать сметы доходов и расходов бюджетных учреждений, переведенных на нормативно-целевое финансирование, т.е. утверждать эти сметы в том виде, в котором они представлены самими бюджетными учреждениями;
- в рамках, допускаемых действующей бюджетной классификацией, укрупнить статьи расходов, по которым утверждаются сметы расходов бюджетных учреждений, переведенных на нормативно-целевое финансирование;
- максимально упростить и ускорить процедуру внесения главным распорядителем бюджетных средств по представлению бюджетного учреждения изменений в утвержденную смету доходов и расходов в части распределения между ее статьями средств, полученных в качестве оплаты оказанных им услуг.

Ослабление контроля за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, переведенных на нормативно-целевое финансирование, должно быть синхронизировано с резким усиле-

нием контроля за объемом и качеством предоставляемых ими услуг. Это требование связано с тем, что при нормативно-целевом финансировании нецелевое расходование средств возможно и при строгом соблюдении предусмотренных сметой статей расходов, если эти расходы не имели своим следствием предоставление услуг адекватного объема и качества. При этом налаживание регулярного контроля за объемом и качеством предоставляемых услуг требует значительно более существенных, по сравнению с казначейским контролем, бюджетных затрат. Это обусловлено тем, что контроль за объемом и качеством предоставляемых услуг не может ограничиваться документальными проверками, так как оказание социальных услуг часто вообще не фиксируется документально, а в тех случаях, когда такая фиксация предусмотрена (например, выдача талонов на посещение врачей в поликлинике), соответствующие документы достаточно легко фальсифицировать, так как потребители индифферентно относятся к стремлению бюджетных учреждений зависить объемы оказываемых ими услуг. Это обуславливает достаточно высокий риск приписок. Качество социальных услуг проверить по документам еще сложнее. Таким образом, контроль за объемом и качеством услуг при нормативно-целевом финансировании предполагает применение выездных проверок, опросов потребителей, «контрольных закупок» и иных методов контроля.

2. Договорное финансирование (социальный заказ)

Под договорным финансированием, или социальным заказом, понимается финансирование предоставления социальных услуг по договору между государством (муниципальным образованием) и поставщиком услуг при наличии свободы сторон заключать соответствующий договор.

Договорное финансирование предусмотрено Бюджетным кодексом и широко применяется на практике в целях закупки для государственных (муниципальных) нужд товаров и работ. Однако до настоящего времени договор на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд применяется почти исключительно для закупки коммунальных услуг. В отличие от абсолютного большинства применяющихся в настоящее время контрактов на закупку

товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, договоры, заключаемые в рамках социального заказа, имеют свою специфику. Если в обычном договоре государственного (муниципального) заказа заказчик и потребитель товаров (работ, услуг) предстают в одном лице (иначе говоря, совпадают), то в договоре социального заказа они разделены. Государственный заказчик (которым может быть главный распорядитель или распорядитель бюджетных средств) не является потребителем социальных услуг. Это позволяет рассматривать договор, заключаемый в рамках социального заказа, в качестве договора в пользу третьего лица. Согласно ст. 430 Гражданского кодекса РФ договором в пользу третьего лица признается договор, в котором стороны установили, что должник обязан произвести исполнение не кредитору, а указанному или не указанному в договоре третьему лицу, имеющему право требовать от должника исполнения обязательства в свою пользу.

Система социального заказа подразумевает следующую модель взаимоотношений между теми, кто предоставляет социальные услуги населению (поставщики), и теми, кто их оплачивает (заказчики) и потребляет (потребители):

1. Заказчики и поставщики не связаны отношениями административного подчинения и взаимодействуют друг с другом на основе договоров, предметом которых являются структура, объемы и стоимость социальных услуг, предоставляемых потребителям. Это означает, что договорное финансирование в чистом виде применимо к организациям, учредителями которых являются частные лица. Труднее реализовать принципы договорного финансирования применительно к организациям, учредителем которых является государство (муниципальное образование). Это достижимо лишь в том случае, если полномочия учредителя не предполагают права определять условия совершаемых этими организациями сделок. Это условие выполняется применительно к ГМАНО. Договорные в полном смысле слова отношения с бюджетными (в том числе автономными) учреждениями невозможны: даже если учредитель согласовывает с ними условия выполнения отдельных заданий, за ним всегда остается право дать прямое предписание, если согласия достичь не удастся.

2. Заказчики не несут ответственности за хозяйственную деятельность и финансовое положение поставщиков. Поставщики услуг должны покрывать свои расходы за счет доходов от выполнения заключенных контрактов, они несут финансовую ответственность за результаты своей деятельности и экономически заинтересованы в повышении ее эффективности. Это условие также не выполняется применительно к бюджетным учреждениям, по обязательствам которых государство (муниципальное образование) несет субсидиарную ответственность.

3. Заказчики свободны в выборе поставщиков безотносительно к их организационно-правовой форме и факту наличия государства (муниципального образования) в составе учредителей. Это означает, что органы государственной власти (местного самоуправления) не обязаны заключать контракты с теми организациями, которые ими учреждены, и могут выбирать в качестве поставщиков негосударственные организации или организации, учрежденные другими уровнями публичной власти, если их услуги дешевле или более качественны.

4. Поставщики свободны в выборе заказчиков. Государственные и негосударственные организации имеют равные права в системе договорного финансирования социальных услуг.

5. Потребители вправе выбирать поставщика из числа лиц, с которыми государством (муниципальным образованием) предварительно заключен договор на оказание социальных услуг на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей основе. При этом оказание услуг может сопровождаться заключением договора и непосредственно между поставщиком и потребителем, однако условия такого договора не должны отклоняться от условий базового договора между заказчиком и поставщиком услуг. Прежде всего, такой договор не может предусматривать оплату потребителем предоставляемых ему услуг, если по договору с заказчиком поставщик обязался оказывать услуги потребителям на бесплатной для последних основе.

Общими для нормативно-целевого и договорного финансирования преимуществами по сравнению с действующей системой финансирования является ориентация на результат, наличие конкуренции между поставщиками услуг, а следовательно, стимулов к

снижению издержек и повышению качества услуг. Причем в системе социального заказа эти преимущества выражены в большей степени, так как при нормативно-целевом финансировании принудительное размещение заданий и возможность установления нормативов на уровне, не покрывающем затрат на предоставление услуг, ограничивает заинтересованность поставщиков и конкуренцию между ними.

Вместе с тем система социального заказа имеет и недостатки, которые ограничивают возможности ее применения. В этой системе стоимость социальных услуг не поддается прямому административному контролю со стороны государства и определяется по договоренности между ним и поставщиком услуг. Методом, направленным на минимизацию цены закупаемых услуг, при этом должен быть конкурсный порядок размещения государственного (муниципального) социального заказа. Однако конкурсный порядок размещения социального заказа эффективен только на конкурентных рынках. В ситуации, когда на определенной территории имеется только один поставщик данных услуг, при наличии альтернативного платежеспособного спроса он имеет возможность диктовать их цену, которая может оказаться неприемлемо высокой для бюджета.

В силу отмеченных особенностей договорного финансирования, оно может применяться преимущественно в тех отраслях, где государство (муниципальное образование) не связано жесткими обязательствами по предоставлению услуг определенного объема всем желающим на бесплатной основе. В целом это справедливо применительно к услугам культуры, спорта, услугам социального обслуживания, а также медицинским и образовательным услугам, предоставляемым сверх соответственно Программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи и образовательных стандартов. Вместе с тем необходимо учитывать, что переход к договорному способу финансирования услуг, которые ранее предоставлялись бюджетными учреждениями, сопряжен с риском роста их цены даже в тех случаях, когда рынок является вполне конкурентным (например, когда на определенной территории помимо бюджетных учреждений медицинские услуги оказывают частные организации). Это связано с тем, что

сметное финансирование бюджетных учреждений, как правило, не покрывает рациональную потребность в средствах на предоставление соответствующих услуг. Такого риска не существует только в случае, если на договорной основе планируется предоставлять новые социальные услуги, которые ранее не оказывались. Использование договорного способа финансирования в этом случае позволит сэкономить средства на создание бюджетного учреждения, обеспечение его основными фондами и т.д.

При наличии бюджетных учреждений, оказывающих определенные социальные услуги, переход к их предоставлению на договорной основе следует осуществлять поэтапно и при условии наличия на соответствующей территории нескольких государственных и негосударственных организаций, оказывающих соответствующие услуги. Для этого в процессе бюджетного планирования можно организовывать конкурсы на право заключения договоров на оказание социальных услуг между действующими на соответствующей территории бюджетными учреждениями и частными организациями. Стартовой ценой на таких конкурсах, превышение которой влечет их признание несостоявшимися, должен быть рассчитанный исходя из возможностей бюджета на очередной год норматив финансовых затрат на предоставление данных услуг. В случае если размещение социального заказа на конкурсной основе оказалось невозможным (например, если никто из участников конкурса не предложил приемлемую для бюджета цену, или поставщики, предложившие приемлемую цену, не способны полностью удовлетворить потребности населения в соответствующих услугах), следует использовать нормативно-целевое финансирование. Сочетание договорного и нормативно-целевого финансирования позволит сгладить недостатки последнего, выражающиеся в отсутствии объективных критериев для проверки обоснованности устанавливаемых в административном порядке нормативов финансовых затрат на предоставление социальных услуг.

3. Обеспечение права потребителя на выбор поставщика услуг при нормативно-целевом и договорном финансировании

Для создания предпосылок к усилению конкуренции между поставщиками и тем самым повышению качества услуг при норма-

тивно-целевом и договорном финансировании важно обеспечить потребителю право выбора поставщика услуг. Это предполагает отказ от закрепления за поставщиками услуг определенного контингента потребителей (например, проживающих на определенной территории) и от жесткой фиксации в договоре (задании) числа потребителей и (или) объема предоставляемых услуг. Договор (задание) на предоставление социальных услуг должен определять соответственно цену (или норматив финансирования) на единицу услуг и ограничения объема услуг на одного потребителя. Кроме того, задание на предоставление услуг бюджетному или автономному учреждению может предусматривать минимальное число обслуживаемых потребителей. При этом установление в задании бюджетному или автономному учреждению минимального числа потребителей, которых оно обязано обслужить, должно рассматриваться как обязанность, а не право учреждения. Таким образом, государство не гарантирует учреждению соответствующий объем финансирования, если фактический спрос на его услуги будет меньше.

Кроме того, во избежание неконтролируемого роста расходов бюджета следует предусмотреть, что государство (муниципальное образование) гарантирует потребителю полностью бесплатное предоставление услуг или предоставление услуг с фиксированной доплатой лишь в случае, если их поставщиком является организация, с которой у государства (муниципального образования) имеется договор на оказание соответствующих услуг. В случае выбора потребителем иного поставщика услуг обязательство государства (муниципального образования) ограничивается выплатой гражданину субсидии на приобретение соответствующих услуг, исходя из установленных цен и предельных объемов их предоставления.

Планирование бюджетных расходов на оказание услуг определенного вида должно осуществляться исходя из их общего объема в расчете на весь контингент потребителей по соответствующей территории и нормативов финансовых затрат (цены) на единицу услуг.

Распределение бюджетных расходов на оказание услуг между конкретными их поставщиками при договорном способе финансирования должно осуществляться исходя из установленной договором цены услуг и фактического объема их предоставления (с воз-

можным авансированием в размере, например, не свыше половины стоимости фактически оказанных услуг по данным прошлого отчетного периода).

При нормативно-целевом финансировании бюджетных учреждений⁹⁷ планирование расходов осложняется необходимостью фиксации в бюджетной росписи распределения ассигнований между бюджетными учреждениями. В этих условиях конкуренцию между поставщиками услуг может обеспечить наличие механизма корректировки объемов бюджетных ассигнований в зависимости от отклонения плановых объемов предоставления услуг от фактических. Бюджетный кодекс РФ не предусматривает для этого специальных процедур, однако ряд норм кодекса позволяет проводить такую корректировку. Так, для сокращения объемов бюджетных ассигнований в случае, если объем фактически оказанных учреждением услуг оказался меньше планового, можно использовать процедуру блокировки расходов бюджета. Согласно ст. 231 БК РФ блокировка представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств по решению руководителя финансового органа, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись получателю бюджетных средств на определенных условиях, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Для увеличения объемов бюджетных ассигнований в случае, если объем фактически оказанных учреждением услуг оказался больше планового, можно использовать предоставленное статьей 233 БК РФ главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств. Однако перераспределение бюджетных средств в большем объеме в условиях действующего законодательства представляет известную проблему, так как Бюджетный кодекс прямо не

⁹⁷ Применительно к автономным учреждениям этой проблемы не возникает, так как они получают бюджетные ассигнования не по смете.

позволяет направлять высвободившиеся в результате блокировки расходов средства на другие цели, хотя на практике такие прецеденты были⁹⁸. Решение этой проблемы требует внесения изменений в Бюджетный кодекс.

При нормативно-целевом финансировании принципиально важно обеспечить регулярный мониторинг бюджетных или автономных учреждений силами главных распорядителей бюджетных средств на предмет выполнения плановых объемов предоставления услуг и оперативной корректировки объемов финансирования в случае их невыполнения или перевыполнения. Это позволит реализовать основное преимущество нормативно-целевого финансирования – обеспечить связь объемов финансирования с объемами оказываемых учреждениями услуг.

В перспективе основанием для корректировки размеров бюджетных ассигнований бюджетным и автономным учреждениям или для отказа в оплате услуг, предоставленных по договору, должно быть и несоответствие качества услуг установленным стандартам. Однако внедрение этого механизма возможно не ранее, чем будут разработаны формализованные стандарты предоставления услуг, либо при условии, что требования к качеству услуг четко зафиксированы в договорах. В противном случае предоставление главным распорядителям бюджетных средств права корректировать бюджетные ассигнования в зависимости от субъективной оценки качества услуг может негативно сказаться на прозрачности системы финансирования.

Для упрощения контроля за объемами услуг, предоставляемых отдельными поставщиками, можно предусмотреть выдачу потребителям ваучеров (сертификатов) на приобретение услуг. При

⁹⁸ См., например, статью 40 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», которая предоставляет Министерству финансов Российской Федерации право перераспределять утвержденные этим законом размеры субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации в пределах их общего объема, или статью 44 того же Закона, которая предоставляет Правительству Российской Федерации право перераспределять размеры дотаций и субвенций бюджетам закрытых административно-территориальных образований с учетом исполнения доходной части их бюджетов, а также в случае нецелевого использования субвенций.

этом оплата поставщикам услуг должна осуществляться исходя из количества и номинала предъявленных ими к оплате ваучеров.

4. Субсидирование потребителя

От нормативно-целевого и договорного финансирования с использованием ваучеров следует отличать субсидирование потребителя, которое заключается в предоставлении гражданам бюджетных средств для частичной компенсации их расходов на приобретение определенных услуг. Целевое использование бюджетных средств при этом обеспечивается путем их перечисления выбранному потребителем поставщику услуг. В этом состоит сходство между нормативно-целевым и договорным финансированием, с одной стороны, и субсидированием потребителя – с другой.

Однако в отличие от нормативно-целевого и договорного финансирования с использованием ваучеров в данном случае получателем бюджетных средств является не поставщик услуг, а именно потребитель. Это означает, что в договорные отношения с поставщиком услуг вступает не государство, а потребитель. Соответственно государство (муниципальное образование) не определяет условий договора на оказание услуг и не принимает на себя никаких обязательств по этому договору. Обязательство государства (муниципального образования) ограничивается уплатой гражданину фиксированной суммы в случае, если цели заключенного им с поставщиком услуг договора соответствуют целям предоставления субсидии. Учитывая, что риск от выбора поставщика в данном случае всецело лежит на потребителе, государство не гарантирует последнему ни цены, ни качества услуг.

С учетом отмеченных особенностей субсидирования потребителя этот способ финансирования допустимо применять в двух случаях:

а) применительно к услугам, которые государство в принципе считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан и при отсутствии государственного контроля за качеством услуг;

б) применительно к услугам, которые государство считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан и при отсутствии государственного контроля за качеством услуг только в случаях, когда гражданин избирает в качестве поставщика органи-

зацию, не являющуюся учреждением, финансируемым из соответствующего бюджета, или организацией, с которой у государства заключен договор на предоставление соответствующих услуг.

Недостатком этого способа финансирования является сложность его администрирования, так как он предполагает необходимость проверки соответствия каждого конкретного договора между потребителем и поставщиком условиям предоставления субсидии и осуществления платежей большому количеству поставщиков.

В то же время субсидии могут с успехом применяться в случаях, когда государство (муниципальное образование) считает необходимым содействовать отдельным категориям потребителей в приобретении услуг, которые по общему правилу оплачиваются самими потребителями. Целесообразность такого содействия может определяться принадлежностью потребителя к определенной социальной группе или повышенным – по сравнению со средним – уровнем расходов отдельных категорий потребителей на приобретение тех или иных социальных услуг, если такое превышение обусловлено объективными факторами. Например, государство (муниципальное образование) может субсидировать приобретение дополнительных образовательных услуг детьми из бедных семей или особо одаренными детьми. Компенсация повышенных по сравнению со средним уровнем расходов отдельных категорий потребителей на приобретение социальных услуг может быть обусловлена, например, наличием у гражданина заболевания, лечение которого требует применения лечебных процедур, не входящих в Программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

3.4. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат

3.4.1. Общая характеристика мероприятий, направленных на внедрение бюджетирования, ориентированного на результат

Как было показано в предыдущих разделах, содержанием реформы бюджетной сети должен стать переход от финансирования собственно бюджетных учреждений к финансированию предостав-

ляемых ими услуг. При этом, как свидетельствует международный опыт, бюджетирование по результату применимо на уровне не только бюджетных учреждений, но и органов государственного управления. Более того, деятельность отдельных бюджетных учреждений логично оценивать по тем же критериям, по которым оценивается деятельность отрасли в целом, и наоборот. Структура бюджетной сети и методы управления ею должны определяться текущими приоритетами и перспективными задачами государственной политики, управляющие и управляемые должны преследовать совместимые цели и иметь общее представление о том, что считается результатом их деятельности. Это предопределяет теснейшую связь двух направлений реформирования бюджетного сектора: реструктуризации бюджетных учреждений, с одной стороны, и внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, – с другой.

Последнее направление начало развиваться в России совсем недавно и предполагает изменение подходов к бюджетному планированию. До последнего времени бюджетные заявки министерств и ведомств основывались на расчете стоимости текущего функционирования подведомственных им отраслей или секторов экономики и социальной сферы, скорректированном на инфляцию, изменения в законодательстве и структуре бюджетной сети. Вследствие этого бюджетная политика имела крайне консервативный характер: фактически из года в год воспроизводились однажды сложившиеся пропорции финансирования. Помимо ведомственных бюджетов, существовали целевые программы⁹⁹, срок реализации которых обычно выходил за пределы финансового года, однако их можно признать элементом среднесрочного планирова-

⁹⁹ Согласно определению, данному в «Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, федеральная целевая программа представляет собой «увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации».

ния по результатам только номинально. Во-первых, потому, что целевые программы носят выборочный характер и не охватывают всех аспектов социально-экономического развития. Во-вторых, потому, что различные целевые программы плохо сопряжены друг с другом, в большинстве случаев не проводится их системная оценка с точки зрения общего объема расходов, которые должны быть осуществлены в среднесрочном периоде, и совокупных выгод. Большинство целевых программ не содержат определенных критериев, позволяющих отслеживать их эффективность. В тех же случаях, когда такие критерии в программах содержатся, не налажен мониторинг степени их достижения. Кроме того, целевые программы нельзя признать стабильным инструментом финансовой политики, поскольку отсутствуют ограничения по их ежегодному пересмотру и сокращению финансирования. В результате целевые программы часто на запланированном уровне не финансируются. Таким образом, до последнего времени программно-целевое планирование в бюджетном процессе почти не применялось.

Подготовка проекта федерального бюджета на 2005 г. началась с составления субъектами бюджетного планирования – федеральными министерствами и ведомствами – докладов о результатах и планах своей деятельности на среднесрочную перспективу. В будущем эти доклады должны стать основным инструментом обоснования потребностей ведомств в бюджетных ассигнованиях и оценки эффективности произведенных расходов.

Однако в настоящее время такие два направления реформы, как реструктуризация бюджетного сектора и внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), достаточно изолированы друг от друга. Реструктуризация бюджетного сектора должна осуществляться «внизу» – на уровне бюджетных учреждений; внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, началось «сверху» – с главных распорядителей бюджетных средств. В этом разрыве состоит один из возможных рисков успешности проводимых преобразований. Поэтому в данной работе мы сочли необходимым рассмотреть оба указанных аспекта реформы бюджетного сектора в их взаимосвязи.

Настоящий раздел состоит из двух крупных подразделов. В первом дается общая характеристика концепции внедрения бюд-

жетирования, ориентированного на результат, и описываются первые практические шаги, предпринятые в этом направлении на федеральном уровне. Второй подраздел посвящен анализу бюджетных докладов отраслевых органов власти и иллюстрирует методологические проблемы, с которыми столкнулись субъекты бюджетного планирования в попытке определить цели, задачи и показатели эффективности своей деятельности.

1. Концепция реформирования бюджетного процесса

Первоочередные задачи внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, сформулированы в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденной Постановлением Правительства России от 22 мая 2004 г. № 249 (далее – Концепция), предполагающей переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов. Основными задачами перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, сформулированными в Концепции, являются:

1) приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам;

2) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства должны устанавливаться лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности;

3) включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между

субъектами бюджетного планирования¹⁰⁰ на трехлетний период; переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством РФ;

4) введение в практику бюджетного процесса формирования ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть бюджетных расходов, осуществляемых в настоящее время по сметному принципу. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности;

5) переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов;

6) расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 г. Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

На федеральном уровне реализацию Концепции планируется осуществлять путем принятия ряда нормативных правовых актов Правительства России и внесения в Бюджетный кодекс РФ изменений, касающихся регулирования бюджетного процесса. Предполагается, что указанный Федеральный закон вступит в силу с 1 января 2006 г., создав правовую основу для новой системы организации бюджетного процесса начиная с формирования бюджета на 2007 г.

¹⁰⁰ Термин «субъект бюджетного планирования», введенный Постановлением Правительства № 249, более узкий по сравнению с традиционно используемым в бюджетном законодательстве термином «главный распорядитель бюджетных средств», так как не включает федеральных агентств и служб, подведомственных министерствам.

Важной предпосылкой внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, является повышение эффективности среднесрочного бюджетного планирования, предполагающего составление бюджета на очередной год на базе одобренных в предыдущем периоде основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, а также корректировку имеющихся и разработку новых бюджетных проектировок на последующие годы. Это обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, а также позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с меняющимися приоритетами государственной политики и социально-экономическими условиями.

Необходимость разработки перспективного финансового плана – документа, содержащего данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию основных расходов бюджета, была предусмотрена еще первоначальной редакцией Бюджетного кодекса РФ 1998 г. Однако, как отмечается в Концепции реформирования бюджетного процесса, в настоящее время роль перспективного финансового плана (ПФП) в бюджетном процессе ограничена из-за отсутствия четкой методологии корректировки ранее одобренных проектировок, оценки устойчивости и рисков, увязки с целями и приоритетами среднесрочной государственной политики и условиями их реализации, формирования предельных объемов расходов для распорядителей бюджетных средств на трехлетний период.

В целях устранения данных недостатков Минфином России совместно с Минэкономразвития России был разработан проект «Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» (далее – «Положение»), определяющий формат ПФП, процедуры пересмотра его параметров и использования их при формировании проекта бюджета, выработке приоритетов и целей государственной политики и планировании результатов бюджетной политики. Указанный доку-

мент был утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118.

С точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты важнейшим шагом стало включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований на выполнение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует формированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов, повышает объективность оценки деятельности министерств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета.

Кроме того, в «Положении» определена методология увязки среднесрочного прогнозирования бюджетных доходов со сценарными макроэкономическими условиями, оценки устойчивости прогнозируемых доходов к изменениям макроэкономических параметров (в том числе зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры) и налогового законодательства. Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на среднесрочный период и основные показатели перспективного финансового плана должны разрабатываться в двух вариантах: исходя из прогнозируемого Минэкономразвития и базового уровня цены на нефть¹⁰¹.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается в 3 этапа. На 1-м этапе разрабатываются и утверждаются основные направления налоговой и таможенной политики и сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на среднесрочный период. Основные направления налоговой и таможенной политики, содержащие анализ концепции проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование налогового и таможенного законодательства, расчеты влияния изменений в налоговом и таможенном законодательстве на доходы бюджетной системы Российской Федерации, разрабатываются Минфином России (по вопросам таможенной политики – совмест-

¹⁰¹ Под базовой ценой на нефть в соответствии со ст. 96.1 Бюджетного кодекса понимается цена на нефть сырую марки Urals, эквивалентная 146 долл. за 1 тонну (20 долл. за 1 баррель).

но с Минэкономразвития России), рассматриваются Бюджетной комиссией и утверждаются Правительством РФ.

Сценарные условия содержат ожидаемые в текущем году и прогнозируемые на плановый период значения следующих показателей: цена на нефть марки Urals, динамика и структура используемого и произведенного ВВП; темпы роста базовых отраслей экономики; прогноз инфляции и роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий; курс рубля к доллару США и евро и другие показатели.

На 2-м этапе разрабатываются и утверждаются основные показатели перспективного финансового плана и основные направления долговой политики. К основным показателям перспективного финансового плана относятся: прогнозируемые значения перечисленных выше сценарных условий функционирования экономики; доходы федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов в двух вариантах – в условиях действующего законодательства и с учетом предполагаемых изменений в законодательстве; источники финансирования дефицита федерального бюджета с разбивкой на внутренние и внешние; объем поступлений и выплат в Стабилизационный фонд (из Стабилизационного фонда) Российской Федерации; объем бюджета действующих расходных обязательств с разбивкой на расходы текущего и инвестиционного характера, а также оценка ресурсов для формирования бюджета принимаемых обязательств. При этом под действующими понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в плановом периоде за счет средств федерального бюджета в объеме, установленном в соответствии с действующими нормативными правовыми актами (за исключением нормативных правовых актов, действие которых истекает, приостановлено или предлагается к отмене начиная с соответствующего года планового периода), договорами и соглашениями, а под принимаемыми обязательствами – планируемое увеличение объема действующих обязательств в плановом периоде.

На 3-м этапе разрабатывается и утверждается проект перспективного финансового плана, который выступает одним из базовых

документов при составлении проекта бюджета на очередной финансовый год. Разработка проекта перспективного финансового плана на плановый период осуществляется посредством корректировки основных параметров этого плана за последние два года и разработки основных параметров на третий год планового периода исходя из новых сценарных условий с учетом изменений объема и структуры доходов бюджетной системы и расходных обязательств в текущем году и плановом периоде.

Перспективный финансовый план представляет собой детализацию ранее принятых основных показателей перспективного финансового плана. Основным отличием между этими двумя документами является наличие в ПФП предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде, которые определяются раздельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств.

Бюджет действующих обязательств субъектов бюджетного планирования определяется на основе реестра расходных обязательств Российской Федерации в соответствии с утверждаемой Министерством финансов методикой и коэффициентами (в том числе с учетом индексов-дефляторов). Сокращение общего объема бюджета действующих обязательств субъекта бюджетного планирования по сравнению с ранее утвержденным в составе перспективного финансового плана объемом допускается только в случае изменения индексов-дефляторов и (или) в соответствии с решениями Правительства РФ по сокращению или отмене конкретных видов действующих обязательств.

Бюджет принимаемых обязательств распределяется между субъектами бюджетного планирования в соответствии с решениями Правительства по результатам рассмотрения одобренных Бюджетной комиссией предложений Минфина в связи с реализацией принятых или планируемых решений Правительства РФ, предложений Минэкономразвития России – по распределению бюджета принимаемых обязательств между федеральными целевыми программами; предложений субъектов бюджетного планирования по распределению бюджета принимаемых обязательств между ведомственными целевыми программами и объектами Федеральной адресной инвестиционной программы. При этом сумма

бюджетов принимаемых обязательств субъектов бюджетного планирования на второй и третий годы планового периода не может превышать общего объема бюджета принимаемых обязательств на соответствующие годы, определенного в соответствии с базовым (т.е. рассчитанным на основе базовой цены на нефть) вариантом основных показателей перспективного финансового плана. Эта норма призвана обеспечить реалистичность среднесрочных планов и предотвратить разрастание бюджета принимаемых обязательств в расчете на благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру.

«Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» следует охарактеризовать как весьма продуманный и взвешенный документ. С одной стороны, за счет отдельного планирования обязательных и дискреционных расходов обеспечивается преемственность и реалистичность государственной политики. При этом обязательные расходы подлежат включению в состав бюджетных ассигнований на очередной финансовый год без дополнительного обсуждения их структуры и объемов, тогда как состав дискреционных расходов может варьировать из года в год, не порождая бюджетной задолженности. Таким образом, документы, разрабатываемые в рамках среднесрочного планирования, обеспечивают мониторинг и учет ранее принятых обязательств государства в процессе составления бюджета и оказывают дисциплинирующее воздействие на поведение органов государственной власти в бюджетном процессе.

С другой стороны, за счет придания документам среднесрочного планирования рекомендательного характера финансовая политика государства сохраняет определенную гибкость, необходимую для адекватного реагирования на изменения социально-экономической ситуации. Когда перспективный финансовый план утверждается на уровне Правительства, он непосредственно не порождает расходных обязательств, но позволяет информировать общество (в том числе субъектов бюджетного планирования) о планах органов государственной власти и предопределяет необходимость мотивации отступлений от ставших достоянием гласности планов прошлых лет.

Важным институтом, призванным обеспечить переход к реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с Концепцией должен стать механизм ежегодного представления субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности, которые должны содержать:

- основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, их увязку с приоритетами государственной политики;
- расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценку объема средств федерального бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;
- достигнутые в отчетном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;
- распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчетном и планируемом периоде;
- оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования было утверждено Постановлением Правительства от 22 мая 2004 г. № 249 вместе с Концепцией. Предоставление данных докладов субъектами бюджетного планирования стало обязательным условием рассмотрения Минфином России заявок на бюджетное финансирование в 2005 г. Методические рекомендации по подготовке докладов были согласованы Минфином России и Министерством экономического развития и торговли России (далее – Минэкономразвития) в июне 2004 г.¹⁰²

¹⁰² Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 838 в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования были внесены некоторые изменения, в частности, наряду с показателями достижения тактических задач и бюджетных целевых программ были введены показатели достижения стратегических целей субъектов бюджетного планирования. Кроме того, было внесено требование представления в докладе краткой характеристики непрограммной деятельности субъекта бюджетного планирования.

Впервые представленные при формировании проекта федерального бюджета на 2004 г. доклады главных распорядителей средств федерального бюджета о результатах и планах (основных направлениях) деятельности позволили получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам.

В рамках подготовки проекта федерального бюджета на 2005 г. докладам было придано значительно более высокое значение: если при подготовке бюджета 2004 г. они рассматривались лишь Министерством финансов, то в рамках бюджетного процесса 2005 г. наряду с Минфином и Минэкономразвития их рассматривала Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, возглавляемая вице-премьером А. Жуковым, созданная в соответствии с Постановлением Правительства России от 30 апреля 2004 г. № 225.

К функциям Правительственной комиссии были, в частности, отнесены: подготовка рекомендаций по уточнению основных направлений и результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и доработке докладов, а также по разработке и реализации бюджетных целевых программ; разработка доклада Правительства РФ о целях и результатах бюджетной политики

В рамках деятельности Комиссии были созданы 4 рабочих группы, рассматривавшие проекты бюджетных докладов соответственно министерств промышленного блока, социального блока, финансово-экономического блока и силовых министерств. Рабочие группы возглавлялись представителями профильных Департаментов аппарата Правительства России. В состав каждой из них наряду с сотрудниками соответствующих отраслевых министерств входили представители Минфина, Минэкономразвития, Федеральной службы государственной статистики, а также эксперты государственных экономических исследовательских центров: Государственного университета – Высшая школа экономики и Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

Со второй половины июня по июль 2004 г. проекты докладов субъектов бюджетного планирования многократно рассматривались на заседаниях рабочих групп, дорабатывались в соответствии

с замечаниями и затем выносились на заседания Правительственной комиссии.

По итогам подготовки докладов субъектов бюджетного планирования к заседанию Правительства России 12 августа 2004 г. был подготовлен Сводный доклад «Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ)». В Сводный доклад не были включены показатели деятельности субъектов бюджетного планирования, руководство которыми осуществляет Президент России (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.). Обсуждение проектов докладов данных министерств также проводилось в закрытом порядке, а сами бюджетные доклады министерств были отнесены к категории закрытой информации.

Проект Сводного доклада был размещен в Интернете и в течение сентября – декабря широко обсуждался представителями Правительственной комиссии в экспертном сообществе и Государственной Думе¹⁰³. Кроме того, в рамках проектов международной технической помощи была осуществлена независимая экспертиза докладов субъектов бюджетного планирования, предусматривавшая в том числе свод и оценку всех представленных ранее комментариев и формулирование конкретных предложений по доработке докладов министерств.

Повышению качества проектов бюджетных докладов способствовало участие ряда федеральных органов исполнительной власти в бюджетном эксперименте по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результат. В рамках эксперимента предусматривалось выделение ассигнований, подлежащих распределению на конкурсной основе между федеральными органами исполнительной власти по результатам формализованной оценки представленных заявок, включающих доклады о результа-

¹⁰³ Значения целевых показателей на перспективный период в открыто распространяемой версии Сводного доклада указаны не были.

тах и основных направлениях деятельности, а также план действий по повышению эффективности бюджетных расходов.

Основным условием участия в эксперименте, являвшегося добровольным, должно было стать представление проекта доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (либо отдельного федерального органа исполнительной власти, службы, агентства) в редакции, максимально полно отвечающей разработанным Минфином и Минэкономразвития методическим рекомендациям (доклады, представленные органами исполнительной власти в июле, отвечали содержащимся в рекомендациях критериям далеко не в полной мере). При этом была разработана формализованная методика оценки соответствия представляемых в рамках бюджетного эксперимента докладов сформулированным в рекомендациях требованиям на балльной основе. Если представленный доклад набирал менее 65% баллов, заявка снималась с рассмотрения.

Кроме того, участники эксперимента должны были представлять план действий по повышению эффективности бюджетных расходов, предусматривающий в том числе реструктуризацию подведомственной сети бюджетных учреждений, повышение эффективности закупок, развитие механизмов программно-целевого планирования, реализацию мер по обеспечению соблюдения бюджетного законодательства.

Победители эксперимента, органы исполнительной власти, которым предусмотрено выделение средств в рамках эксперимента, должны будут ежеквартально, в срок не позднее 1 месяца после завершения отчетного квартала, представлять в Комиссию по повышению эффективности бюджетных расходов, Минфин и Минэкономразвития отчет о реализации плана мероприятий по повышению результативности бюджетных расходов. Для поощрения победителей из федерального бюджета было выделено 180 млн руб. (из расчета 20 млн руб. на 1 участника эксперимента, но не более 300 млн руб.), распределяемых по следующему принципу:

- 65% указанных средств распределяются пропорционально доведенному до соответствующих субъектов бюджетного планирования (федеральных служб/агентств) предельному объему расходов на 2005 г.;

- 35% указанных средств распределяются пропорционально результатам оценки заявок соответствующих субъектов бюджетного планирования (федеральных служб/агентств).

Доработанные в рамках эксперимента бюджетные доклады представлялись в Минфин к 30 сентября. В эксперименте приняло участие 9 федеральных органов исполнительной власти, из которых 6 были признаны победителями (в том числе Минтранс, Минсельхоз, Минэкономразвития и Федеральная служба занятости).

Следующая версия докладов субъектов бюджетного планирования, учитывавших замечания экспертов, а также проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) были внесены федеральными органами исполнительной власти в Правительственную комиссию к 20 декабря 2004 г. С конца февраля 2005 г. началось повторное обсуждение докладов субъектов бюджетного планирования на Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов, при этом по каждому докладу рассматривается заключение Минэкономразвития. Новая версия докладов следующего бюджетного цикла (на 2006–2008 гг.) была внесена субъектами бюджетного планирования с учетом замечаний, рассмотренных на Комиссии, 1 апреля 2005 г.

2. Основные проблемы, выявленные при подготовке бюджетных докладов

В ходе реализации первого этапа подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования был создан ряд предпосылок для перехода к реальному механизму целевого бюджетирования. В частности, основная часть расходов была распределена в формате ведомственных целевых программ (ВЦП). Широкое определение ВЦП, содержащееся в Положении о докладах (например, под ВЦП мог подразумеваться «комплекс мероприятий, выделяемых в аналитических целях и направленных на решение одной тактической задачи»¹⁰⁴), позволило распределить между пока еще «виртуальными»

¹⁰⁴ В соответствии с Положением о докладах, утвержденным Постановлением Правительства от 22 мая 2004 г. № 249, ведомственная целевая программа – это утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом стратегического планирова-

ВЦП значительную часть ранее считавшихся непрограммными расходов и обеспечить предпосылки для ускорения формирования на их базе уже формализованных ВЦП, после официального утверждения порядка их разработки.

Значительным шагом вперед стала формализация целей и задач субъектов бюджетного планирования, показателей результативности их деятельности, создавшая предпосылки для более эффективного и осмысленного распределения расходов субъектов бюджетного планирования между бюджетными целевыми программами. Следует отметить, что в соответствии с поручением Правительства России при доработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектам бюджетного планирования было предложено ориентироваться на проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.), разработанный Мин-экономразвития России, что должно обеспечить соответствие бюджетных проектировок субъектов бюджетного планирования заявленным приоритетам государственной политики.

Вместе с тем при подготовке бюджетных докладов выявился ряд проблем, которые не были эффективно разрешены на данном этапе.

а) В области разработки и мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования

1. В рамках подготовленного в августе 2004 г. сводного доклада Правительства не удалось обеспечить вычленение межведомственных целей и задач, для решения которых была бы целесообразна координация ведомственных целевых программ¹⁰⁵. Не удалось найти четкого подхода, который бы позволил отделить показатели деятельности отдельных федеральных органов исполнительной власти от показателей, которые зависят от действий

ния либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов).

¹⁰⁵ Существующий институт федеральных целевых программ, призванный обеспечить финансирование в первую очередь мероприятий, направленных на решение задач, имеющих межведомственный характер, охватывает далеко не полный перечень межведомственных задач.

Правительства в целом либо других федеральных органов исполнительной власти.

2. Не удалось найти четкого методологического подхода, который бы позволил определить, в какой мере те или иные тенденции социально-экономического развития обусловлены деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а в какой – объективными факторами. Например, неясно, насколько наблюдающийся в последние годы в России экономический рост является следствием политики Правительства.

3. Не удалось найти четкого методологического подхода относительно включения в показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти конечных результатов деятельности региональных и местных органов власти в сфере ответственности федеральных министерств. Например, осталось неопределенным, могут ли показатели эффективности системы начального и среднего образования, финансируемой исключительно из территориальных бюджетов, включаться в показатели федерального Министерства образования и науки, ответственного за реализацию образовательной политики в стране в целом. Такая же ситуация сложилась в отношении показателей Министерства здравоохранения и социального развития и ряда других.

4. В бюджетных докладах недостаточное внимание уделялось взаимосвязи показателей объема (структуры) расходов и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования, а также формированию системы регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга.

5. Значительное количество показателей, включенных в доклады, требует разработки методики расчета, а также организации мониторинга, отсутствующего в настоящее время. Не разграничены функции Федеральной службы государственной статистики и подразделений статистики отраслевых органов исполнительной власти в части сбора информации, на которой основаны многие показатели результативности, сформулированные в бюджетных докладах.

При всей скудости имеющейся статистической базы Методические рекомендации по подготовке бюджетных докладов требуют,

чтобы каждой цели и задаче соответствовали количественно измеримые показатели результативности. В этом контексте надо учитывать две реальные опасности:

а) стремление оцифровать показатели, используя действующую статистическую базу, не позволяет ставить стратегические цели, ибо имеющаяся система показателей в основном привязана к решению тактических задач;

б) изменение системы показателей, ее отрыв от действующей статистической базы приведет к тому, что будет утрачена хоть какая-то основа для сопоставительного анализа.

Невозможность быстрого получения новых статистических данных делает выбор практически однозначно predetermined в пользу первого варианта. Это означает, что новая технология бюджетирования, ориентированная на результат, по факту будет переносить в будущее сложившиеся тенденции.

6. Отсутствуют проработанные методические подходы для выработки плановых значений показателей. В представленных субъектами бюджетного планирования докладах отсутствовало обоснование приводимых плановых значений показателей их деятельности, что затрудняло их независимую оценку.

7. Методические рекомендации по подготовке докладов не предусматривают необходимости включения в доклады субъектов бюджетного планирования описания видов деятельности (по реализации задач), которое и позволяет в проектной практике переходить от целей и задач к описанию достигаемых результатов, а также к оценке необходимых ресурсов (расходов как на текущую деятельность, так и на цели развития). В итоге цели оказались предельно агрегированными и достаточно расплывчатыми (идеологическими, а не стратегическими), что привело к тому, что смена как целевых установок, так и задач под каждую из целей не влекла за собой никакого изменения предлагаемого набора показателей. Отсутствие привязки показателей результативности к видам деятельности привело к тому, что субъекты бюджетного планирования выбирали только те индикаторы, которые они могли «оцифровать» как в прошедшем (отчетном), так и в предстоящем (плановом) периоде.

8. Отсутствует порядок координации (свода) показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, руководство которыми осуществляет Президент России. Закрытость докладов о результатах и основных направлениях большинства данных федеральных органов исполнительной власти не является оправданной и не соответствует мировой практике.

9. Не урегулирован вопрос о типах расходов, которые допускается относить к непрограммным. Некоторые ведомства затраты на заработную плату и административно-управленческие затраты включали в бюджетные целевые программы, другие – в непрограммные расходы. Необходимо обеспечить единство подходов в этой области.

10. Не сформулированы методологические различия к планированию деятельности органов исполнительной власти, организующих предоставление государственных услуг, и министерств, выполняющих преимущественно регулятивные и контрольно-надзорные функции. Не определена методология оценки эффективности регулятивной и контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

б) В области внедрения механизмов БОР на внутриведомственном уровне

Все описанные выше новации в области бюджетного планирования пока реализуются на уровне главных распорядителей бюджетных средств и не затрагивают основную часть бюджетной сети – нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом деятельность значительного числа субъектов бюджетного планирования, в первую очередь тех, кто организует предоставление государственных услуг, логично оценивать по показателям деятельности подведомственной бюджетной сети. Это требует разработки концепции реформирования бюджетного процесса на внутриведомственном уровне, включая механизмы трансформации целей и задач субъектов бюджетного планирования в цели и задачи получателей бюджетных средств.

Концепция реформирования бюджетного процесса на внутриведомственном уровне должна, в частности, определять:

- порядок и процедуры формирования и реализации ведомственных целевых программ, включая вопросы участия в их реализации бюджетных учреждений;
- методики оценки издержек и выгод бюджетных целевых программ (включая бюджетную эффективность);
- процедуры бюджетного планирования, распределения ассигнований между подведомственными министерствам федеральными службами, агентствами, бюджетными учреждениями с учетом результатов их деятельности;
- систему мониторинга и контроля эффективности деятельности структурных подразделений министерств, подведомственных им органов исполнительной власти, бюджетных учреждений;
- нормативы бюджетных расходов на единицу результата по каждому направлению деятельности министерств и ведомств;
- требования к повышению эффективности системы закупок товаров, работ и услуг на ведомственном уровне;
- задачи развития ведомственной системы управления финансами, повышения оперативности и информативности финансовой отчетности ведомств и создаваемой системы отчетности о достигнутых результатах;
- требования к организации системы управления активами;
- требования к обеспечению энерго- и ресурсоэффективности;
- требования к системе управления информационными технологиями;
- требования к системе управления персоналом (человеческими ресурсами);
- требования к организации системы управления рисками;
- требования к организации системы внутреннего ведомственного финансового контроля (внутреннего аудита).

Большинство соответствующих направлений деятельности в области повышения эффективности бюджетных расходов должны быть реализованы федеральными органами исполнительной власти, победившими в бюджетном эксперименте по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результат.

Отдельной проблемой является отсутствие методических подходов, обеспечивающих связь бюджетирования, ориентированно-

го на результат, с административной реформой. В частности, не решены задачи:

- формирования системы повышения мотивации государственных служащих на основе использования показателей результативности в индивидуальных контрактах с ключевыми сотрудниками и должностных регламентах;
- развития механизмов и навыков «проектного управления», т.е. организации сложного комплекса взаимосвязанных мероприятий, ориентированных на достижение конечного результата;
- развития механизмов аутсорсинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, т.е. практики передачи части функций, в том числе связанных с предоставлением услуг гражданам и организациям, проведением части аналитических работ и др., сторонним организациям на контрактной основе.

Не решен вопрос ликвидации избыточных функций федеральных органов исполнительной власти. В результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, образованной в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451, был проведен анализ более 5000 функций, исполняемых федеральными органами исполнительной власти. Половина из них были признаны полностью или частично избыточными. Однако лишь незначительная их часть, которая была закреплена только актами Правительства РФ или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента РФ и в принятых актах Правительства РФ, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни Постановлений Правительства и актов ведомств).

3. Приоритетные направления развития механизмов бюджетирования, ориентированного на результат

Наряду с определением порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ и порядка среднесрочного финансового планирования к числу важнейших направлений совершенствования бюджетирования, ориентированного на результат, следует отнести:

- развитие института Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ;
- развитие института контракта государственной службы, предполагающего введение показателей деятельности государственного служащего и привязку объемов оплаты его труда к достигнутым результатам;
- развитие системы статистических и социологических исследований, направленных на обеспечение эффективного мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти и реализуемых ими бюджетных программ;
- формирование механизмов стимулирования, образовательной и методической поддержки перехода к бюджетированию, ориентированному на результат.

Рассмотрим подробно перечисленные направления совершенствования бюджетирования, ориентированного на результат.

1. Развитие института Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ

Обеспечение эффективной реализации государственной политики, в том числе в области расходов, требует эффективной межведомственной координации, в том числе – с точки зрения реализации бюджетных целевых программ. Вместе с тем существующие механизмы бюджетного планирования в России еще не предусматривают сопровождение эффективной межведомственной координации бюджетных расходов, направленных на достижение одной цели (вне института федеральных целевых программ). При этом в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. число федеральных целевых программ должно быть существенно сокращено, в том числе – путем их преобразования в ведомственные целевые программы.

Эффективным инструментом координации ведомственных целевых программ должен стать Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ, институт которого формально введен Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 838. Первый вариант Сводного доклада, подготовленный в августе 2004 г., такой координации обеспечить не

смог, поскольку ограничивался перечислением основных показателей деятельности Правительства, целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, не описывая межведомственные задачи.

В феврале 2005 г. Минэкономразвития России представило в Правительство проект Постановления «О порядке разработки Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ».

Проект Постановления, готовившийся Минэкономразвития России, предполагает следующую структуру Сводного доклада:

1) результаты достижения целей Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в отчетном периоде;

2) цели деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в плановом периоде;

3) комплекс планируемых и осуществляемых мер по достижению целей Правительства РФ;

4) региональные аспекты целей Правительства РФ;

5) сценарные условия функционирования экономики России на плановый период;

6) важнейшие риски достижения поставленных целей.

В 1-м разделе – «Результаты достижения целей Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в отчетном периоде» – для каждой цели Правительства должны приводиться:

- сопоставление запланированных и достигнутых значений показателей, характеризующих деятельность Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в отчетном периоде;
- анализ причин отклонения достигнутых значений показателей от запланированных.

На основе проведенного анализа делаются выводы о необходимости:

- корректировки состава показателей, характеризующих деятельность Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования по достижению целей, а также их численных значений;
- внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующих расходные обязательства Российской Федерации;

- изменения распределения средств федерального бюджета между субъектами бюджетного планирования, а также подведомственными субъектам бюджетного планирования главными распорядителями средств федерального бюджета с учетом оценки действующих обязательств;
- корректировки состава ведомственных и федеральных целевых программ, а также содержания мероприятий, не включенных в состав ведомственных и федеральных целевых программ;
- перераспределения ответственности между субъектами бюджетного планирования в рамках реализации целей Правительства РФ и межведомственных задач.

Во 2-м разделе – «Цели Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в плановом периоде» – должно представляться краткое описание целей Правительства, состава и планируемых значений показателей достижения этих целей в плановом периоде, распределение ответственности между субъектами бюджетного планирования за их достижение. В данном разделе отражается соответствие целей и задач субъектов бюджетного планирования целям Правительства РФ, определяются межведомственные задачи.

Для каждой цели Правительства по основным группам должны представляться: краткое описание, планируемые значения показателей достижения цели для каждого года планового периода, характеристика относящихся к данной цели Правительства целей и задач субъектов бюджетного планирования, а также планируемые значения показателей их достижения.

В 3-м разделе – «Комплекс планируемых и осуществляемых мер по достижению поставленных целей» – должны содержаться следующие подразделы:

- «Деятельность субъектов бюджетного планирования по достижению целей Правительства РФ»;
- «Планируемые институциональные реформы», этот подраздел включает описание реформ, предусмотренных Посланием Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу;

- «Планируемые инфраструктурные проекты и проекты развития отдельных секторов экономики».

По каждому из подразделов должны быть приведены:

- перечень нормативных правовых актов с указанием их краткого содержания, ответственных исполнителей, сроков внесения проектов нормативных правовых актов на рассмотрение в Правительство РФ, Государственную Думу, принятия нормативных правовых актов Правительством РФ или федеральным органом исполнительной власти;
- перечень ведомственных и федеральных целевых программ с указанием периода их осуществления, планируемых значений показателей, характеризующих их реализацию;
- основные мероприятия субъектов бюджетного планирования, не включенные в ведомственные и федеральные целевые программы, с указанием даты и/или последовательности их осуществления, планируемых значений показателей, характеризующих их реализацию;
- описание групп населения и экономических субъектов, интересы которых затрагивают планируемые преобразования, в том числе количественная оценка возникающих издержек и выгод, механизмы компенсации и сглаживания негативных последствий, оценка затрат на их осуществление;

В 4-м разделе – «Региональные аспекты целей Правительства РФ» для каждой цели Правительства должны приводиться:

- обоснование рассмотрения данной цели в разрезе субъектов Российской Федерации;
- планируемые значения показателей в разрезе субъектов Российской Федерации в плановом периоде;
- перечень ведомственных и федеральных целевых программ, а также основные не включенные в ведомственные и федеральные целевые программы мероприятия субъектов бюджетного планирования в разрезе субъектов Российской Федерации.

В 5-м разделе «Сценарные условия функционирования экономики России на плановый период» должны приводиться:

- характеристика внешних и внутренних факторов и условий социально-экономического развития страны;

- базовый (инерционный) и целевой прогноз основных показателей развития экономики и социальной сферы в предстоящем периоде;
- ресурсные ограничения развития экономики и социальной сферы в плановом периоде (трудовые, инвестиционные, финансовые и др.).

В 6-м разделе «Важнейшие риски достижения поставленных целей» – должны содержаться качественное и количественное описание основных факторов, которые могут стать причиной недостижения запланированных показателей реализации целей Правительства РФ, и анализ возможных путей минимизации воздействия этих факторов.

Анализ влияния основных рисков в плановом периоде проводится по следующим группам:

- риски изменения внешних условий развития;
- риски отклонения фактических значений показателей, характеризующих внутренние процессы и факторы, от прогнозных значений;
- риски, связанные с изменением требуемых объемов ресурсов по сравнению с запланированными;
- риски нарушения сроков или недостаточности требуемых объемов ресурсов;
- прочие риски.

По каждому риску должны приводиться: оценка вероятности его реализации, анализ последствий его реализации, меры по снижению отрицательных последствий от его реализации.

В целом утверждение рассматриваемого проекта порядка разработки Сводного доклада должно содействовать повышению качества этого документа за счет детализации требований к его содержанию в части необходимости оценки рисков, выделения межведомственных задач и вопросов, связанных со взаимодействием с субъектами Российской Федерации. При этом предполагаются соответствующая детализация и расширение требований к содержанию докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Вместе с тем некоторые положения рассматриваемого проекта представляются спорными или требуют дополнительной прора-

ботки. Например, не вполне ясно соотношение Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства с программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, которую предполагается сохранить в качестве инструмента бюджетного планирования¹⁰⁶. Учитывая, что оба эти документа описывают программу действий Правительства на среднесрочную перспективу, они могут либо дублировать друг друга, либо – если их разработка будет осуществляться различными органами – противоречить друг другу. В первом случае их сосуществование представляется излишним, во втором – вредным, так как противоречия между ними приведут к размыванию целей и задач Правительственной политики. Представляется, что Сводный бюджетный доклад должен заменить программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, что не исключает возможности существования отдельного документа, описывающего программу развития на долгосрочную (например, на 10 лет) перспективу.

Помимо указанных двух документов, среднесрочное планирование осуществляется и путем разработки Стратегий развития различных отраслей (со своим «стратегическим» набором показателей). Например, в настоящее время приняты Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г., Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2007 г. и пр. Появление таких отраслевых стратегий наряду с бюджетными докладами субъектов бюджетного планирования отчасти объясняется недостатками методологии подготовки последних. В бюджетный доклад могут включаться лишь те цели и задачи, степень реализации которых можно отследить на имеющейся статистической базе. Вследствие этого на будущее фактически закладываются сложившиеся и зафиксированные тенденции, стратегические цели на уровне показателей

¹⁰⁶ В настоящее время необходимость разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу предусмотрена Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.

не могут быть уловлены. Поэтому появляется стремление на другой методологической основе разработать отраслевые стратегии развития. В результате планы деятельности некоторых субъектов бюджетного планирования одновременно описываются тремя документами: отраслевыми стратегиями, соответствующими разделами Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) и бюджетными докладами. Эти три документа в основе своей имеют разные методологические схемы и разные системы результирующих показателей, но зачастую они рассчитаны на один и тот же период времени. Это не столько приводит (или будет приводить) к различиям в принимаемых решениях, сколько подрывает значение и статус каждого из указанных документов, поскольку не продуманы механизмы их согласования и субординации. Одним из вариантов решения указанной проблемы является увеличение горизонта отраслевых стратегий, которые должны задавать рамки развития (ставить цели) на значительно больший срок по сравнению с бюджетными докладами министерств.

Как отмечалось выше, в Сводном докладе должен присутствовать раздел «Региональные аспекты достижения целей Правительства РФ», содержание которого раскрыто в проекте в недостаточной степени, чтобы понять, в какой мере и на какой основе планируется задействовать регионы для реализации стратегии федерального Правительства. Одна из позиций по этому вопросу, обсуждавшаяся в процессе разработки проекта документа, состоит в том, что поставленные федеральным Правительством цели и задачи должны непосредственно приниматься к исполнению на субнациональном уровне. Юридическим основанием для такой позиции может служить ст. 77 Конституции, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти. Вместе с тем, на наш взгляд, это положение неправильно толковать в том смысле, что Федерация вправе в одностороннем порядке возлагать на региональные органы исполнительной власти функции своих агентов.

Смысл реализованной в 2003–2004 гг. реформы системы разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления состоит в том, что закрепленные за ними полномочия каждый уровень публичной власти осуществляет самостоятельно. С одной стороны, это означает, что Федерация не вправе вмешиваться в осуществление полномочий субъектов РФ, а с другой – что свои исключительные полномочия или полномочия по предметам совместного ведения она должна осуществлять прежде всего через федеральные органы исполнительной власти. Делегирование таких полномочий региональным органам власти допускается только при условии их финансового обеспечения из федерального бюджета. Согласно п. 8 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возложение на субъекты РФ полномочий Российской Федерации может не сопровождаться финансированием из федерального бюджета лишь в случае, если эти «полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации». Таким образом, по нашему мнению, раздел Сводного доклада, посвященный региональным аспектам достижения целей Правительства РФ, не может предусматривать обязательных для региональных органов власти заданий. Содержанием этого раздела могут быть либо согласованные с региональными властями совместные программы либо распределение ответственности за реализацию федеральных программ между территориальными представительствами федеральных органов власти.

В процессе работы над проектом порядка разработки Сводного доклада из него была исключена норма, предусматривавшая рейтинговую оценку качества финансового управления субъектов бюджетного планирования в течение отчетного периода и определение объема полномочий и ответственности каждого субъекта бюджетного планирования в области финансового управления по результатам проведения такой оценки. Под «определением объема полномочий и ответственности в области финансового управления» понималась возможность перераспределения ассигнований между ведомственными бюджетами и предоставления субъектам бюджетного планирования, получившим высокие оценки с точки зрения качества финансового управления, большей свободы перераспределения средств внутри ведомственных бюджетов. Хотя теоретически БОР предполагает увязку финансирования с оценкой эффективности расходов, на наш взгляд, на данном этапе реформы такая увязка – в масштабах больших, чем распределение некоего премиального фонда – была бы преждевременна. В отсутствие адекватных критериев оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и представлений о том, какой уровень затрат на достижение этих результатов может считаться экономически обоснованным, снятие контроля за направлениями их расходования может привести к росту бюджетных расходов. Достижение установленных целей не означает, что они не могли быть достигнуты с меньшими затратами, а значит, не дает оснований отказываться от контроля за обоснованностью затрат.

2. Подготовка Федеральной программы «Административная реформа»

Как показывает мировой опыт, важнейшей предпосылкой успеха перехода к механизмам бюджетирования, ориентированного на результат, является тесная координация этого процесса с реформой государственного управления¹⁰⁷.

В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21 октября 2004 г. Минэкономразвития России была разработана и

¹⁰⁷ Брук П. Бюджетная реформа в Российской Федерации. Достигнутые успехи и полученный опыт. М., 2004. The Institutional Basis of Budget System Reform. IMF, April 2004.

представлена в Правительство Концепция ФЦП «Административная реформа», предусматривающая реализацию комплекса мер, направленных на: 1) внедрение в деятельность органов исполнительной власти механизмов управления по результатам и проектного управления; 2) внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг; 3) разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов; 4) повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд; 5) создание особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах и механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции); 6) завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику; 7) реформу контрольно-надзорных органов; 8) развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов; 9) реформирование территориальных представительств федеральных органов исполнительной власти; 10) обеспечение прозрачности и эффективного взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Раздел «Управление по результатам» включает следующие направления:

1. Внедрение в органах исполнительной власти комплексной системы планирования и проектного управления по целям и задачам деятельности.

2. Внедрение института ведомственных целевых программ.

3. Внедрение принципов управления по результатам в отношении подведомственных органам исполнительной власти и местного самоуправления организаций.

В ходе создания механизмов ведомственного планирования планируется решение задач по их методическому обеспечению, пилотному внедрению в каждое ведомство, экспертному сопровождению.

С целью содействия внедрению института ведомственных целевых программ в рамках программы «Административная реформа» предполагается реализация мероприятий по сопровождению

разработки и внутриведомственного контроля, а также внешнего контроля выполнения ВЦП.

Для внедрения механизмов управления по результатам в субъектах Российской Федерации предусматривается создание типовой нормативно-правовой и методической базы для субъектов Российской Федерации с последующей экспериментальной апробацией указанной методологии и повсеместным внедрением под наблюдением экспертной группы.

Реализация мероприятий по внедрению системы управления по результатам также предполагает тесную координацию с мероприятиями, намеченными и реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., ФЦП «Электронная Россия (2002–2010)» и федеральной программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» за счет предусматриваемых ими средств. Сюда включается:

- совершенствование методологии разработки среднесрочных программ Правительства РФ;
- внедрение элементов управленческого учета, позволяющих получить адекватную информацию об издержках деятельности органов исполнительной власти;
- определение порядка корректировки действий по реализации планов при существенном изменении приоритетов или возрастании рисков неисполнения намеченных программ с возможностью соответствующего перераспределения ресурсов;
- обеспечение объективного контроля исполнения планов и программ, оценки их социально-экономической результативности, аудита эффективности органов исполнительной власти, а также формирование банка данных оценок результативности;
- формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на использовании показателей результативности, должностных регламентах, а также срочных контрактах с ключевыми сотрудниками.

Все эти задачи должны быть реализованы по двум взаимосвязанным направлениям: во-первых, в отношении самих органов исполнительной власти; во-вторых, в отношении подведомственных им организаций, учреждений.

**Динамика показателей результативности по блоку мероприятий
«Управление по результатам» по годам реализации программы
«Административная реформа»**

Показатели результативности	Единица измерения	Значения показателей результативности по годам			
		2005	2006	2007	2010
Доля показателей докладов о результатах и основных направлениях деятельности ФОИВ*, полностью соответствующих критериям, установленным в методических рекомендациях	%	31	45	54	100
Доля показателей результативности ФОИВ, по которым достигнуты запланированные целевые значения	%	–	55	72	85
Доля ФОИВ, достигших запланированных значений по более 90% показателей	%	50	60	70	95
Количество субъектов Российской Федерации, реализовавших механизм бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с установленными критериями	ед.	–	5	20	80

* ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти.

С точки зрения создания предпосылок успеха перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, большую роль должно сыграть создание эффективных систем мониторинга показателей деятельности органов исполнительной власти и подведомственных учреждений. В рамках программы «Административная реформа» планируется формирование постоянно действующего механизма мониторинга деятельности органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления как обязательного звена применения ими и в отношении них методов управления по результатам и повышения эффективности их текущей деятельности (табл. 24).

При этом предполагается решение следующих задач:

- организация текущего мониторинга, обеспечивающего целенаправленный сбор информации, поступление которой в опе-

ративном режиме необходимо для получения достоверного представления о ходе достижения поставленных целей, задач, выполнения проектов (программ);

- обеспечение возможности количественной оценки на основе показателей, характеризующих промежуточные и конечные результаты. Их сбор должен осуществляться как органами государственной статистики, так и в рамках самих систем управления программами и проектами;
- разработка и внедрение процедур проверки полноты, достоверности и объективности информации, предоставляемой исполнителями проектов;
- организация оперативного анализа поступающей информации в целях своевременного обнаружения отклонений от плановой траектории реализации проектов, а также выявления примеров лучшей практики;
- оценка результатов анализа вероятности недостижения конечных результатов проекта или целей деятельности органов исполнительной власти (местного самоуправления) и возможности выработки соответствующих корректирующих мер.

Таблица 24

**Динамика показателей результативности проекта программы
«Административная реформа» в сфере формирования механизма
мониторинга деятельности органов исполнительной власти
и исполнительных органов местного самоуправления**

Показатели результативности	Единица измерения	Значения показателей резуль- тативности по годам			
		2005	2006	2007	2010
1	2	3	4	5	6
Доля показателей результа- тивности программы админи- стративной реформы, по кото- рым налажен регулярный сбор информации	%	30	72	100	100
Доля федеральных органов исполнительной власти, по которым ведутся мониторинго- вые наблюдения	%	30	80	100	100

Продолжение таблицы 24

1	2	3	4	5	6
Доля субъектов Российской Федерации, в которых организован мониторинг деятельности органов исполнительной власти	%	20	70	100	100
Доля показателей результативности органов исполнительной власти, включенных в систему мониторинговых наблюдений	%	15	60	90	100
Доля видов государственных и муниципальных услуг, охваченных мониторинговыми наблюдениями	%	10	50	80	100

В целом, реализация программы «Административная реформа» должна обеспечить необходимую консультационную поддержку механизмов управления, ориентированных на результат.

3. Совершенствование механизмов оплаты труда государственных служащих

В целом позитивный опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности привел к постепенному распространению подобных механизмов (в том числе формализованных показателей результатов деятельности) на уровень структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Так, в Министерстве финансов начата подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности департаментов министерства.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вступившего в силу с 1 февраля 2005 г., в служебном контракте государственного служащего могут предусматриваться показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда. Перечень прав государственного служащего дополнен правом на ознакомление с критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста (хотя в настоящее время это право носит скорее декларативный характер, так как указанные критерии оценки пока не формализованы).

Указом Президента России от 16 февраля г. 2005 №159 утверждена Примерная форма служебного контракта о прохождении

государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Одним из трех вариантов оплаты труда государственного гражданского служащего является «особый порядок оплаты», который в соответствии с п. 14 ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает ежемесячную выплату при условии достижения зафиксированных в служебном контракте показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Пунктом 2 Указа руководителям государственных органов поручено в 3-месячный срок обеспечить переоформление трудовых договоров, заключенных с государственными служащими ранее. Таким образом, уже в ближайшее время может быть сформирован эффективный механизм материального стимулирования государственных служащих, интегрированный в систему бюджетирования, ориентированного на результат.

3.4.2. Анализ докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности

В данном разделе будут проанализированы цели, задачи и показатели эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования, сформулированные в их бюджетных докладах (в «докладах о **результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования**»), представленных на рассмотрение Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов в 2004 г. Доклады субъектов бюджетного планирования сгруппированы по трем блокам:

- социальный блок (Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство культуры, Министерство образования и науки);
- финансово-экономический блок (Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли);
- промышленный блок (Министерство транспорта, Министерство промышленности и энергетики, Министерство технологий и

связи, Министерство природных ресурсов, Министерство сельского хозяйства).

В разделе не рассматриваются доклады министерств, руководство которыми осуществляет Президент России (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.), поскольку они, как упоминалось выше, носили закрытый характер.

1. Социальный блок

Основой для подготовки докладов о **результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования являлись** стратегические цели социально-экономического развития страны (включая качественные формулировки и конкретизирующие их основные показатели), сформулированные в Сводном докладе Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов. Для министерств социального блока такой стратегической целью является заявленная в Сводном докладе цель повышения качества жизни населения. Она конкретизируется подцелями:

1.1. Повышение материального уровня жизни населения.

1.2. Повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения.

1.3. Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей.

Эти подцели, в свою очередь, также конкретизируются, но формулировки имеют столь же общий характер. Например, среди подцелей цели 1.2 указана цель 1.2.5 «повышение качества медицинского обслуживания населения». Среди подцелей цели 1.3 – подцель 1.3.2 «обеспечение потребности в услугах культуры и духовное развитие» и подцель 1.3.3 «обеспечение потребности в образовании». Предложены обобщающие показатели уровня достижения целей, например: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, младенческая смертность, охват детей общеобразовательными программами, число музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств на 1000 детей, пользование библиотеками на 1000 тыс. человек.

Следует отметить, что эти показатели являются измерителями лишь отдельных составляющих обобщенных целей. С функциональной точки зрения, они выступают индикаторами достижения соответствующих целей, но не обеспечивают адекватного полного отражения содержания желаемых целевых состояний.

Ниже будут подробно проанализированы доклады отдельных министерств и ведомств социального блока.

Министерство здравоохранения и социального развития

В качестве стратегических целей Минздравсоцразвития и подведомственных ему агентств и служб в Сводном докладе предложены:

1. Повышение реальных денежных доходов населения, сокращение числа граждан с доходами ниже прожиточного минимума.
2. Развитие системы государственной поддержки граждан, нуждающихся в социальной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации.
3. Повышение доступности и качества медицинской помощи, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия.
4. Содействие занятости населения, обеспечение государственных гарантий трудовых прав граждан.
5. Содействие вовлечению населения в систематические занятия физической культурой, спортом и туризмом.

Основные показатели, характеризующие уровень достижения поставленных целей:

- удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- уровень общей безработицы (по методике МОТ);
- ожидаемая продолжительность жизни;
- средняя продолжительность жизни больных с хронической патологией после установления заболевания;
- младенческая смертность на 1000 родившихся живыми.

Очевидно, что достижение тех или иных количественных значений указанных показателей не может быть обеспечено только Минздравсоцразвития и подведомственными ему агентствами и службами. Во-первых, потому, что область его компетенции уже того множества условий и возможностей их изменения, которые влияют

на значения таких показателей. Это относится, в частности, к цели 1 «повышение реальных денежных доходов населения». Таким образом, цели не релевантны возможностям министерства. Во-вторых, до настоящего времени не установлено четких, верифицируемых связей между деятельностью не только министерства, но и любых органов власти и иных субъектов рынка, гражданского общества, а также между значениями таких показателей, как, например, ожидаемая продолжительность жизни, младенческая смертность и др. Соответственно нарушается и требование достижимости поставленных целей.

Рассмотрим конкретизацию цели 3 «повышение доступности и качества медицинской помощи, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия». В числе задач, решение которых обеспечивает достижение цели, указаны:

Задача 3.1. Определение оптимального объема государственных гарантий по соответствующим видам бесплатной медицинской помощи, а также условий и порядка ее оказания. Центральным звеном системы здравоохранения является первичная медико-санитарная помощь, которая должна осуществлять главную функцию улучшения показателей здоровья населения.

Задача 3.2. Повышение доступности для граждан высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи, требующей специальных методов диагностики, лечения и использования сложных медицинских технологий.

Задача 3.3. Повышение качества медицинской помощи.

Задача 3.4. Расширение доступности санаторно-курортной помощи и повышение обеспеченности адресным профильным санаторно-курортным лечением.

Задача 3.5. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Предложены показатели для оценки реализации указанных задач. Большинство этих показателей не отвечает требованию релевантности. Например, показатели объемов амбулаторно-поликлинической помощи, удельного веса расходов на оплату амбулаторно-поликлинической помощи, объема стационарной помощи релевантны возможностям Минздравсоцразвития и подведомственных ему служб и агентств лишь в части федеральных ме-

дицинских учреждений. Применительно ко всей системе здравоохранения изменение указанных показателей зависит от деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, подведомственных им медицинских учреждений, страховщиков в системе обязательного медицинского страхования. Федеральное министерство не обладает достаточными ресурсами (административными, бюджетными и др.) для обеспечения последовательной деятельности всех этих субъектов, направленной на достижение желаемого министерством изменения соответствующих показателей.

В числе целевых показателей есть отвечающие указанным требованиям, но их немного. Это, например:

- обеспечение потребности в высокотехнологичных видах медицинской помощи (нуждающиеся/плановое число пролеченных больных);
- численность больных, пролеченных в федеральных учреждениях, которым оказана высокотехнологичная (дорогостоящая) медицинская помощь.

Министерство культуры

К целям, указанным в Сводном докладе для Минкультуры, относятся:

1. Сохранение и развитие многонационального культурного наследия России как основы единой российской нации.
2. Поддержка и распространение лучших традиций и достижений многонациональной культуры.
3. Обеспечение единого культурного и информационного пространства.
4. Создание условий для обеспечения свободы слова, творчества и развития культурного и духовного наследия.
5. Интеграция в мировой культурный процесс и информационное пространство.

Формулировки 2-й и 4-й целей выглядят достаточно корректными, остальные не отвечают требованиям релевантности, а 5-я цель – также требованию специфичности.

Среди предложенных задач, конкретизирующих эти цели, и показателей, отражающих уровень их достижения, большинство так-

же не отвечает требованиям релевантности и, как следствие, достижимости.

Рассмотрим, например, следующие показатели:

- количество посещений музеев (всех ведомств) на 1000 человек населения;
- число музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств на 1000 детей;
- количество посещений музеев детьми в расчете на 1000 детей;
- число участников в клубных формированиях на 1000 человек населения.

Очевидно, что достижение тех или иных значений этих показателей будет лишь в малой и трудно определяемой степени зависеть от деятельности Минкультуры и подведомственных ему служб и агентств.

Некоторые показатели при небольшой корректировке вполне удовлетворительны. К ним, например, относятся:

- средний охват населения вещанием государственных телеканалов «Россия» и «Культура» (в части, обеспеченной средствами федерального бюджета);
- доля документов государственной части Архивного фонда РФ, хранящихся в соответствии со стандартами, в общем объеме документов государственной части Архивного фонда РФ.

Их достижение всецело зависит от деятельности организаций, являющихся получателями средств федерального бюджета.

Некоторые показатели являются нерелевантными, но допускают уточнение и, в принципе, могут быть дополнены описанием конкретных механизмов их реализации, которые способно использовать для их достижения Министерство культуры. Это, например, следующие показатели:

- доля теле- и радиопрограмм, переведенных в цифровой формат, в общем объеме теле- и радиопрограмм, хранящихся в фонде телевизионных и радиопрограмм;
- доля музеев, имеющих собственный web-сайт/web-страницу.

В декабре 2004 г. министерствами были подготовлены уточненные версии докладов о результатах и основных направлениях деятельности в 2002–2007 гг. Перечень стратегических целей и тактических задач деятельности министерств не претерпел существен-

ных изменений по сравнению с рекомендуемыми в Сводном докладе. Но задачи были уточнены и конкретизированы.

Так, в докладе Минкультуры конкретизация задач произведена с помощью указания на федеральные и ведомственные целевые программы, обеспечивающие их решение. При переходе на уровень программ создается возможность исправить очевидные недостатки обобщающих формулировок целей и задач и сформулировать задачи программ уже как релевантные и достижимые для соответствующего ведомства. К сожалению, текст доклада Минкультуры не позволяет судить, насколько успешно это было сделано, так как каждая ведомственная программа описывается несколькими фразами, причем одни программы – более подробно, другие – крайне лапидарно. Соответственно трудно судить и об обоснованности предлагаемого распределения ресурсов между программами. Например, можно сравнить описание двух программ в докладе Минкультуры: решение тактической задачи 1.1 «мониторинг состояния и использования объектов культурного, общественно-исторического наследия, национально-культурной самобытности народов, проживающих на территории России» планируется посредством реализации программы «Мониторинг сохранности и использования памятников истории и культуры, музейных и библиотечных фондов».

В рамках указанной программы предусмотрены:

- обеспечение выявления и учета памятников истории и культуры, музейных и библиотечных фондов;
- обследование сохранности музейного и библиотечного фонда Российской Федерации;
- определение потребности в реставрации и консервации памятников истории и культуры, музейных и библиотечных фондов;
- ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

В рамках решения тактической задачи 1.2 «создание условий для предотвращения утраты объектов культурного и общественно-исторического наследия» предусмотрена реализация 14 программ, в том числе программы «создание материально-технической базы для перевода библиотечных фондов, фонда кинофильмов, телеви-

зионных и радиопрограмм в цифровой формат». Однако конкретные мероприятия, планируемые к реализации в рамках данной программы, не раскрыты. Таким образом, описание первой программы свидетельствует о ее релевантности возможностям Минкультуры. Описание второй программы недостаточно для того, чтобы делать определенные выводы подобного рода.

Вместе с тем в докладах сохраняются цели, задачи и целевые показатели, не релевантные возможностям соответствующих министерств. Строгое соблюдение рекомендаций Сводного доклада влечет формальное отношение к разработке содержания соответствующих частей докладов министерств и имитацию целеполагания. Это главное негативное следствие внедрения нового инструмента в бюджетный процесс. Значения многих таких целевых показателей на перспективу явно заданы путем простой экстраполяции тенденций предшествующих лет. Оценка обоснованности бюджетных средств, планируемых на решение указанных задач/достижение целевых показателей, оказывается при этом чрезвычайно трудной.

Составление отчета о достижении подобных целей не составит особого труда для работников министерств. Если запланированные значения действительно будут наблюдаться, это можно будет продемонстрировать в качестве свидетельств успешности работы ведомства. Если же динамика этих показателей будет хуже, то не сложно привести очевидные аргументы, почему это оказалось не зависящим от усилий ведомства.

Министерство образования и науки

Подготовка бюджетного доклада по образованию показала, что министерство слабо осознает зону своей ответственности и те инструменты, в том числе финансовые, которыми оно располагает для решения стоящих перед ним задач. Здесь ярко проявились те проблемы, которые, в принципе, характерны в настоящее время для всей системы государственного управления в России, что сказывается и на процессе разработки бюджета. Проведенное разграничение полномочий недостаточно очертило механизмы со-

держательного взаимодействия, включая и ресурсное, Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов¹⁰⁸.

Так, в бюджетном докладе Российская Федерация в лице Министерства образования и науки ставит своей целью повышение качества образования и его доступности. Этот тезис относится в том числе и к общему (школьному) образованию, которое является зоной ответственности субъектов Федерации и муниципалитетов, причем субъект Федерации отвечает за обеспечение образовательного процесса путем выделения субвенций муниципальным бюджетам (прежде всего по заработной плате учителей), а муниципалитеты – за условия предоставления образовательной услуги (содержание зданий и сооружений). На уровне задач бюджетного доклада цель повышения качества и доступности общего образования описывается такими показателями, как «удельный вес расходов на образование из всех источников в ВВП», «удельный вес финансирования бюджетных целевых программ в общем объеме расходов федерального бюджета на образование», «удельный вес образовательных учреждений, требующих капитального ремонта» и т.п. Предложенный набор показателей крайне сложно назвать адекватным цели повышения качества и доступности школьного образования, еще сложнее увидеть в нем зону ответственности министерства и те меры, которые должны быть приняты им для реализации поставленных задач и обеспечения заявленных значений показателей. Отсюда вытекает и непрозрачность объемов ресурсов, которые требуются на то, чтобы достичь целей деятельности министерства (а не системы образования). И уже совершенно вне логики всех построений находится введение в доклад показателей, значение которых на протяжении всего планового периода не меняется, но они тем не менее выступают индикаторами качества и доступности (например, показатель «укомплектованность штатов ОУ»: в детских дошкольных учреждениях он и в отчетном, и в плановом периодах равен 98%, а в общеобразо-

¹⁰⁸ Принципы межбюджетных отношений, которые рассматриваются как принципы указанного ресурсного взаимодействия, на деле не описывают все многообразие такого рода взаимосвязей. В частности, реализация Российской Федерацией целевых программ во многих случаях связана с участием регионов. Общее положение о софинансировании подобной деятельности со стороны субъектов Федерации не доведено до уровня механизмов.

вательных школах – 99%). Введение подобных показателей означает смешение важных социальных или образовательных процессов (и соответственно показателей, их отражающих) с процессами бюджетирования и его конечными результатами.

Из сказанного вытекает необходимость четкого разграничения ответственности по уровням бюджетной системы и постановки целей и задач в привязке к выделенным зонам ответственности министерства и подведомственных ему Федерального агентства по образованию и Федеральной службы по надзору в сфере образования. При этом акцент должен быть сделан на выстраивание косвенных инструментов влияния на те составляющие системы образования, которые финансируются другими уровнями бюджетной системы (субъектами Федерации, муниципалитетами). Это позволит сформировать показатели результативности бюджетной политики Минобрнауки в реализации стратегических целей развития системы образования.

Основной задачей современного этапа перехода к бюджетированию по результатам в сфере образования видится классификация видов деятельности (фактически – функций), которые Министерство образования и науки осуществляет (может осуществлять) по уровням образования, и механизмов его влияния на те уровни образования, за которые оно не несет прямой финансовой ответственности. Включение в бюджетный доклад только тех видов деятельности и показателей, которые связаны с ресурсной обеспеченностью системы образования с выделением зон собственно ответственности министерства за результаты и зон его косвенного воздействия через целевые программы (при этом четко должна пониматься возможная степень такого воздействия). Видимо, в этой связи в бюджетных докладах должны появиться совместные с субъектами Российской Федерации программы, предусматривающие предоставление бюджетных средств субъектам Федерации на условиях софинансирования для достижения четко фиксированного результата. В этом случае необходимой предпосылкой разработки Бюджетного доклада станет согласование образовательной политики (в том числе и выраженной финансово), с одной стороны, с регионами и, с другой – с крупными агентами образовательного рынка (например, исследовательскими университетами).

Отдельной проблемой при разработке системы показателей результативности Минобрнауки была скудость статистической базы, ее «невписанность» в международные стандарты. Это не позволяет в настоящее время адекватно оценивать происходящие перемены в системе российского образования, и, кроме того, позиционировать Россию на мировом образовательном рынке (в том числе в образовательном пространстве Европы, что необходимо в силу вхождения России в Болонский процесс).

Федеральное агентство по образованию

Как уже было отмечено, в Бюджетном докладе любого министерства не может ставиться более 5 целей. Первоначально в докладе Минобрнауки 5 целей распределялись следующим образом: 1 цель ставилась по развитию образования, 1 – по молодежной политике (что также является сферой ответственности министерства), 3 – по науке.

Поставленная в первом варианте Бюджетного доклада цель развития образования «Обеспечение конституционных прав граждан на образование на основе повышения его качества, сохранения его фундаментальности, соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства» была признана слишком общей и не отражающей специфики данного этапа развития системы российского образования. Она была переформулирована в цель «Создание условий для развития образования, обеспечение его доступности, качества и соответствия текущим и перспективным потребностям рынка труда». Ограничение числа целей привело к тому, что в цель по молодежной политике «Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества» в качестве задач были введены цели по образованию детей со специальными нуждами (с ограниченными возможностями развития), а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Впоследствии развитие образования стало отражаться 2 целями. Первая из них стала звучать следующим образом: «Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения по регионам России как основы социальной мобильности и

снижения социально-экономической дифференциации в обществе», а вторая – как «Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для повышения фундаментальности образовательных программ, развития непрерывного образования». Однако при доработке доклада она была еще раз переформулирована: «Перестройка структуры системы образования в соответствии с современными мировыми тенденциями, потребностями рынка труда и экономического развития, запросом населения на образовательные услуги».

Итак, в плане уточнения целей при доработке доклада были сделаны следующие изменения:

- количественные – увеличение числа целей, определяющих развитие системы образования в России;
- качественные – постепенная конкретизация формулировок целей.

Уточнение и конкретизация целей осуществлялись по следующим основным направлениям:

- Шаг 1: от констатации необходимости обеспечения определенных конституционных гарантий за счет бюджетных средств к созданию (благоприятных) условий для развития образования (при сохранении общих идеологических установок – повышения качества и доступности) и формированию механизмов связи образования и рынков труда (т.е. появляется большая ориентированность на конечный результат в деятельности профессионального образования).
- Шаг 2: от общей цели создания условий развития к фактическому требованию выравнивания условий получения образования на территории Российской Федерации (и в этом смысле операционального обеспечения конституционных гарантий получения качественного общего образования) и фиксированию в самой цели конечных социальных результатов – повышения социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.
- Шаг 3: выделение в качестве особой цели развития образования обеспечения текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необ-

ходимой квалификации, а также развития непрерывного образования как инструмента подстройки кадрового потенциала под быстрые изменения в технологиях производства и жизни.

- Шаг 4: перестройка структуры системы образования в соответствии с мировыми тенденциями, т.е. повышение конкурентоспособности российской системы образования на мировом образовательном рынке и соответственно повышение конкурентоспособности российских граждан на мировом рынке труда, а также удовлетворение собственно образовательных потребностей населения.

Таким образом, на первый план выходит сокращение социальных разрывов в доходах населения и в территориальном развитии за счет увеличения эффективности деятельности системы образования, а также повышение эффективности профессионального образования путем приведения его в соответствие с потребностями рынка труда – текущими и перспективными. В такой постановке развитие непрерывного образования должно рассматриваться скорее как отдельная задача, а не как составная часть второй из поставленных целей. При этом внутренняя эффективность российской системы образования определяется удовлетворением потребностей рынка труда и образовательных запросов населения, а внешняя – сопоставлением результатов деятельности российской системы образования с результатами функционирования других образовательных систем (мировыми тенденциями).

Третья цель, которая в первых вариантах доклада была направлена на активизацию молодежной политики и одновременно на создание условий получения образования детьми со специальными нуждами, также была переформулирована за счет акцентирования связи образования и молодежной политики: «Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества на основе обновления содержания образования». Ранее в формулировке данной цели отсутствовали слова «... на основе обновления содержания образования».

Смена целей привела к переформулированию задач и/или изменению их места в общем списке задач (при «распределении» задач по целям)¹⁰⁹.

Итак, цели оказались развернуты в следующий набор задач (табл. 25).

Таблица 25

Отражение смены целей в наборе решаемых задач

Вариант 1	Вариант 2
Цель 1. Создание условий для развития образования, обеспечения его доступности, качества и соответствия текущим и перспективным потребностям рынка труда <i>Задачи для цели 1</i> 1.1. Государственное регулирование и разработка нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие системы образования. 1.2. Разработка и реализация приоритетных направлений развития образования. 1.3. Создание условий развития рынка образовательных услуг, развитие международного сотрудничества в сфере образования. 1.4. Развитие материально-технической и информационной базы системы образования и ее кадрового потенциала, оптимизация сети учебных заведений. 1.5. Разработка и реализация государственных стандартов общего и профессионального образования. 1.6. Создание независимой системы оценки качества образовательных услуг. 1.7. Прогнозирование потребностей экономики и социальной сферы в квалифицированных специалистах и их удовлетворение	Цель 1. Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения по регионам России как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе <i>Задачи для цели 1</i> 1.1. Содействие выравниванию ресурсного обеспечения образования в рамках государственного образовательного стандарта на региональном и субрегиональном уровнях, компенсирующему дифференциацию бюджетной обеспеченности. 1.2. Разработка и реализация территориальных моделей образовательной сети (системы учебных заведений, заведений дополнительного образования, органов управления) на региональном и субрегиональном уровнях, обеспечивающих равенство доступа населения к качественным образовательным услугам на всех ступенях. 1.3. Повышение охвата детей дошкольным образованием. 1.4. Обеспечение доступа к качественному образованию и социализация детей с ограниченными возможностями развития через модернизацию системы диагностики,

¹⁰⁹ При сопоставлении списка задач не рассматривается самый первый вариант, при котором цель ставилась как обеспечение конституционных гарантий в сфере образования, поскольку это влекло за собой постановку задач, в основном направленных на поддержание функционирования системы.

Вариант 1	Вариант 2
Цель 2. Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества	разработку и реализацию компенсаторных программ. 1.5. Защита прав и интересов социально незащищенных детей, борьба с ростом социального сиротства, детской беспризорностью и безнадзорностью. 1.6. Создание системы выявления и поддержки одаренных детей Цель 2. Создание условий для активного включения детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества на основе обновления содержания образования
<i>Задачи для цели 2</i>	<i>Задачи для цели 2</i>
2.1. Разработка и реализация государственной молодежной политики, обеспечение патриотического и гражданского воспитания.	2.1. Разработка и реализация системы образовательных стандартов и вариативных программ, увязанных по ступеням и уровням образования и обеспечивающих сочетание общенаучной подготовки и развитие способностей к результативной деятельности.
2.2. Нормативно-правовое регулирование вопросов защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.	2.2. Разработка и реализация государственной молодежной политики, направленной на успешную социализацию детей и молодежи, достижение консолидации общества, патриотическое и гражданское воспитание детей и молодежи.
2.3. Обеспечение доступности образования для детей с ограниченными возможностями развития.	2.3. Содействие социальной адаптации детей и молодежи, формированию здорового образа жизни, профилактике асоциального поведения.
2.4. Содействие социальной адаптации детей и молодежи, формированию здорового образа жизни, профилактика асоциального поведения.	2.4. Создание условий для включения российской молодежи в международную жизнь.
2.5. Развитие международного сотрудничества в сфере молодежной политики.	2.5. Формирование общественно-государственной системы контроля качества образовательных услуг, направленной на адекватную и гласную оценку результата работ учебных заведений и педагогических кадров (лицензирование, аттестация, аккредитация, публичная отчетность о деятельности образовательных учреждений).
2.6. Поддержка молодых семей в решении жилищных проблем	

Вариант 1	Вариант 2
	2.6. Развитие кадрового потенциала системы образования на основе повышения привлекательности труда в образовании Цель 3. Перестройка структуры системы образования в соответствии с современными мировыми тенденциями, потребностями рынка труда и экономического развития, запросом населения на образовательные услуги <i>Задачи для цели 3</i> 3.1. Приведение структуры и продолжительности подготовки кадров на разных уровнях образования в соответствие с потребностями личности, перспективами развития народного хозяйства и требованиями рынка труда и «новой экономики» и современными международными тенденциями. 3.2. Развитие системы дополнительного образования как основы реализации принципа «образование на протяжении всей жизни». 3.3. Расширение участия различных социальных и профессиональных групп в развитии образования. 3.4. Создание условий развития рынка образовательных услуг, а также рынка товаров и услуг для системы образования, включая подготовку и переподготовку кадров

В первом варианте в наборе задач явное место уделялось собственно деятельности Минобрнауки по обеспечению реализации поставленных целей, поскольку, согласно идеологии проводимой административной реформы, роль министерства заключается прежде всего в государственном регулировании и нормативно-правовом обеспечении развития системы образования, в выборе приоритетных направлений, разработке государственных стандартов и проведении независимой оценки качества образования. Этот момент принципиально важен для ответа на поставленный вопрос –

о зонах ответственности министерства и механизмах бюджетного финансирования выделенных зон и приоритетов развития.

Во втором варианте произошел сдвиг в сторону большей операциональности деятельности Минобрнауки, но более размытыми стали зоны ответственности и роль в обеспечении ресурсами. Так, задача «разработка и реализация территориальных моделей образовательной сети» включает разработку моделей как функцию министерства, а также их реализацию на региональном и субрегиональном уровнях, что не обеспечивается действиями самого министерства и подведомственных ему структур (агентства и службы), с одной стороны, и влечет за собой финансирование функционирования реструктурируемой сети из разных источников (федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и муниципальных бюджетов) с другой.

Сопоставление вариантов также показывает, что введенные ограничения по числу целей и задач приводят к тому, что часть задач молодежной политики ставятся как чисто образовательные. К ним в первом варианте доклада следует отнести задачу обеспечения доступности образования для детей с ограниченными возможностями развития и три задачи во втором варианте: разработка новых образовательных стандартов, формирование общественно-государственной системы контроля качества образовательных услуг, развитие кадрового потенциала системы образования. Этот перекокс свидетельствует о том, что собственно цели и задачи молодежной политики слабо осознаются Минобрнауки в качестве приоритетных и подменяются образовательными целями и задачами. Такие подмены приводят к восприятию задач и показателей как достаточно произвольных и неполных. Так, разработка новых образовательных стандартов может корреспондировать как первой, так и второй цели второго варианта. Ее присутствие в третьей цели обосновывается только тем, что социально-экономическая и политическая активность молодежи должна осуществляться на основе обновления содержания образования, что представляется неубедительным.

Заранее заданное ограничение числа целей и задач привело и к тому, что в первом варианте в задаче, например, 1.3. «Создание условий развития рынка образовательных услуг, развитие между-

народного сотрудничества в сфере образования» развитие рынка образовательных услуг и развитие международного сотрудничества в сфере образования идут «одним пакетом». Это уже на уровне показателей влечет за собой определенное смешение смыслов и общее ощущение произвольности набора индикаторов: получаем «набор» вместо «системы» (табл. 26).

Таблица 26

Показатели результативности по задаче 1.3. «Создание условий развития рынка образовательных услуг, развитие международного сотрудничества в сфере образования»

Удельный вес внебюджетных средств в общих расходах на образование (из всех источников)
Удельный вес лиц, воспользовавшихся образовательным кредитом, в общей численности обучающихся
Удельный вес иностранных студентов в общей численности обучающихся в государственных учреждениях высшего профессионального образования
Число российских образовательных программ, реализуемых за рубежом
Удельный вес финансирования международных программ и проектов в расходах федерального бюджета на образование
Численность учащихся/студентов, обучающихся по российским образовательным программам, реализуемым за рубежом
Численность российских участников международных олимпиад и конкурсов
Число реализуемых международных программ в сфере образования
Число учебных заведений, участвующих в программах международного сотрудничества

В данном случае отчетливо видно, что возник перекося в сторону индикаторов развития международного сотрудничества (7 показателей), а развитие внутреннего образовательного рынка отражено слабо (2 показателя). Кроме того, развитие рынка образовательных услуг представлено только 1 показателем по высшей школе, его развитие на других уровнях системы образования не нашло никакого отражения.

Во втором варианте задача развития рынка образовательных услуг вошла в состав второй цели, и ее формулировка претерпела некоторое изменение: 2.5. «Создание условий развития рынка образовательных услуг, а также рынка товаров и услуг для системы образования, включая подготовку и переподготовку кадров». Однако в системе показателей собственно показателей образова-

тельного рынка не добавилось: были введены показатели производства товаров для системы образования (учебников, пособий, в том числе наглядных, инвентаря, учебного и лабораторного оборудования) и услуг, включая повышение квалификации и переподготовку учительско-преподавательских кадров. При всей важности эти показатели не дают никакого представления о развитии образовательного рынка. Вместе с тем логика выбора данного показателя вполне понятна: при ориентации программ на потребности обучаемых (внешние запросы) необходима переподготовка учителей и преподавателей. Однако при этом следует учитывать, что сама по себе перестройка программ не всегда говорит о развитии рынка в образовании.

Федеральное агентство по науке

Четвертая и пятая стратегические цели Министерства образования и науки относятся к науке и инновационной деятельности. Они определены следующим образом:

Цель 4. «Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала».

Цель 5. «Создание условий для активизации инновационной деятельности».

Данные формулировки практически не дают возможности оценить степень выполнения поставленных целей. Кроме того, неконкретное определение целей не позволяет выявить механизмы их реализации. Формулировка цели должна указывать либо на направление конкретных изменений, либо на желаемый результат. Поэтому представляется, что цели следует переформулировать так, чтобы они указывали не на процесс подготовки к развитию каких-либо условий, а на результат собственно их развития – например: «развитие сектора исследований и разработок как отрасли «генерации знаний» и повышение его результативности» и «создание инновационно восприимчивой среды и активизация инновационной деятельности».

Состав задач, которые министерство предполагает решать для достижения поставленных целей, также нуждается в определенной корректировке. Представляется целесообразным изменить группировку ряда задач и расширить наполнение некоторых из них. В

частности, в описании задач министерства имеет смысл усилить акцент на осуществление им реформаторских функций: повышение эффективности бюджетных расходов, оптимизация государственного сектора науки, восстановление кадровой структуры и преемственности. В представленной министерством редакции повышение эффективности функционирования сферы науки и технологий на основе оптимизации сети государственных научных организаций и интеграция образования и научной деятельности рассматриваются как отдельные задачи. Однако, на наш взгляд, интеграция науки и образования представляет собой одно из направлений структурного реформирования сферы науки, в связи с чем указанные задачи было бы логичнее объединить в одну. Кроме того, в качестве отдельной задачи целесообразно рассматривать выбор и реализацию приоритетных научно-технических направлений. Во всем мире решение этой задачи входит в число главных функций государства, которые оно осуществляет в сфере научной политики. Поддержка приоритетов является также основной формой прямого бюджетного финансирования исследований и разработок. В России переход от поддержки всех направлений исследований («широкого фронта»), как это было в СССР, к селективной поддержке еще не завершен, и в условиях существенных бюджетных ограничений селективный подход должен быть усилен.

Важным также представляется расширить содержание задачи 5.2 – «разработка и реализация инновационных программ и важнейших инновационных проектов государственного значения». Вариант Минобрнауки предполагает ограничиться поддержкой инновационных программ и важнейших инновационных проектов государственного значения (мегапроектов). Однако они представляют собой только один из видов частно-государственного партнерства. Кроме того, собственно мегапроекты – в том виде, как они фактически реализуются, – вызывают настороженное отношение экспертов. Во-первых, при их выборе не удалось избежать лоббирования, и, во-вторых, открытым остался вопрос, в какой мере эти проекты действительно инновационные и не является ли это государственным финансированием простой модернизации производства. В связи с этим до получения каких-либо конкретных результатов по мегапроектам (которые ожидаются в 2006 г.) не следовало бы ста-

вить отдельную задачу поддержки их развития, а рассматривать такие проекты в качестве одного из возможных вариантов развития частно-государственных партнерств.

Содержание задачи 5.3 – «создание инфраструктуры национальной инновационной системы» – целесообразно расширить за счет включения в состав этой инфраструктуры не только производственно-технических объектов (технопарки, инкубаторы и т.п.), но и финансовой, кадровой, информационной компонент, которые также требуют поддержки и специальных мер для развития.

В первоначальной версии Сводного доклада Министерство образования и науки в качестве факторов, препятствующих решению сформулированных задач, привело причины, по которым следует ставить и решать эти задачи, а не собственно препятствующие факторы. Для цели 4 это:

- недостаточно эффективная институциональная структура науки, представленная преимущественно научно-исследовательскими институтами, обособленными как от сферы высшего образования, так и от предприятий реального сектора экономики;
- чрезмерно широкий спектр приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, требующий уточнения с учетом современных тенденций научно-технологического прогресса, потребностей экономического и социального развития, задач обеспечения национальной безопасности;
- высокая степень износа основных фондов научных организаций;
- незначительный приток молодежи в сферу науки, старение научных кадров;
- недостаточное привлечение внебюджетных средств;
- экономические, организационные и правовые барьеры на пути международного научно-технического сотрудничества.
- именно на преодоление этих проблем должна быть направлена работа министерства, и если ничего не меняется, значит, задачи не решаются. Представляется более правильным обозначить факторы, которые препятствуют решению задач и только в опосредованной степени зависят от работы министерства. К ним, по нашему мнению, можно отнести следующие:
- возможные неблагоприятные изменения общих параметров экономического развития;

- консерватизм научного сообщества, его неготовность к реформам;
- высокая конкурентоспособность зарубежной науки, обуславливающая отток научных кадров и молодых исследователей из страны.

Аналогичная проблема характерна и для перечня факторов, препятствующих решению задач, корреспондирующих цели 5:

- низкий уровень конкуренции в экономике, сдерживающий заинтересованность предприятий в нововведениях;
- нехватка инвестиционных ресурсов и квалифицированных менеджеров для реализации инноваций на предприятиях;
- увод результатов интеллектуальной деятельности в сферу теневой экономики.

В данном случае ряд указанных проблем (нехватка квалифицированных кадров, а также увод результатов интеллектуальной деятельности в сферу теневой экономики) являются, в частности, следствием недостаточной активности Министерства образования и науки. Например, проект закона о передаче организациям прав собственности на результаты интеллектуальной деятельности, созданной за счет бюджетных средств, обсуждается больше года, что фактически замораживает ситуацию и значительно препятствует легальному введению объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот.

Представляется важным дополнить перечень факторов, препятствующих решению задач инновационного развития, такими, как:

- возможные неблагоприятные изменения общих параметров экономического развития;
- неготовность общей экономической среды к восприятию ряда инструментов инновационного развития.

При выборе показателей, являющихся индикаторами достижения целей и решения поставленных задач, учитывались следующие основные предпосылки:

Каждой из сформулированных задач должен соответствовать хотя бы один индикатор, на основании которого можно оценить степень ее решения. Не должно быть показателей достижения целей, сформулированных таким образом, что их сложно отнести к какой-либо конкретной задаче. Например, предложенный министерством показатель «доля расходов на науку в ВВП» является

слишком общим, поэтому его значение в меньшей степени зависит от работы министерства, чем от других факторов. В то же время, будучи финансовым показателем, он служит для министерства обоснованием запроса дополнительных бюджетных средств только на основании запланированного роста данного показателя. Подобный прецедент в сфере науки уже есть: речь идет о законодательно закреплённом показателе затрат на гражданскую науку, который должен составлять не менее 4% расходной части бюджета. Этот показатель был введен Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», но никогда не выполнялся, что являлось одной из главных претензий к Правительству со стороны Российской академии наук (РАН), профсоюзов работников РАН и научного сообщества в целом. За время действия данного норматива менялись структура бюджета, объем ВВП, но требование выделять на науку 4% сохранялось. С 1 января 2005 г. вступили в силу поправки к Закону о науке, отменившие данную норму.

1. Число ресурсных показателей (показывающих уровень затрат на выполнение какого-либо мероприятия либо в абсолютном выражении число осуществленных мероприятий, построенных объектов и т.п.) должно быть минимальным. В идеале их вообще не должно быть, поскольку они создают потенциальную возможность запрашивать под их достижение дополнительные бюджетные средства и не имеют прямого отношения к характеристике деятельности субъекта бюджетного планирования.

На данном этапе число показателей, которые требуют разработки принципиально новых форм и методик расчета, должно быть небольшим, поскольку это влечет необходимость внесения изменений в действующую систему государственной статистической отчетности. На первом этапе формирования системы показателей результативности этот фактор является естественным ограничением. В дальнейшем, однако, следует переходить к более гибкой системе показателей, оставив для обеспечения преемственности лишь небольшое количество стандартных показателей, собираемых органами государственной статистики.

2. Следует осторожно относиться к использованию показателей, рассчитываемых на основе социологических опросов и ис-

следований. Их широкому использованию препятствует ряд методологических сложностей – таких, как обеспечение достоверности собираемых данных, их сопоставимости в динамике, методы работы с выборкой и т.п. Тем не менее на этапе реформирования, когда ситуация очень быстро меняется, социологические данные могут раньше выявить то, что статистика показать не в состоянии.

3. Желательно, чтобы показатели, не собираемые или не считающиеся в России, имели зарубежные аналоги. Это, во-первых, делает систему статистического учета более сопоставимой, а во-вторых, облегчает проблему выбора методологии расчета того или иного показателя.

Опираясь на перечисленные выше параметры, можно предложить изменения в системе индикаторов оценки для сферы науки и инновационной деятельности. Из группы показателей достижения цели 4 («Развитие сектора исследований и разработок как отрасли «генерации знаний» и повышение его результативности») предлагается целесообразным исключить показатель «внутренние затраты на исследования и разработки, в % к ВВП». Во-первых, он является по сути ресурсным и слишком обобщающим. Кроме того, этот показатель, являясь безусловно важным для целей международных сопоставлений, тем не менее не может относиться к зоне ответственности министерства, так как он представляет собой агрегатную характеристику наукоемкости экономики. Так, например, Министерство образования и науки не несет ответственности за изменение параметров финансирования оборонных НИОКР, которые являются существенной частью внутренних затрат на исследования и разработки.

Из группы показателей достижения цели 5 («Создание инновационно восприимчивой среды и активизация инновационной деятельности») предлагается исключить следующие:

- число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы;
- коэффициент изобретательской активности.

Первый из перечисленных показателей является ресурсным: чем больше министерство получит средств, тем больше «элементов инфраструктуры» оно сможет создать. При этом остается неясным вопрос о том, чем занимаются организации этой «инфраструктуры».

Формально в настоящее время в России уже действуют 40 технопарков, 60 инновационно-технологических центров, 2 технологических кластера, 7 наукоградов, имеющих официально этот статус. Однако по показателям инновационной активности, доли в мировом производстве наукоемкой продукции и др. Россия не приблизилась к группе технологически развитых стран. Кроме того, как следует из приведенного перечня, само понятие «элемент инфраструктуры» является плохо формализуемым.

Второй показатель хотя и является интересным, тем не менее не свидетельствует прямо о результативности работы министерства, в частности, о степени решения задачи вовлечения в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности.

Взамен исключенных целесообразно добавить ряд новых показателей. В частности, показатель «доля конкурсного (программного) финансирования в общем объеме финансирования из средств государственного бюджета» может быть полезен для оценки глубины реформирования системы бюджетного финансирования науки, основной целью которого является снижение доли средств, направляемых на поддержку сети научных организаций, на основе сметы доходов и расходов.

Представляется желательным скорректировать такие показатели, как «удельный вес выпускников вузов, принятых на работу в научные организации, в численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками» и «удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками». Согласно имеющимся статистическим данным, доля молодых сотрудников в возрасте до 30 лет постоянно растет, однако удельный вес исследователей среднего возраста не увеличивается, так как средний срок пребывания выпускников вузов в НИИ составляет 6–7 лет, и к 30 годам немалое число молодых покидает научную сферу. Поэтому данные показатели не будут свидетельствовать о решении задачи закрепления молодежи в науке. Представляется, что задача состоит не в том, чтобы привлечь в науку побольше выпускников вузов, а в том, чтобы задержать их в науке. В связи с этим предлагается оценивать кадровую политику по более информативному показателю – удельному весу исследователей в возрасте 30–39 лет.

Следующие два показателя: «доля российских публикаций в общемировом потоке публикаций» и «доля российских публикаций в соавторстве с зарубежными исследователями в общем числе российских публикаций» предназначены для измерения результатов фундаментальных исследований, а также уровня включенности российской науки в глобальную научную систему. Казалось бы, среди библиометрических показателей индекс цитирования является более точным измерителем качества научной продукции, однако это не совсем так в случае, когда оцениваются краткосрочные результаты. Кроме того, в общем потоке цитирований немало не только самоцитирования, перекрестного цитирования, отрицательного цитирования (т.е. когда работа цитируется потому, что в ней показан неверный результат), но и ссылок на работы, написанные много лет назад. Работа по «очищению» индекса цитирования от всех названных недостатков требует больших трудозатрат, и поэтому ее сложно проводить ежегодно.

Показатель «доля научного оборудования со сроком службы до 10 лет» является дискуссионным. Предлагается ввести его в качестве дополнения к показателю «удельный вес расходов на формирование и развитие экспериментальной и приборной базы науки, создание сети федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием в общих расходах федерального бюджета на гражданскую науку». Последний ничего не говорит о том, каков охват организаций новым оборудованием и не вложены ли все средства в 2–3 организации. Кроме того, введение дополнительного показателя позволит определить, покупается ли новое или уже использованное оборудование. Покупка устаревшего оборудования позволяет экономить расходы, но закладывает отставание в развитии быстро растущих направлений исследований. В настоящее время данный показатель является достаточно низким: так, по оценке РАН, половина имеющегося в академических институтах оборудования имеет срок службы более 10 лет.

Достижение цели 5 («Создание условий для активизации инновационной деятельности») следует оценивать большим числом показателей, поскольку рост инновационной активности возможен в результате воздействия не только собственно на сферу науки, но и

на смежные сферы – малый инновационный бизнес и промышленные предприятия.

Для решения задач 5.1–5.4 предлагается, в дополнение к имеющимся, ввести следующие показатели.

«Удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки» – показывает интенсивность привлечения в сферу науки любых внебюджетных средств (промышленности, частных лиц, зарубежных программ, фондов, бизнеса). Данный показатель входит в число целевых показателей «Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2010 г.».

«Объем венчурных инвестиций, направленных на «посевное» финансирование и поддержку ранних стадий в объеме ВВП» – характеризует уровень развития венчурной индустрии в области высоких технологий. При этом наибольшее значение имеет поддержка именно ранних стадий развития проектов, которая в настоящее время практически отсутствует. Данный показатель сложно измерить в российских условиях, поскольку, согласно информации Российской ассоциации венчурного инвестирования, данные о размерах заключенных сделок труднодоступны. Однако в международной практике данный показатель широко используется – например, он рассчитывается практически во всех странах ОЭСР.

«Объем инновационной продукции (услуг), реализованной организациями инновационной инфраструктуры» – является модификацией предложенного министерством показателя: «объем продукции (услуг), реализованной организациями инновационной инфраструктуры». Уточнение определения продукции в качестве «инновационной» вводится в связи с тем, что организации инновационной инфраструктуры могут осуществлять самый разный спектр услуг и реализовывать не только инновационную продукцию. Например, доходы от сдачи помещений в аренду также включаются в общий объем доходов от реализованных услуг, однако данную услугу никак нельзя назвать инновационной. Соответственно, в первоначальном виде показатель не характеризовал уровень достижения цели активизации инновационной деятельности.

Следующие 3 показателя служат для оценки эффективности развития сектора малого наукоемкого бизнеса: «ежегодный прирост рабочих мест на малых инновационных предприятиях»; «удельный

вес малых предприятий, ставших средними в течение 5 лет»; «удельный вес фирм-экспортеров среди малых инновационных предприятий». В первоначальном проекте министерства малый инновационный бизнес был упущен в перечне показателей достижения целей. Между тем сектор малого инновационного бизнеса является важным звеном, которое связывает науку и промышленность. Именно малые фирмы часто принимают на себя риск по разработке новых продуктов и технологий, по превращению знаний в товар. Вследствие рискованного характера своей деятельности состав малых фирм все время меняется, множество фирм гибнет, но вместо них возникают новые. Это создает некоторый баланс и обеспечивает наличие «критической массы» малых фирм в национальной инновационной системе.

Все эти показатели предполагается учитывать при оценке уровня достижения целей «Стратегии Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г.» (раздел 4.2. «Повышение результативности сектора исследований и разработок, его интеграция в глобальную экономику в интересах преобразования в ключевой сегмент инновационной экономики», п. 4.3.2. «Основные показатели эффективности решения задач стимулирования инновационного предпринимательства»). Логично, чтобы оба документа содержали хотя бы отчасти совпадающий набор индикаторов. В этом случае можно одновременно оценить как эффективность расходования бюджетных средств, так и степень решения задач, сформулированных в «Стратегии».

К сожалению, в «Стратегии» не указаны ни текущие, ни перспективные значения данных показателей, что неудивительно, поскольку в настоящее время таковые Росстатом не собираются. В этом заключается существенный недостаток предлагаемых показателей, и потому вопрос возможности их использования также предлагается считать *дискуссионным*. В целом ситуация со статистикой малого инновационного бизнеса находится в неудовлетворительном состоянии. До недавнего времени инновационными в практике статистического учета считались только малые предприятия, зарегистрированные в отрасли «наука и научное обслуживание», таким образом, вне учета оставалось значительное число малых инновационных предприятий различных отраслей промыш-

ленности. В 2005 г. Росстат планирует провести сплошное обследование малых предприятий¹¹⁰, которое может стать отправной точкой для выбора и мониторинга развития сектора малого инновационного бизнеса.

Что касается зарубежных аналогов, то в ряде стран собирается показатель числа созданных рабочих мест на малых инновационных предприятиях, а два других показателя не собираются. Данные показатели могут собираться не Росстатом, а на основе выборочных единовременных обследований. Существующие оценки показывают: пока рост малых предприятий и преобразование их в средние незначительны, что косвенно свидетельствует о стагнации в данном секторе и о неэффективности действующей инфраструктуры для малого бизнеса. Ориентация малых предприятий на внутренний или внешний рынок оценивалась только в ходе выборочных обследований, согласно которым только около 10% из них являются экспортоориентированными.

Следующий показатель отражает уровень участия бизнеса в инновационной деятельности: это «удельный вес бизнес-сектора в финансировании НИОКР, выполняемых в государственном секторе науки и секторе высшего образования». Он должен помочь оценить как уровень участия бизнеса в поддержке НИОКР и формировании предпринимательского сектора науки, так и степень развития частно-государственных партнерств. Расчет показателя возможен на основе ежегодно собираемых Росстатом данных (по форме «1-наука»). В настоящее время в официальных статистических сборниках, подготавливаемых ЦИСН и РИЭПП, информация в данных разрезах не представляется.

Следующая группа показателей должна отразить уровень влияния инноваций на процесс технологического развития страны и ее место в мировом экспорте наукоемкой продукции.

Показатель сальдо экспорта-импорта технологий был перенесен из числа показателей достижения цели 4. Вместе с тем этот показатель также следует признать дискуссионным. Положительное сальдо – это, безусловно, свидетельство высокого инновационного потенциала страны. Однако число стран с положительным сальдо весьма незначительно. Например, такие страны, как Фран-

¹¹⁰ Игуменов В. Не те величины // Forbes. Октябрь 2004. С.76.

ция и Германия, имеют постоянно отрицательные сальдо экспорта-импорта технологий, одновременно являясь высокоразвитыми с научно-технологической точки зрения. Кроме того, данный показатель слишком обобщающий и включает как продажу новых технологий, патентов, лицензий, НИОКР, так и инжиниринговые услуги. Поэтому целесообразно дополнить его или заменить более «узким», но и более точным показателем удельного веса затрат на патенты, лицензии и ноу-хау в суммарном объеме экспорта технологий. Последний показатель целесообразно одновременно ввести в число показателей, оценивающих результаты работы Министерства экономического развития и торговли (как показатель повышения доли инновационной составляющей в товарах и услугах). Кроме того, два других предложенных Министерством образования и науки показателя – «удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке» и «удельный вес инновационной продукции в суммарном объеме экспорта промышленной продукции» – также целесообразно учитывать не только Министерству образования науки, но и соответственно Минпромэнерго и МЭРТ.

Следует также отметить, что все количественные измерители для сферы науки имеют весьма относительную эффективность, поскольку множество аспектов, составляющих суть научной деятельности, неформализуемы (например, уровень научного лидера, общая атмосфера в научном коллективе, создающая ту или иную мотивацию к получению научных результатов, и т.п.). Именно поэтому за рубежом система показателей для бюджетирования, ориентированного на результат, применительно к сфере науки обязательно сопровождается системой peer-review, т.е. экспертной оценкой проводившихся министерством или ведомством инициатив в сфере НИОКР. В качестве иллюстрации можно рассмотреть оценку деятельности государственных министерств и агентств, поддерживающих НИОКР, в США. Там система бюджетирования, ориентированного на результат, была впервые введена в 1949 г., и с тех пор было опробовано 5 модификаций БОР. Ни одна из них не является совершенной и полностью удовлетворительной, поэтому поиск новых подходов и механизмов продолжается.

В случае оценки результатов в сфере науки первостепенной проблемой является определение того, что измерять, а не как измерять. Например, что следует измерить для того, чтобы определить, насколько научно-промышленные центры влияют на уровень конкурентоспособности промышленности? Такие традиционные показатели, как лицензирование, наличие совместных договоров, патентов и т.п. являются измерителями краткосрочных результатов, но не долгосрочных эффектов. В свою очередь, долгосрочные эффекты являются, как правило, качественными, а не количественными. Таким образом, можно выделить две особенности измерения целей и результатов для сферы науки. Во-первых, сложно прямо связать результаты исследовательской деятельности и ежегодные инвестиции в сферу науки, потому что эффект от вложений может сказаться через несколько лет или даже десятилетий с момента первоначального вложения средств. Во-вторых, оценка результативности в сфере науки по своей сути практически всегда является ретроспективной, поэтому требует участия квалифицированных экспертов. В связи с этим в США механизмы оценки работы министерств и агентств, имеющих значительные бюджеты на науку, отдельно согласовывались с Офисом управления бюджетом (OMB). Для оценки эффективности вложений в сферу науки был принят альтернативный формат: измерение уровня достижения целей на основе качественных, а не количественных показателей. Кроме того, помимо экспертной оценки, все чаще используются методы кейс-стади (case-study), с помощью которых определяют, как деятельность в сфере науки позволяет достичь социально значимых результатов¹¹¹. Опасность ориентации исключительно на количественные показатели состоит в том, что при таком подходе из числа приоритетных задач, как правило, исключаются те, решение которых не может быть надежно оценено количественно, а также игнорируются такие компоненты решения задачи, которые непосредственно не влияют на значения установленных для оценки показателей.

Для Национального научного фонда США все цели его деятельности были разделены на две группы: цели достижения результа-

¹¹¹ Roessner D. Outcome measurement in the United States: State of the Art. Paper presented at the Annual Meeting of the AAAS. Boston, MA. February 17, 2002.

тов в сфере науки и цели, связанные с повышением эффективности деятельности самого Фонда и его работы с контрагентами. Эффективность работы Фонда оценивается на основе количественных показателей, которые показывают степень выполнения конкретных задач. Такие задачи имеют в своей формулировке определенные количественные ориентиры, например¹¹²: направлять не менее 85% финансирования на поддержку проектов на конкурсной основе, на базе оценки их научного уровня и качества; добиться того, чтобы 95% объявлений о новых программах и конкурсах было опубликовано в открытой печати по крайней мере за 3 месяца до конечного срока подачи документов на конкурс; увеличить средний размер гранта на определенную величину в сравнении с уровнем предыдущего года и т.п. Таким образом, уровень менеджмента в министерстве (агентстве) имеет вполне конкретные измерители, а результаты реализации тех или иных инициатив получают качественную оценку.

Достижение результатов в сфере науки измеряется исключительно экспертным путем, с привлечением внешних экспертов. Например, экспертным путем оцениваются эффективность и отдача созданной инновационной инфраструктуры (инженерные исследовательские центры, отделы по передаче технологий), продуктивность партнерств между университетами и государственными организациями, с одной стороны, и бизнесом – с другой.

В российском варианте системы реер-review в дополнение к формальным показателям не предусмотрено, равно как и оценки деятельности министерства с точки зрения менеджмента и качества управления финансами. Поскольку ключевой задачей в настоящее время является проведение комплекса реформ в сфере науки, подход к постановке целей и задач через содержание реформаторских воздействий является оправданным. Вместе с тем в дальнейшем, по мере развития системы БОР, представляется целесообразным обсуждение того, каким образом может оцениваться эффективность работы министерства как единой структуры, а также включение в систему оценки крупных программ и проектов данных экспертизы, осуществляемой в ходе мониторинга их реализации.

¹¹² National Science Foundation: FY 2003 Performance Highlights. Arlington, VA: NSB, 2004. P. 9–12.

2. Финансово-экономический блок

Министерство финансов

Министерство финансов определило 6 стратегических целей своей деятельности:

1. Обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации.
2. Поддержание макроэкономической и финансовой стабильности как основы для устойчивого социально-экономического развития страны.
3. Формирование конкурентоспособной налоговой системы, стимулирующей экономический рост и обеспечивающей необходимый уровень доходов бюджетной системы.
4. Создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.
5. Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами.
6. Обеспечение прозрачности, надежности и безопасности финансовой системы и финансовых институтов.

Предложенный набор целей не вызывает возражений с точки зрения соответствия установленному перечню функций Минфина России, однако формулировки ряда из них требуют уточнения. Так, формулировка цели 4 расширительно толкует полномочия Минфина России, включающие в том числе подготовку проектов федеральных нормативных правовых актов по вопросам «разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления; финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами». Более целесообразной представляется формулировка: «обеспечение построения и функционирования эффективной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации».

Ряд тактических задач, направленных на реализацию перечисленных целей, в значительной степени дублируют друг друга и должны быть скорректированы или объединены.

Например, целесообразно объединить задачи 5.1. «Обеспечение экономически обоснованного объема и структуры государственного

долга Российской Федерации» и 5.2. «Сокращение стоимости обслуживания и совершенствование механизмов управления государственным долгом», так как механизмы их реализации практически полностью совпадают.

Наиболее значимым недостатком доклада Минфина России является его неполнота: в перечне целей и задач министерства отсутствуют многие, связанные с реализацией целого ряда важных функций, закрепленных за ним Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» и Положением о Министерстве финансов Российской Федерации¹¹³, включая выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в следующих сферах:

- производство, переработка и обращение драгоценных металлов и драгоценных камней;
- организация и проведение лотерей;
- производство и оборот защищенной полиграфической продукции;
- предоставление государственных гарантий Российской Федерации;
- финансовое обеспечение государственной службы и судебной системы (в том числе по вопросам: системы оплаты труда, социальных гарантий и пенсионного обеспечения федеральных государственных служащих, судей и иных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; предельной численности работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, штатной численности работников судебной системы Российской Федерации; финансового обеспечения служебных командировок на территории Российской Федерации и за рубежом работников федеральных органов государственной власти и федеральных государственных учреждений).

С учетом изложенного выше необходимым представляется расширение набора тактических задач министерства как субъекта бюджетного планирования, а также корректировка набора и содержания ведомственных целевых программ.

¹¹³ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329.

Замечания вызывают и ряд предложенных показателей. Так, по задаче 2.1. «Проведение взвешенной и предсказуемой бюджетной политики» не вполне корректным представляется показатель 3 – «Объем Стабилизационного фонда». Доклад предполагает поддержание Стабилизационного фонда на постоянном уровне. Вместе с тем в том же докладе Минфина прямо указывается, что создаваемый с 2004 г. Стабилизационный фонд РФ в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры является источником дополнительного денежного предложения, которое смягчит неблагоприятное воздействие на экономику. Таким образом, возможное в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры снижение размеров Стабилизационного фонда не будет свидетельствовать о качестве работы Минфина России, а значит, данный показатель является неинформативным.

Кроме того, сомнительными представляются корреспондирующие задаче 6.3 – «Обеспечение контроля за соблюдением бюджетного и валютного законодательства» – показатели: количество выявленных финансовых нарушений и объем взысканных штрафных санкций. Данные показатели можно охарактеризовать как «двузначные»: их рост может свидетельствовать как о росте эффективности контрольной деятельности Минфина России (положительный результат), так и об ухудшении ситуации с исполнением бюджета (рост числа самих нарушений, т.е. отрицательный результат).

Также требует доработки набор показателей к программе 9 «Повышение качества финансового менеджмента на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета». Предложенные показатели: наличие системы мониторинга бюджетного сектора (есть/нет); количество главных распорядителей средств федерального бюджета, подведомственных Минфину России, имеющих утвержденные планы мер по оптимизации бюджетного сектора, отвечающих требованиям мониторинга (% к общему числу ГРБС); наличие результатов анализа мониторинга бюджетного сектора (есть/нет) недостаточно полно раскрывают успешность реализации программы. Так, об эффективности бюджетного сектора предполагается судить просто по факту проведения мониторинга и его анализа, а также наличия планов мер по оптимизации

бюджетного сектора. Результаты мониторинга реализации мер по оптимизации бюджетного сектора в число показателей данной программы не входит. Таким образом, даже при самом плачевном состоянии бюджетного сектора по показателям ведения мониторинга и разработки планов на будущее программа будет считаться успешно выполненной.

Содержание раздела 5 доклада – «Результативность бюджетных расходов» – в части описания экономической эффективности, общественной эффективности и общественно-экономической эффективности деятельности министерства не вполне соответствует Методическим рекомендациям по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. В частности, в разделе детально не прописаны: соотношение непосредственных и конечных общественно значимых результатов деятельности с затратами на их достижение, соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности. Нет оценки объемов ввода в действие основных фондов на «вложенный рубль» и сокращения объемов незавершенного строительства, сопоставления показателей экономической эффективности на плановый период с показателями прошлых лет, а также с доступными данными по другим субъектам бюджетного планирования.

Вместе с тем к положительным чертам данного раздела следует отнести включение в него описания комплекса мер по повышению результативности расходов министерства по 3 основным направлениям: 1) повышение качества планирования целей, задач и результатов деятельности; 2) расширение сферы применения и повышение качества методов бюджетного планирования, ориентированных на результат; 3) оптимизация бюджетной сети и повышение качества управления бюджетными средствами.

К наиболее важным мерам, планируемым министерством, следует отнести:

- создание системы мониторинга качества управления бюджетными средствами главными распорядителями бюджетных средств и субъектами Российской Федерации;

- проведение внутриведомственного (между подведомственными службами, департаментами и территориальными органами) эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результат;
- формирование системы независимого контроля качества предоставляемых услуг;
- ведение реестра расходных обязательств в сфере ведения министерства;
- организация мониторинга бюджетной сети, мониторинга государственных закупок на уровне министерства (служб, территориальных органов);
- оптимизация бюджетной сети и численности работников территориальных органов и подведомственных государственных учреждений.

Министерство экономического развития и торговли

В докладе министерства сформулированы следующие стратегические цели:

1. «Создание комфортных условий для ведения бизнеса, развития свободных конкурентных рынков» (цель министерства и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости).

2. «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (цель министерства).

3. «Развитие потенциала государственного управления и институтов гражданского общества» (цель министерства и Федерального агентства по управлению федеральным имуществом).

4. «Обеспечение выгодной интеграции страны в мировое экономическое пространство» (цель министерства и Федеральной таможенной службы).

5. «Повышение эффективности экономического обеспечения обороноспособности и безопасности» (цель министерства и Федерального агентства по государственным резервам).

В целом система стратегических целей министерства адекватно отражает возложенную на него Правительством миссию, сформулированную как «Повышение конкурентоспособности российской

экономики как основы экономического роста и повышения благосостояния и качества жизни населения».

При этом цель 3, формально выходя за пределы полномочий МЭРТа, установленных в Положении о министерстве, вытекает из его роли как госзаказчика Федеральной программы «Реформа государственной службы» (на 2002–2005 гг.), разработчика и предполагаемого координатора программы «Административная реформа» на 2005–2010 гг.

В то же время необходимо уточнение цели 2 с учетом целей и задач Мининистерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион России), поскольку доклад готовился до окончательного определения функций нового министерства. В частности, в Минрегион России были переданы практически все федеральные целевые программы регионального развития, включенные в бюджетный доклад Минэкономразвития России: «Юг России», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья», «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики», Программа развития Калининградской области на период до 2010 г., «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области», «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации».

В этой связи предлагается исключить из перечня задач Минэкономразвития следующие задачи: 2.1. «Сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития регионов», 2.2. «Увеличение темпов социально-экономического развития геостратегически важных регионов России в сравнении со среднероссийскими темпами развития», 2.3. «Улучшение инфраструктурной обеспеченности регионов», 2.5. «Содействие экономическому развитию национально-культурных общностей».

При этом к сохраняющейся задаче министерства 2.4. «Содействие в проведении социально-экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» представляется целесообразным добавить задачу «Обеспечение нормотворческой и экспертной поддержки регионального и муниципального развития».

Минэкономразвития России в рамках своей деятельности осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в

его ведении Федеральной таможенной службы, Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. Именно через подведомственные федеральные агентства и федеральную службу осуществляется распределение основного объема расходов Минэкономразвития России. Характеризуя раздел «Результативность бюджетных расходов» доклада Минэкономразвития России, следует отметить его несоответствие «Методическим рекомендациям по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». Так, показатели результативности расходов представлены только по Федеральной таможенной службе и Федеральному агентству по управлению государственным имуществом. При этом представленные показатели результативности расходов носят крайне поверхностный характер. Так, результативность Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) измеряется путем сопоставления величины полученных федеральным бюджетом доходов от использования федеральной собственности и ее приватизации к общим расходам на осуществление агентством своих функций. Условность данного показателя характеризуется его плановым снижением с 26,4 в 2005 г. до 14,1 в 2006 г. и 15,2 для 2007 г., связанного с выполнением в целом планов приватизации и повышением значимости текущих расходов в сфере мониторинга и контроля эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности. Очевидна необходимость значительной детализации показателей деятельности Росимущества.

Также в крайне общем виде представлена характеристика результативности расходов Федеральной таможенной службы (ФТС России). Так, в докладе отмечено лишь, что в среднем каждый таможенник обеспечил перечисление в федеральный бюджет 12,3 млн руб., что в 1,3 раза больше, чем в 2002 г. На каждый рубль, вложенный в развитие таможенной системы в 2003 г., в бюджет государства возвращено 48,5 руб., или на 4,8 руб. больше, чем в 2002 г. Иных, более свежих статистических данных, характеризующих результативность расходов ФТС России, как и их целевых значений, в докладе не представлено. Это следует признать неудовлетворительным (хотя

слабость проработки разделов результативности бюджетных расходов и является характерной чертой большинства бюджетных докладов субъектов бюджетного планирования). Никак не охарактеризована результативность расходов Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роскадастр) и самого министерства¹¹⁴. Вместе с тем к числу достоинств раздела «результативность бюджетных расходов» следует отнести наличие детально прописанных мер по повышению эффективности бюджетного процесса в министерстве. Этот факт следует непосредственно увязать с участием министерства в эксперименте по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результат, необходимым условием которого было утверждение плана мер по повышению результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными расходами.

В области мер по оптимизации бюджетной сети планируется осуществить уточнение реестра бюджетных учреждений министерства, обеспечить создание системы оценки деятельности бюджетных учреждений (в том числе разработку плана мероприятий по реструктуризации бюджетной сети по результатам анализа результатов их деятельности).

Среди мер по расширению сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования планируется осуществить разработку методических указаний по порядку и процедурам формирования ведомственных целевых программ и по подготовке бюджета Минэкономразвития России в разрезе структурных подразделений и ведомственных целевых программ. Кроме того, должна быть осуществлена разработка формализованных процедур распределения ассигнований между структурными подразделениями Минэкономразвития России, подведомственными ГРБС и ПБС на основе результатов деятельности.

На основе анализа процедур проведения ведомственных конкурсов по закупкам работ и услуг планируется осуществить корректировку ведомственной нормативной и методической базы Минэкономразвития России по организации государственных закупок товаров и услуг. Кроме того, планируется осуществить разработку

¹¹⁴ Показатели деятельности Федерального агентства по государственным резервам (Росрезерв) являются секретными.

и внедрение системы мониторинга и контроля эффективности деятельности департаментов, подведомственных органов исполнительной власти, государственных учреждений, а также (с учетом проведения реформы госслужбы) внедрить систему мониторинга и контроля деятельности государственных служащих – сотрудников Минэкономразвития России.

В рамках реализации мер по повышению качества контроля за соблюдением бюджетного законодательства и формированию системы внутреннего аудита планируется разработать и внедрить институт ведомственной системы внутреннего аудита.

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная антимонопольная служба определила 2 стратегические цели своей деятельности:

1. «Создание условий для развития конкуренции посредством предупреждения и пресечения антиконкурентных действий».

2. «Обеспечение равного доступа к товарам (услугам), производимым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в их потенциально конкурентных видах деятельности».

Формулировки данных целей соответствуют нормативно установленному перечню функций ФАС России. Однако ряд тактических задач, направленных на их реализацию, относятся одновременно и к компетенции иных субъектов бюджетного планирования, являясь, по сути, межведомственными задачами.

Одним из примеров таких межведомственных задач является задача 1.1. «Создание благоприятной конкурентной среды». Очевидно, что создание благоприятной конкурентной среды предполагает, помимо прочего, и повышение защищенности прав собственности, снижение административной нагрузки на экономику, продолжение реформирования в отраслях естественных монополий, что относится к задачам Минэкономразвития России, правоохранительных ведомств, отраслевых ведомств – Минсвязи России, Минсельхоза России, Минтранса России и др. Задача 2.2. «Сокращение доли монопольных секторов в экономике» предполагает в первую очередь продолжение реформы в отраслях естественных монополий, за которые отвечают Минэкономразвития России и отраслевые ведомства – Минпромэнерго России, Минтранс

России. Функции контроля за соблюдением законодательства о естественных монополиях, возложенные на ФАС России, очевидно, недостаточны для решения данной задачи. Решение задачи 2.3. «Повышение прозрачности деятельности субъектов естественных монополий и доступности производимых ими товаров (услуг)» также в значительной степени относится к компетенции Минэкономразвития России, Федеральной службы по тарифам и отраслевых министерств.

Таким образом, проблема заключается в распределении между различными субъектами бюджетного планирования ответственности за состояние конкуренции на рынках и ход реформ в монопольных секторах. Такое распределение должно быть осуществлено в рамках подготовки Сводного доклада «О результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ», что может повлечь необходимость уточнения формулировок целей и задач ФАС России (например, в сторону их сужения в соответствии с существующими полномочиями).

Характеризуя предложенный набор тактических задач, нельзя не отметить дублирование в содержании задач 1.1. «Создание благоприятной конкурентной среды» и 1.2. «Снижение уровня недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы». Благоприятная конкурентная среда может быть определена как среда, характеризующаяся низким уровнем недобросовестной конкуренции. Так как все мероприятия, планируемые в рамках задачи 1.2., могут быть реализованы и в рамках задачи 1.1., целесообразно объединить эти задачи в одну.

В корректировке нуждается и ряд показателей деятельности ФАС России. Так, показатель «Уровень концентрации на высококонцентрированных товарных рынках» не всегда является адекватным отражением эффективности антимонопольной политики, так как в отдельных случаях высокая концентрация может быть эффективнее (например, из-за наличия эффекта масштаба), а конкуренция при этом может быть достаточно жесткой.

Ввиду невозможности достоверной оценки целесообразно, на наш взгляд, исключить показатель 1.1.5. «Изменение уровня прозрачности сделок».

Показатель 1.1.6. «Доля активов банковских организаций, в которых государству принадлежит менее 25%, в совокупных банковских активах» характеризует результаты не деятельности ФАС России, а государственной политики в банковской сфере. На ФАС России не возложены обязанности разработки государственной политики в области приватизации банковских институтов, поэтому данный показатель также должен быть исключен из текста доклада.

Показатель 2.3.1. «Эластичность выпуска товаров (услуг) субъектами естественных монополий по объему осуществляемых ими инвестиций» тоже имеет смысл исключить из числа целевых показателей деятельности Федеральной службы. Методика расчета подобного показателя чрезвычайно сложна и неизбежно основана на предположениях, существенно снижающих информативность индикатора. Например, одна из проблем состоит в том, что инвестиции в текущем году будут иметь результатом увеличение выпуска в течение неопределенного числа будущих лет.

Раздел «Результативность бюджетных расходов» доклада в части описания экономической эффективности, общественной эффективности и общественно-экономической эффективности не отвечает «Методическим рекомендациям по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». Так, в докладе не приводятся предусмотренные Методическими рекомендациями предложения (планы) субъекта бюджетного планирования по повышению результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами.

Федеральная служба по финансовым рынкам

ФСФР России формулирует в докладе 3 стратегические цели:

1. «Защита инвестиций и прав инвесторов на фондовом рынке».
2. «Развитие рынка пенсионных накоплений».
3. «Развитие рынка коллективных инвестиций».

Такая система целей и задач имеет свои резоны, но не свободна от недостатков. Во-первых, задачи неравноценны по масштабу. Цель 1 масштабнее, чем цели 2 и 3, поскольку для развития рынка пенсионных накоплений и развития рынка коллективных инвестиций необходима в том числе защита прав инвесторов: ведь соот-

ветствующие институты – инвестиционные фонды (ИФ), негосударственные пенсионные фонды (НПФ) – сами являются крупнейшими инвесторами.

Во-вторых, все цели и задачи направлены на защиту прав и интересов инвесторов, хотя ФСФР также призвана защищать интересы эмитентов и стимулировать эмитентов к выходу на финансовый рынок. В связи с этим представляется целесообразным введение новой цели: «Развитие возможностей привлечения капитала на финансовых рынках» и трех соответствующих ей задач:

4.1. «Развитие новых инструментов на фондовом и товарном рынках».

4.2. «Стимулирование выхода эмитентов на финансовые рынки».

4.3. «Обеспечение прозрачности эмитентов» (включение такой задачи позволит отменить задачу 1.2. «Обеспечение прав инвесторов через повышение прозрачности эмитентов на фондовом рынке» во избежание дублирования).

Следует отметить, что предложенный в докладе набор ведомственных целевых программ не отвечает структуре целей и задач Федеральной службы. Большинство программ включены в 2 и более задачи ФСФР, так как на 9 задач Федеральной службы приходится лишь 5 бюджетных программ. Это в значительной степени противоречит методологическим подходам, изложенным в «Методических рекомендациях о докладах субъектов бюджетного планирования».

Задача снижения ущерба от нарушений законодательства об инвестировании пенсионных накоплений и об инвестиционных фондах выглядит достаточно странно, если учесть, что на данный момент факты такого ущерба вообще не зафиксированы (или, по крайней мере, не являются достоянием гласности).

В докладе ФСФР России выделяются 4 показателя, характеризующие выполнение ее миссии (один из них приведен в двух альтернативных вариантах). Однако специальные показатели выполнения миссии не предусмотрены ни «Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования», ни «Методическими рекомендациями по подготовке докладов о результатах и основных направлениях дея-

тельности субъектов бюджетного планирования». В интересах единообразия формата докладов субъектов бюджетного планирования предлагаемые показатели миссии ФСФР России целесообразно разнести по отдельным целям и задачам.

Для задачи 1.1. «Формирование централизованной системы клиринга и расчетов на фондовом рынке» предложены следующие основные показатели:

- концентрация расчетов по ценным бумагам по итогам биржевых торгов эмиссионными ценными бумагами (доля расчетов, проведенных одним расчетным депозитарием (максимальный объем), по отношению к общему объему расчетов по итогам торгов);
- концентрация расчетов по денежным средствам по итогам биржевых торгов эмиссионными ценными бумагами (доля расчетов, проведенных одной расчетной организацией (максимальный объем), по отношению к общему объему расчетов по итогам торгов).

Оба эти показателя предполагается довести к 2007 г. до 100%, т.е. полностью сконцентрировать все расчеты по итогам биржевых торгов – как по оплате, так и по поставке ценных бумаг – в одном расчетном депозитарии и в одной расчетной организации. Не вполне понятно, правда, почему при одинаковом стартовом уровне в 2005 г. (по 10%) и одинаковом 100%-м уровне в 2007 г. показатели 2006 г. довольно сильно различаются: 50% для расчетного депозитария и 30% для расчетной организации. Ведь, скорее всего, максимальные объемы в 2006 г. будут у расчетного депозитария и расчетной организации, обслуживающих одну и ту же торговую площадку, так что их доля в общем обороте должна быть примерно одинакова.

Целевые значения показателя 1.2.1. «Количество эмитентов, входящих в котировальные листы фондовых бирж высшего уровня (A1 и A2, правила которых требуют повышенного уровня раскрытия информации)», предложенные в докладе на период до 2007 г., являются очевидно заниженными. Планируемый прирост в котировальных листах высшего уровня в 2 – 3 – 5 новых эмитента в год слишком мал и должен быть значительно увеличен.

Для задачи 1.3. «Законодательное обеспечение защиты инвестиций и прав инвесторов на финансовом рынке» предложен показатель уровня соответствия «Целям и принципам регулирования рынка ценных бумаг», принятым международной организацией фондовых регуляторов (методика, соответствующая Методике оценки реализации «Целей и принципов регулирования рынка ценных бумаг», принятой международной организацией фондовых регуляторов, будет разработана в 2005 г.).

Показатель 1.4.1. «Количество выявленных случаев нарушения законодательства профессиональными участниками рынка ценных бумаг, в результате которых был нанесен массовый ущерб инвесторам» (методика будет разработана в 2005 г.), как и любой другой показатель, ориентирующийся на выявленные правонарушения, стимулирует их сокрытие. Тем более странными выглядят целевые значения данного показателя: 1 (одно) нарушение в 2003 и 2004 гг. и 0 нарушений в 2005–2007 гг.

Также не вполне оправдан предлагаемый уровень количественных целевых значений показателей 1.4.4. «Доля предписаний ФСФР, отмененных судебными органами, по отношению к общему количеству вынесенных ФСФР предписаний» и 1.4.5. «Доля решений ФСФР о приостановлении или аннулировании лицензий профессиональных участников, отмененных судебными органами, по отношению к общему количеству таких решений». Неясно, почему предполагается разница на порядок в пропорциях отмененных судами предписаний ФСФР (3% – 2% – 1,5%) и отмененных судами решений ФСФР о приостановлении или аннулировании лицензий (25% – 20% – 10%). Планка, устанавливаемая для себя ФСФР по последнему из этих показателей, представляется заведомо низкой.

Планы изменения показателя 1.5.2. «Отношение объема торгов акциями 10 эмитентов, имеющих наибольший объем торгов акциями, к общему биржевому объему торгов акциями», предложенные в докладе, крайне скромны. Уменьшение концентрации оборота по 10 крупнейшим эмитентам на 1-% пункт ежегодно (95,9% – 95% – 94% – 93%) вряд ли можно ставить в заслугу ФСФР.

Также излишне скромны численные значения показателя 1.5.4. «Количество зарегистрированных выпусков ценных бумаг новых видов, законодательные основы выпуска которых будут созданы в

2005–2007 гг. (ипотечных ценных бумаг; коммерческих ценных бумаг; ценных бумаг, выпуск которых осуществляется в порядке секьюритизации активов; российских депозитарных расписок)». 10 новых выпусков по всем новым инструментам в 2006 г. и 20 выпусков в 2007 г. – это крайне мало.

Уровень целевого значения показателя 2.2.2. «Доля повторных нарушений участниками рынка пенсионных накоплений требований законодательства об инвестировании средств пенсионных накоплений по отношению к общему количеству выявленных нарушений законодательства об инвестировании средств пенсионных накоплений» слишком высок: даже к 2007 г. ФСФР планирует его на уровне 80%. Такой уровень повторности правонарушений сигнализирует о явном несовершенстве нормативной базы и требует от ФСФР разработки мер по устранению неразумных ограничений (таких, например, как 5-% максимум на вложения в 1 эмитента), что соответствует планам ФСФР.

Также неоправданно завышенным представляется целевое значение показателя 3.2.2. «Количество повторных нарушений, связанных с операциями с имуществом паевых инвестиционных фондов, акционерных инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, к общему количеству нарушений, связанных с операциями с имуществом паевых инвестиционных фондов, акционерных инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов». К 2007 г. ФСФР планирует его на уровне 64%.

Необходимо уточнить способы измерения показателя 2.2.1. «Уровень латентности нарушений законодательства об инвестировании пенсионных накоплений». В противном случае его следует исключить из доклада.

Следует отметить, что в докладе полностью отсутствует раздел «Результативность бюджетных расходов», что противоречит «Положению о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» и является существенным нарушением.

3. Промышленный блок

Министерство транспорта Российской Федерации

Исходя из заявленной миссии Минтранса по содействию экономическому росту и повышению благосостояния населения через доступ к безопасным и качественным транспортным услугам и превращение географических особенностей России в ее конкурентное преимущество в докладе выделяется 5 стратегических целей:

- развитие современной и эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение движения потоков пассажиров, товародвижения, снижение транспортных издержек в экономике;
- доступность услуг транспортного комплекса для населения;
- повышение конкурентоспособности транспортной системы России и реализация транзитного потенциала страны;
- повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы;
- улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений в транспортном комплексе.

Основными задачами, которые должны способствовать достижению первой стратегической цели по созданию современной, развитой и эффективной транспортной инфраструктуры, являются:

- увеличение протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям с поэтапным доведением до уровня международных стандартов;
- доведение технической оснащенности производственных объектов в приоритетных аэропортах до нормативного уровня;
- поддержание и увеличение протяженности внутренних водных путей, пригодных для эксплуатации и соответствующих требованиям безопасности;
- содействие увеличению протяженности и повышению пропускной способности железнодорожных линий.

Таким образом, задачи являются конкретизацией стратегической цели применительно к отдельным агентствам, представляющим различные сектора транспорта.

Показатели сформированы аналогичным образом по отраслевому признаку. В качестве основных индикаторов, отражающих уровень достижения цели, выбраны:

- доля протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, в общей протяженности сети федеральных автомобильных дорог;
- доля протяженности федеральных автомобильных дорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки, в общей протяженности федеральных автомобильных дорог;
- протяженность модернизированных и капитально отремонтированных федеральных автомобильных дорог с учетом резкого увеличения объемов работ по модернизации дорог с 2005 г.;
- протяженность эксплуатируемых внутренних водных путей с гарантированными габаритами;
- общий грузооборот, выполненный отраслями транспортного комплекса.

Задачи, решение которых обеспечивает достижение цели по повышению доступности услуг транспортного комплекса для населения и субъектов экономики, заключаются в следующем:

- создание условий для осуществления перевозок пассажиров, проживающих в районах Крайнего Севера, воздушным транспортом;
- создание условий для осуществления перевозок пассажиров на социально значимых маршрутах;
- восстановление объектов инфраструктуры транспорта, геодезии и картографии Чеченской Республики;
- содействие развитию сети автомобильных дорог субъектов РФ и муниципальных образований.

При этом представленные в докладе показатели позволяют в некоторой мере отразить степень реализации поставленных задач.

В рамках стратегической цели по повышению конкурентоспособности транспортной системы России и реализации транзитного потенциала страны министерство выделяет следующие задачи:

- увеличение протяженности федеральных автомобильных дорог, входящих в систему международных транспортных коридоров и соответствующих нормативным требованиям по

транспортно-эксплуатационным показателям уровню международных стандартов;

- развитие портовой инфраструктуры;
- содействие обновлению парка транспортных средств;
- развитие железнодорожных линий, входящих в систему международных транспортных коридоров.

Для достижения цели повышения комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы министерство предполагает решение следующих задач:

- сокращение количества нарушений требований, установленных нормативными правовыми, нормативными техническими и другими актами, связанными с эксплуатацией транспортных средств, других механизмов и дорожного хозяйства;
- содействие обеспечению охвата территории Российской Федерации и акватории Мирового океана навигационным, гидрографическим, геодезическим и картографическим обеспечением, а также системами связи при бедствиях на уровне, соответствующем международным и национальным требованиям;
- обеспечение охвата территории Российской Федерации и акватории Мирового океана в зоне ответственности Российской Федерации деятельностью специализированных аварийно-спасательных служб на воздушном и водном транспорте на уровне, соответствующем международным и национальным требованиям;
- увеличение количества объектов транспорта, имеющих оборудование, обеспечивающее антитеррористическую защищенность;
- снижение количества дорожно-транспортных происшествий из-за сопутствующих дорожных условий;
- поддержание количества транспортных средств автоколонн войскового типа на необходимом уровне.

Представленные в докладе показатели достижения цели по повышению безопасности и устойчивости транспортной системы позволяют достаточно полно отразить результаты решения поставленных задач.

Наконец, для достижения цели по улучшению инвестиционного климата и развитию рыночных отношений на транспорте министерство планирует решение следующих задач:

- содействие обновлению парка транспортных средств с использованием средств государственной поддержки;
 - создание законодательной базы, адекватной потребностям развития рыночных отношений, обеспечивающей привлечение инвестиций в инфраструктурные проекты;
 - внедрение механизмов частно-государственного партнерства.
- Основными показателями уровня достижения цели являются:
- количество воздушных судов отечественного производства, приобретенных с использованием государственной поддержки;
 - количество транспортных средств, построенных с использованием государственной поддержки в форме возмещения части затрат транспортных организаций на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;
 - количество инвестиционных проектов частно-государственного партнерства.

Часть поставленных задач сформулирована достаточно ясно и предполагает определенный набор действий. Одновременно с этим ряд задач сформулирован недостаточно четко, так как они могут решаться министерством только во взаимодействии с другими министерствами или хозяйствующими субъектами (соответствующие задачи сформулированы как «Развитие... » или «Содействие... »). Логика появления таких задач в целом понятна: они характеризуют главным образом задачи, за решение которых отвечает не только Минтранс России. Тем не менее большинство этих задач могут быть поставлены в качестве межведомственных (задач координации с региональными и муниципальными органами власти) и сформулированы более конкретно.

В целом система задач Минтранса России представляется достаточно сбалансированной.

Важным направлением деятельности Минтранса России, которое целесообразно было бы представить в докладе, является повышение эффективности предоставления транспортных услуг. Это включает решение следующих задач и подзадач:

- увеличение сроков службы объектов транспортной инфраструктуры;
- совершенствование нормативно-технической базы регулирования транспортной отрасли;
- повышение эффективности системы планирования, включая выбор приоритетов на основе оценки экономической эффективности, сокращение объемов незавершенного строительства, оптимизация распределения средств между текущими и инвестиционными расходами;
- повышение эффективности системы закупок для нужд транспортной отрасли, подготовка предложений по совершенствованию законодательства с учетом специфики транспортного комплекса, мониторинг подачи заявок, проведения и результатов торгов, применение показателей экономии бюджетных средств в результате проведения торгов;
- повышение эффективности текущих расходов, включая использование автоматизированных систем планирования расходов на основе данных диагностики состояния объектов транспортной инфраструктуры, моделирование и прогнозирование транспортных потоков, оптимизация управленческих решений на основе выбора наиболее эффективных проектов.

Одной из наиболее сложных проблем в доработке бюджетного доклада Минтранса России является выбор и регулярное наблюдение показателей достижения целей и решения задач. Предложенные в докладе Минтранса показатели результативности его деятельности можно условно разделить на две категории. Одни являются сугубо «ресурсными», т.е. их значения в большей степени зависят от масштабов бюджетного финансирования отрасли, нежели собственно от усилий министерства. К этой категории можно отнести такие показатели, как:

- протяженность вновь построенных, реконструированных и модернизированных федеральных автомобильных дорог;
- количество введенных в эксплуатацию производственных объектов наземной базы аэропортов;
- количество введенных в эксплуатацию систем светосигнального оборудования;

- протяженность эксплуатируемых внутренних водных путей с гарантированными габаритами судовых ходов;
- протяженность эксплуатируемых внутренних водных путей с освещаемой отражательной обстановкой;
- протяженность железнодорожных линий общего пользования;
- объем пассажирских авиаперевозок в районах Крайнего Севера;
- количество перевезенных пассажиров из г. Калининграда на основную территорию Российской Федерации;
- протяженность модернизированных и капитально отремонтированных автомобильных дорог общего пользования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- протяженность вновь построенных, реконструированных и модернизированных федеральных автомобильных дорог, входящих в состав международных транспортных коридоров.

Другие предложенные в докладе показатели действительно позволяют оценить качество предоставляемых транспортных услуг и работу транспортной системы, однако их довольно мало. К этой категории можно отнести, в частности, следующие показатели:

- доля протяженности федеральных автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям в общей протяженности сети федеральных автомобильных дорог;
- доля протяженности федеральных автомобильных дорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки, в общей протяженности федеральных автомобильных дорог;
- прирост пропускной способности морских портов;
- уровень охвата территории Российской Федерации деятельностью аварийно-спасательных служб на воздушном транспорте;
- доля аэропортов федерального и международного значения, оснащенного досмотровым оборудованием, обеспечивающим антитеррористическую защищенность.

В перспективе следует признать желательным увеличение числа показателей второй категории, т.е. качественных показателей работы транспортной системы. В частности, по всем видам транспорта в число показателей целесообразно включить показатели, отражающие пропускную способность инфраструктуры по отдельным видам транспорта: например, отношение фактической загруз-

ки отдельных участков дорог к нормативной, средние скорости движения грузов и пассажиров в отдельных транспортных терминалах и на участках транспортных коридоров и др. При наличии возможности расчета целесообразно использовать также показатели, характеризующие стоимость транспортных издержек или их долю в общей добавленной стоимости. Для характеристики деятельности Минтранса полезно также использовать экологические характеристики развития транспорта, в том числе: удельный расход энергоресурсов транспортными средствами; долю автомобильного парка, оснащенного системами очистки выхлопа по стандартам евро-2, евро-3; выбросы транспорта в атмосферу (часть данных вопросов выходит за рамки компетенции Минтранса России, соответствующая перекрестная тактическая задача сформулирована для Минпромэнерго России). По-видимому, в перечень должны быть также включены показатели, характеризующие уровень безопасности транспорта (с учетом того, что на эти показатели деятельность Минтранса России влияет лишь косвенно): число происшествий на отдельных видах транспорта; число погибших и раненых в происшествиях на отдельных видах транспорта; оценка материального ущерба от происшествий.

Однако в настоящее время существуют серьезные препятствия к использованию перечисленных показателей, так как большинство из них статистически не отслеживается или собирается на нерегулярной основе при проведении мониторинга. Соответственно для расширения перечня показателей результативности деятельности Минтранса необходимо предварительно обеспечить их статистическое измерение. В частности, возможности ФСГС России позволяют отслеживать такие показатели, как количество населенных пунктов или численность населения в населенных пунктах, не имеющих подъездов к ним по дорогам с твердым покрытием. Но это требует проведения специальных расчетов.

В целом доклад Минтранса России с учетом перечисленных замечаний и комментариев соответствует Методическим рекомендациям. В качестве первоочередных направлений его дальнейшей доработки следует выделить структурирование и более подробное описание доступных для достижения целей и решения задач инструментов, а также организацию сбора статистической информа-

ции, необходимой для расширения перечня показателей результативности.

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации

Основные направления деятельности министерства связаны с достижением следующих стратегических целей:

- обеспечение высоких темпов роста производства и конкурентоспособности промышленной продукции на основе прогрессивных структурных сдвигов в отраслях промышленности;
- обеспечение потребностей национальной обороны в современных видах вооружений и военной технике, их своевременная утилизация, расширение экспорта вооружений.

В рамках первой цели министерством предполагается решение задач по увеличению объемов производства конкурентоспособной продукции промышленности, развитию энергетического потенциала России и переводу экономики страны на энергосберегающий путь развития, а также развитие системы технического регулирования. Как отмечается в докладе, решение данных задач предполагает переход к наукоемкому инновационному развитию, создание условий для привлечения внешних и внутренних инвестиций и снижения издержек производства.

Каждая из указанных задач представляется в отдельности обособленной, однако в совокупности они не всегда согласуются между собой. Так, переход к наукоемкому инновационному развитию в промышленности на начальном этапе может быть связан с ростом издержек производства и соответственно со снижением конкурентоспособности промышленной продукции.

Более существенный недостаток доклада заключается, по нашему мнению, в том, что в нем недостаточно выделена роль министерства в решении перечисленных задач, значительная часть которых относится к сфере деятельности частного сектора. Например, в докладе отмечается, что для перехода к энергосберегающим технологиям необходимо создать условия, стимулирующие использование более дешевых и эффективных видов топлива, хотя использование дешевых и эффективных ресурсов полностью отве-

чает интересам производителей и, как правило, не требует специального стимулирования.

В качестве основных показателей, отражающих уровень достижения цели по обеспечению высоких темпов роста производства и конкурентоспособности промышленной продукции, указаны:

- темп прироста экспорта машинно-технической продукции промышленности;
- доля промышленной продукции российского производства во внутреннем потреблении промышленной продукции; снижение энергоемкости ВВП;
- доля ВВП, производимая предприятиями на основе разработанных технических регламентов.

Следует отметить, что такие показатели, как рост экспорта машинно-технической продукции промышленности или доля потребления отечественной промышленной продукции на внутреннем рынке, являются не только и не столько конечными результатами деятельности министерства промышленности и энергетики, сколько следствием работы отраслей промышленности и экономики в целом. Соответственно высоки риски недостижения целей и целевых показателей по причинам, весьма косвенно зависящим от деятельности самого министерства.

В качестве основных факторов, препятствующих решению сформулированных задач, отмечены:

- износ активной части основных производственных фондов;
- сокращение резерва конкурентоспособных мощностей и возможностей экстенсивного роста;
- сокращение резерва квалифицированной рабочей силы на предприятиях и «старение» рабочей силы;
- отсутствие механизма перераспределения инвестиционных ресурсов из экспортоориентированного топливно-сырьевого сектора в сектор перерабатывающих отраслей;
- продолжающийся рост экспортной ориентации топливно-сырьевых отраслей при одновременном росте импортной зависимости в отраслях конечного спроса;
- недофинансирование федеральных целевых программ.

Перечисленные условия представляют собой скорее негативные тенденции, объясняющие причины недостижения положитель-

ной динамики показателей, чем факторы, препятствующие решению задач. Предпочтительнее, чтобы формулировка соответствующих факторов учитывала внешние и внутренние условия работы промышленности и энергетики, от которых зависит результат действий субъекта бюджетного планирования.

Стратегическая цель Минпромэнерго по обеспечению потребностей национальной обороны в современных видах вооружений и военной техники, их своевременной утилизации, расширении экспорта вооружений будет достигаться с помощью таких федеральных целевых программ, как: «Национальная технологическая база на 2002–2006 гг.»; «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 гг.)»; «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.»; «Мировой океан»; «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»; «Ядерная и радиационная безопасность России»; «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации»; «Глобальная навигационная система», а также программ по созданию авиационно-космических материалов и электронной компонентной базы.

При этом планируемым результатом деятельности Минпромэнерго является, в частности, снижение доли продукции ОПК, производимой убыточными предприятиями, с 32% в 2004 г. до 15% в 2007 г. Следует заметить, что данный индикатор напрямую не характеризует конечные результаты деятельности министерства по созданию передовых технологий и модернизации производственных мощностей, утилизации снятых с вооружения образцов военной техники или уничтожению запасов химического оружия с использованием безопасных технологий. А такой индикатор, как доля России в экспорте вооружения и военной техники на мировом рынке, в среднесрочной перспективе может не отражать конечных результатов деятельности Минпромэнерго в рамках установленных задач. Для контроля достижения данной цели необходимо включить в доклад показатели, характеризующие результаты деятельности министерства в данных направлениях, в частности, показатели реализуемых министерством мер в ОПК (реорганизация, переориентирование производства, поддержка в поиске рынков сбыта и т.п.).

На основании анализа представленного доклада Министерства промышленности и энергетики можно сделать вывод: в целом он соответствует «Методическим рекомендациям по подготовке бюджетных докладов». Вместе с тем круг показателей, характеризующих работу министерства, требует уточнения и дополнительного анализа, поскольку среди показателей довольно много таких, значения которых могут изменяться под воздействием как деятельности министерства, так и прочих факторов. Соответственно, такие показатели характеризуют деятельность министерства только косвенно и больше отражают состояние отрасли. Необходимо также анализ результатов достижения и динамики показателей за отчетный период (2002–2004 гг.). Кроме того, требуются конкретизация и четкое выделение целей, подцелей и задач министерства, а также обоснование возможности достижения планируемого уровня целевых показателей в результате осуществления бюджетных программ и непрограммных расходов.

Министерство технологий и связи Российской Федерации

Стратегическими целями министерства являются:

- создание условий для формирования на территории России единого информационного пространства;
- создание условий для обеспечения потребностей населения, бизнеса и государственных органов в доступных, надежных, качественных и безопасных услугах по передаче, поиску, получению, производству и распространению информации;
- повышение конкурентоспособности и экспортного потенциала отрасли.

В рамках первой стратегической цели министерство планирует решение следующих задач:

- повышение эффективности использования телекоммуникационной инфраструктуры и инвестиционной привлекательности отрасли;
- создание условий для развития рынка информационных технологий, повышения эффективности их использования в социально-экономической сфере и в области государственного управления;

- развитие информационно-технологической инфраструктуры органов государственной власти и обеспечение общедоступности государственных информационных ресурсов.

Представленные задачи нуждаются в более четком разделении и конкретизации направлений их решения. Кроме того, необходимо конкретизировать факторы, которые препятствуют решению сформулированных задач, выделив причины сложившихся негативных тенденций.

Для достижения второй стратегической цели министерство планирует решение следующих задач:

- введение в отрасли механизма универсального обслуживания, который позволит решить проблему телефонизации всех населенных пунктов страны, предоставить всем гражданам доступ к услугам связи;
- дальнейшее развитие конкуренции на рынке местной связи с целью в ближайшие годы довести тарифы на услуги связи до уровня экономически обоснованных затрат с включением нормативной прибыли;
- обеспечение устойчивого функционирования орбитальной группировки и развитие сетей спутниковой связи и вещания Российской Федерации.

В рамках третьей стратегической цели министерства по повышению конкурентоспособности и экспортного потенциала отрасли предполагается решение следующих задач:

- расширение объемов производства российскими производителями, направляемого на экспорт;
- создание в России крупных фирм – производителей программного обеспечения;
- развитие производства элементной базы технических средств и оборудования для ИКТ.

При этом содержащийся в докладе тезис, что создание крупных фирм в отрасли позволит повысить конкурентоспособность российских производителей на внутреннем рынке, представляется спорным, во-первых, с точки зрения риска искусственной монополизации отрасли, во-вторых, потому, что создание коммерческих предприятий (за исключением ГУПов, основания к созданию кото-

рых законодательно ограничены) в принципе не входит в сферу компетенции органов исполнительной власти.

Кроме того, в качестве основных показателей, отражающих уровень достижения цели, указывается только объем экспорта заказного программного обеспечения, что не позволяет охватить в должной мере результаты деятельности министерства по решению указанных задач. При этом значения данного показателя могут изменяться под воздействием деятельности как Министерства, так и прочих факторов. В результате показатель характеризует деятельность министерства только косвенно и больше отражает состояние отрасли.

В целом доклад соответствует требованиям «Методических рекомендаций», при этом целесообразным представляется уточнение системы целей и задач с целью конкретизации и дополнения их задачами по повышению эффективности работы самого министерства и эффективности расходов бюджетных средств. Возможно, имеет смысл уточнить перечень средств и предполагаемых методов достижения целей. Также необходимо расширить список показателей, отражающих результаты деятельности министерства, и включить в доклад анализ результатов деятельности за отчетный период.

Министерство природных ресурсов

Стратегические задачи министерства в основном привязываются к общей задаче Правительства по развитию потенциала природно-сырьевых ресурсов. Привязка к детализированной системе стратегических целей, в том числе целей обеспечения субъектам рынка равноправного доступа к ресурсам, сокращения возможностей административного регулирования деятельности субъектов рынка, обеспечения достаточности материальных резервов, – такая привязка отсутствует. В числе стратегических целей министерства выделены следующие: создание условий для воспроизводства природных ресурсов и создание условий для повышения эффективности их использования.

В рамках стратегической цели по созданию условий воспроизводства природных ресурсов министерство планирует решение следующих задач:

- повышение инвестиционной привлекательности участков недр;
- обеспечение потребностей отраслей промышленности в геологической информации о недрах;
- обеспечение неистощительности лесопользования; удовлетворение потребностей населения и объектов экономики в водных ресурсах.

Следует отметить, что ряд задач и соответствующий им комплекс мер имеет достаточно общие формулировки и тем самым не позволяет оценить возможный вклад министерства в достижение поставленной цели (например, первая заявленная задача подразумевает оказание политической и экономической поддержки российским добывающим компаниям при выходе на мировой рынок, а также разработку комплекса экономических, правовых и организационных мер, обеспечивающих привлечение средств добывающих компаний и других негосударственных средств в поиск и разведку месторождений). Реализация данных задач также требует координации действий Министерства природных ресурсов с другими ведомствами. Кроме того, задача по удовлетворению потребностей населения и объектов экономики в водных ресурсах не имеет очевидной связи с целью создания условий воспроизводства природных ресурсов и должна быть выделена в отдельную тактическую задачу.

Для достижения стратегической цели по созданию условий для повышения эффективности использования природных ресурсов министерство планирует решение следующих задач:

- повышение рациональности использования минерально-сырьевых ресурсов;
- повышение эффективности использования лесных ресурсов;
- обеспечение надежности водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений;
- улучшение качества водных ресурсов и экологического состояния водных объектов.

В докладе в качестве основных факторов, препятствующих решению сформулированных задач, отмечаются несовершенство законодательства и недостаточность платы за пользование отдельными видами ресурсов.

Доклад Министерства природных ресурсов, на наш взгляд, нуждается в доработке применительно к набору используемых показателей, которые практически не отражают экологическую сторону разработки и использования ресурсов, эффективность деятельности отрасли. Необходимо также провести анализ результатов достижения и динамики показателей за отчетный период (2002–2004 гг.) и текущих и возможных препятствий в решении установленных задач.

Министерство сельского хозяйства

Как следует из доклада, основные направления деятельности министерства связаны с достижением таких стратегических целей, как:

- создание условий для повышения конкурентоспособности продукции агропродовольственного комплекса и рыболовства;
- создание условий для устойчивого развития сельских территорий и создания достойных условий жизни сельского населения;
- создание условий для сохранения и воспроизводства используемых сельским хозяйством и рыболовством природных ресурсов.

В рамках первой стратегической цели министерством выделено решение следующих задач:

- повышение объема производства конкурентоспособной по цене и качеству продукции сельского хозяйства и рыболовства, пищевой и перерабатывающей промышленности до уровня, необходимого для бесперебойного снабжения населения продуктами питания и промышленности сельскохозяйственным сырьем, и повышение среднедушевого потребления отечественных продуктов сельского и рыбного хозяйства и их переработки;
- повышение эффективности производства в сфере АПК, создание благоприятных условий для переработки рыбного сырья на территории Российской Федерации и экспорта рыбной продукции высокой степени переработки;
- повышение инвестиционной привлекательности отрасли, развитие технического и технологического потенциала АПК и рыболовства;

- развитие научного потенциала отрасли и рост образовательного уровня сельского населения (обеспечивается за счет развития сети учреждений в сельской местности, проведения мероприятий по профессиональной ориентации сельской молодежи, экспериментального внедрения научных и конструкторских разработок в производство);
- повышение качества и безопасности продукции сельского и рыбного хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности.

Основным недостатком сформулированных задач является их достаточно общая постановка, т.е. на уровне стратегических целей.

В частности, задачи развития технического и технологического потенциала отрасли или повышения инвестиционной привлекательности отрасли не пояснены какими-либо мерами, механизмами или направлениями их решения. В докладе также не представлены основные факторы, препятствующие решению перечисленных задач. Кроме того, выбранные показатели достижения цели (доля отечественной продовольственной продукции в общем объеме ее продаж на внутреннем рынке, экспорт продовольственных товаров, сырья и продовольствия) скорее характеризуют состояние отрасли в целом, чем результаты работы министерства. Тем самым министерство принимает на себя ответственность за работу отрасли в целом, хотя большинство определяющих ее факторов не находятся в зависимости от действий министерства или зависят от них опосредованно.

В рамках стратегической цели по созданию условий для устойчивого развития сельскохозяйственных территорий, обеспечению занятости и достойных условий жизни сельского населения министерство предлагает решение следующих задач:

- обеспечение занятости и повышение доходов лиц, проживающих в сельской местности;
- обеспечение сельского населения жильем;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры и средств телекоммуникаций.

Для данных целей в докладе министерства не представлены конкретные направления их решения. При этом отмечается, что магистральным направлением решения поставленных задач явля-

ется обеспечение устойчивого роста агропромышленного производства и повышение его эффективности, что является достаточно общей формулировкой и в равной степени относится ко всем стратегическим целям министерства. Следует также расширить список показателей, позволяющих более явно оценить вклад министерства в достижение цели.

Для достижения стратегической цели по созданию условий для сохранения и воспроизводства используемых сельским хозяйством и рыболовством природных ресурсов министерством выделены следующие задачи:

- реабилитация радиоактивно загрязненных территорий;
- улучшение состояния земель с/х назначения, водных объектов рыбохозяйственного назначения и сохранение исторически освоенных агроландшафтов;
- обеспечение сохранности и воспроизводства биологических ресурсов (водных биоресурсов, животных, отнесенных к объектам охоты).

В данном случае необходимо расширить список показателей, чтобы охватить все задачи министерства, которые способствуют достижению заявленной стратегической цели.

Таким образом, доклад Министерства сельского хозяйства в целом соответствует «Методическим рекомендациям по подготовке докладов». Однако необходимо увеличить количество показателей, характеризующих результаты деятельности министерства для отдельных целей и задач. Также надо представить факторы, которые могут препятствовать реализации заявленных задач, и обоснование возможности достижения планируемого уровня целевых показателей в результате осуществления бюджетных программ и непрограммных расходов.

3.5. Выводы

В настоящее время имеются серьезные недостатки в организации сети получателей средств федерального бюджета. Для их устранения необходимы следующие меры:

- приведение бюджетной сети в соответствие с новым разграничением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;

- устранение практики распределения средств бюджета одного уровня государственной власти органами власти другого уровня;
- передача в единое подчинение учреждений, выполняющих идентичные функции;
- сокращение числа уровней бюджетной сети;
- законодательное разграничение полномочий главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств в отношении бюджетных учреждений;
- ликвидация или объединение учреждений, имеющих малочисленный контингент потребителей.

В июле–сентябре 2004 г. Правительственной комиссией по проведению административной реформы утвержден порядок организации работы по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти государственных унитарных предприятий и учреждений, однако масштабная реформа в этой области еще не началась.

В настоящее время предоставлением социальных услуг занимаются исключительно учреждения, находящиеся в административном подчинении органов власти, финансирование которых осуществляется на основе сметы, что не создает стимулов для повышения эффективности их деятельности. Реформирование бюджетной сети должно осуществляться в направлении разделения функций поставщиков и заказчиков социальных услуг, расширения круга потенциальных поставщиков услуг и механизмов их взаимодействия с государством. Целью реформы является внедрение элементов рыночных отношений во взаимодействие между субъектами системы предоставления социальных услуг, в первую очередь – конкуренции между их поставщиками. Конкуренция должна создать стимулы для снижения издержек на оказание услуг, улучшения их качества и тем самым обеспечить повышение эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Идея расширения круга поставщиков социальных услуг нашла отражение в пакете законопроектов о внедрении новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе, работа над которым ведется МЭРТом РФ. Указанные законопроекты предполагают внедрение двух альтернативных бюджетному учреждению форм

организаций: автономных учреждений (АУ) и государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГМАНО).

Общими для обеих организационно-правовых форм особенно-стями, отличающими их от бюджетных учреждений, являются следующие: финансирование их деятельности из бюджета по результату, самостоятельное распоряжение любыми доходами и самостоятельная ответственность по обязательствам. Основные различия между ГМАНО и АУ состоят в том, что:

- ГМАНО предоставляет социальные услуги на договорной основе, тогда как АУ – на основе обязательных заданий собственника;
- АУ государственное имущество передается на праве оперативного управления, ГМАНО – на праве собственности.

Вместе с тем законопроекты не содержат достаточного регулирования некоторых принципиальных вопросов, без решения которых практическая реструктуризация бюджетной сети невозможна. Главным их недостатком представляется отсутствие четких критериев выбора организационно-правовой формы для преобразования бюджетных учреждений при том, что статус ГМАНО дает коллективу бюджетного учреждения явные преимущества. Фактически законопроекты позволяют осуществлять бесплатную передачу ГМАНО государственного недвижимого и ценного движимого имущества при отсутствии у последнего обязательств по предоставлению бесплатных услуг и отсутствию у учредителя права на получение доходов от использования этого имущества. В отсутствие четкого ответа на вопрос, в каких случаях бюджетное учреждение подлежит преобразованию в АУ, а в каких – в ГМАНО, возникает риск, что выбор варианта реорганизации будет осуществляться по результатам индивидуальных согласований между бюджетным учреждением и его учредителем.

Учитывая социальное значение реформы бюджетного сектора, без решения обозначенных выше вопросов начинать ее чрезвычайно рискованно. В этих условиях целесообразно избрать одну из двух стратегий:

1. Отложить внедрение новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе до уточнения концепции реформы, в ходе которого необходимо решить, в частности, следующие вопросы:
 - уточнить основания для выбора варианта реорганизации;

- «уравновесить» положение ГМАНО и АУ, исключив возможность передачи в собственность ГМАНО недвижимого и дорогостоящего движимого имущества. Такое имущество может передаваться ГМАНО только на правах аренды, условия которой должны дифференцироваться в зависимости от участия ГМАНО в выполнении государственного социального заказа;
- запретить преобразование в ГМАНО учреждений, являющихся монополистами на локальном рынке услуг общего, начального и среднего профессионального образования и здравоохранения;
- предусмотреть возможность совместного учреждения АУ и ГМАНО различными органами власти (местного самоуправления) и (или) частными лицами.

2. Начать частичное внедрение новых организационно-правовых форм в отдельных отраслях бюджетного сектора экспериментальным путем в рамках действующего законодательства, которое позволяет преобразовывать учреждения в фонды и автономные некоммерческие организации.

При выборе этой стратегии необходимо соблюдать указанные выше условия допустимости преобразования бюджетных учреждений, а также следующие условия:

- отбирать подлежащие реорганизации учреждения преимущественно из числа тех, которые имеют высокий удельный вес внебюджетных доходов, так как это свидетельствует о достаточно высокой степени готовности учреждения к функционированию в рыночных условиях, в первую очередь – о наличии платежеспособного спроса на его услуги;
- чтобы смягчить оппозицию реформе со стороны работников бюджетных учреждений и исключить преобразование в новые организационно-правовые формы учреждений, не имеющих управленческого потенциала для самостоятельного хозяйствования, следует свести к минимуму масштабы применения принудительной (т.е. без учета мнения коллектива учреждения) реорганизации;
- использовать преимущественно общественный контроль за организациями, созданными в процессе преобразования бюджетных учреждений. Это означает, что ключевую роль в управлении новыми организациями должны играть попечительские

(наблюдательные) советы, формирующиеся с привлечением общественности.

Можно предложить следующий набор альтернативных смете способов финансирования предоставления социальных услуг: нормативно-целевое финансирование, договорное финансирование и субсидирование потребителя.

Под **нормативно-целевым финансированием** понимается возмещение расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам финансовых затрат на оказание соответствующих услуг, устанавливаемым в административном порядке. Нормативно-целевое финансирование применимо к бюджетным и автономным учреждениям, т.е. к организациям, которые не вправе отказаться от предоставления услуг, оплачиваемых по этим нормативам. В зависимости от отраслевой специфики нормативы финансовых затрат могут быть едиными для всех потребителей либо дифференцироваться в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий оказания услуг и иных факторов. Финансирование по единым для всех потребителей нормативам обычно именуется нормативно-подушевым финансированием. Нормативно-целевое финансирование не противоречит Бюджетному кодексу РФ и может применяться к бюджетным учреждениям без их реорганизации.

При последовательном применении нормативно-целевое финансирование позволяет исключить финансирование за счет бюджета затрат на осуществление коммерческой деятельности бюджетных учреждений и сократить расходы бюджета на покрытие необоснованных издержек поставщиков услуг (так как нормативы рассчитываются исходя из среднестатистических затрат на их оказание).

Однако при нормативно-целевом финансировании конкуренция поставщиков ограничена рядом факторов. Во-первых, конкуренция не сказывается на цене услуг, а значит, теоретически позволяет поддерживать нормативы на завышенном уровне. Если же нормативы финансовых затрат не будут покрывать рациональную потребность в средствах на предоставление услуг, поставщики, предоставляющие услуги более высокого качества, не будут заинте-

ресованы в их оказании, что ограничит для потребителей возможности выбора.

Необходимым требованием к эффективной организации нормативно-целевого финансирования является его одноканальность либо прозрачность принципов распределения средств по сопутствующим каналам финансирования. Хотя нормативно-целевое финансирование практически применяется в системе ОМС и ГИФО, до сих пор оно использовалось наряду с традиционным сметным финансированием. Это значительно ограничивает конкуренцию между поставщиками услуг, так как при непрозрачности распределения сметных ассигнований нормативы затрат на оказание социальных услуг для разных учреждений на практике оказываются неодинаковыми.

Теоретически нормативно-целевое финансирование не предполагает необходимости осуществления контроля за направлениями расходования средств, полученных учреждением в качестве оплаты оказанных им услуг, так как такой контроль снижает хозяйственную самостоятельность учреждения, степень его адаптивности к меняющимся рыночным условиям и запросам потребителя, а, в конечном счете, препятствует снижению издержек на предоставление услуг. Поэтому в перспективе контроль за расходованием бюджетных ресурсов, полученных в качестве оплаты услуг, должен быть заменен контролем за объемами и качеством предоставляемых услуг. В настоящее время этому препятствует наличие норм Бюджетного кодекса РФ, предполагающих казначейский контроль за исполнением смет бюджетных учреждений по расходам, и отсутствие отлаженных процедур контроля за объемами и качеством предоставляемых услуг.

Вместе с тем при переходе к нормативно-целевому финансированию в условиях действующего Бюджетного кодекса можно постепенно смягчать контроль за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, полученных в качестве оплаты услуг, за счет укрупнения статей расходов, по которым утверждаются сметы, и упрощения процедур утверждения и корректировки смет.

Под **договорным финансированием, или социальным заказом**, понимается финансирование предоставления социальных

услуг по договору между государством и поставщиком услуг при наличии свободы сторон заключать соответствующий договор. Договорное финансирование применимо к ГМАНО и организациям частного сектора.

В системе социального заказа конкуренция между поставщиками услуг выражена в большей степени по сравнению с нормативно-целевым финансированием, при котором принудительное размещение заданий и возможность установления нормативов на уровне, не покрывающем затрат на предоставление услуг, ограничивает заинтересованность поставщиков.

Вместе с тем при договорном финансировании стоимость социальных услуг не поддается административному контролю со стороны государства. Это ограничивает применение социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг для всех потребителей, т.е. в общем, начальном и среднем профессиональном образовании, а также в здравоохранении.

Переход к предоставлению услуг на договорной основе следует осуществлять поэтапно и при условии наличия на соответствующей территории нескольких государственных и негосударственных организаций, оказывающих соответствующие услуги. Для этого в процессе бюджетного планирования можно организовывать конкурсы на право заключения договоров на оказание социальных услуг между действующими на соответствующей территории бюджетными учреждениями и частными организациями. Стартовой ценой на таких конкурсах, превышение которой влечет их признание несостоявшимися, должен быть рассчитанный исходя из возможностей бюджета на очередной год норматив финансовых затрат на предоставление данных услуг. В случае если размещение социального заказа на конкурсной основе оказалось невозможным, следует использовать нормативно-целевое финансирование.

При нормативно-целевом и договорном финансировании важно обеспечить потребителю право выбора поставщика услуг, что предполагает отказ от закрепления за поставщиками услуг определенного контингента потребителей. При этом государство может гарантировать потребителю полностью бесплатное предоставление услуг лишь в случае, если их поставщиком является уч-

реждение, финансируемое из соответствующего бюджета, или организация, с которой у государства имеется договор на оказание услуг. Распределение бюджетных расходов на оказание услуг между конкретными их поставщиками должно осуществляться исходя из установленной договором цены услуг (или норматива финансовых затрат на их оказание) и фактического объема их предоставления. Для упрощения контроля за объемами услуг, предоставляемых отдельными поставщиками, можно предусмотреть выдачу потребителям ваучеров (сертификатов) на приобретение услуг.

От нормативно-целевого и договорного финансирования с использованием ваучеров следует отличать **субсидирование потребителя**, которое заключается в предоставлении гражданам бюджетных средств для частичной компенсации их расходов на приобретение определенных услуг. Целевое использование бюджетных средств при этом обеспечивается путем их перечисления выбранному потребителем поставщику услуг. Однако в отличие от нормативно-целевого и договорного финансирования с использованием ваучеров при субсидировании получателем бюджетных средств является не поставщик услуг, а именно потребитель. Это означает, что в договорные отношения с поставщиком услуг вступает не государство, а потребитель. Соответственно государство не гарантирует потребителю ни цены, ни качества услуг. Обязательство государства ограничивается уплатой гражданину фиксированной суммы в случае, если цели заключенного им с поставщиком услуг договора соответствуют целям предоставления субсидии.

С учетом отмеченных особенностей субсидирования потребителя этот способ финансирования допустим применительно к услугам, которые государство в принципе считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан и при отсутствии государственного контроля за качеством услуг.

В процессе подготовки проекта федерального бюджета на 2005 г. впервые в российской практике была предпринята попытка использовать методологию **бюджетирования, ориентированного на результат**. Всеми федеральными министерствами и ведомствами на единой методологической основе были подготовлены бюджетные доклады, в которых описаны основные результаты их работы за отчетный трехлетний период, определены цели и задачи

их деятельности на среднесрочную перспективу, а также система показателей для оценки ее результативности. Одним из позитивных следствий составления бюджетных докладов стало то, что большая часть расходов на содержание министерств и ведомств теперь распределена по так называемым ведомственным целевым программам, т.е. они увязаны с конкретными направлениями деятельности структурных подразделений ведомств и их ожидаемыми результатами.

Доклады министерств рассматривались Правительственной комиссией по повышению результативности бюджетных расходов, уточнялись по итогам рассмотрения и были обобщены в Сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ. В целях создания стимулов к повышению качества бюджетного планирования в законе о федеральном бюджете на 2005 г. предусмотрено выделение 180 млн руб. в качестве дополнительного финансирования для министерств, представивших лучшие бюджетные доклады.

Одновременно была создана правовая база для встраивания в российский бюджетный процесс практики среднесрочного целевого планирования и совершенствования института бюджетных докладов. В настоящее время в эту нормативно-правовую базу входят: «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» и «Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования», утвержденные Постановлением Правительства России от 22 мая 2004 г. № 249, «Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год», утвержденное Постановлением Правительства от 6 марта 2005 г. № 118. Кроме того, МЭРТом РФ подготовлен проект Постановления Правительства «О порядке разработки Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации».

Так, «Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» создает необходимые предпосылки для внедрения методов БОР за счет

включения в перспективный финансовый план распределения между субъектами бюджетного планирования ассигнований на выполнение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств на трехлетний период. Любые отступления от ранее утвержденных параметров перспективного финансового плана в процессе составления бюджета на очередной год должны мотивироваться. Это удлиняет период бюджетного планирования, обеспечивает преемственность государственной политики и учет ранее принятых обязательств в процессе составления бюджета, а значит, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов. В то же время перспективный финансовый план законодательно не утверждается, что обеспечивает необходимую степень адаптивности финансовой политики к изменениям социально-экономической ситуации.

Проект Постановления Правительства «О порядке разработки Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации» призван содействовать повышению качества этого документа за счет конкретизации требований к его содержанию в части оценки рисков недостижения поставленных целей, выделения межведомственных задач и задач, решение которых возможно только во взаимодействии с другими уровнями публичной власти.

В перспективе планируется распространение механизмов БОР (в том числе формализованных показателей результатов деятельности) на уровень структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений. Это требует разработки концепции реформирования бюджетного процесса на внутриведомственном уровне, включая механизмы трансформации целей и задач субъектов бюджетного планирования в цели и задачи получателей бюджетных средств. Кроме того, в рамках административной реформы предусматривается формирование системы повышения мотивации государственных служащих на основе использования показателей результативности в индивидуальных контрактах и должностных регламентах. Для успеха преобразований в ближайшем будущем необходимо создание эффективных систем мониторинга показателей результативности

деятельности субъектов бюджетного планирования и бюджетной сети.

Концептуально установка на внедрение в российский бюджетный процесс методов бюджетирования, ориентированного на результат, не вызывает сомнений. Это создает предпосылки для развития процессов целеполагания при проведении бюджетной политики, более прозрачного сопоставления затрат с результатами и принятия более рациональных, с точки зрения общественных интересов, решений.

Вместе с тем анализ практики подготовки Сводного бюджетного доклада Правительства и докладов федеральных министерств о результатах и основных направлениях их деятельности позволяет сделать вывод о необходимости весьма осторожного отношения к этому новому инструменту бюджетного процесса. Серьезные изъяны в методологии планирования по методу БОР порождают формальное отношение министерств к подготовке докладов (по крайней мере, значительной их части). А это снижает действенность предложенного инструмента бюджетного процесса в качестве средства повышения его эффективности.

Теоретически правильное требование о том, чтобы целям и задачам, которые ставятся субъектами бюджетного планирования, соответствовали количественные показатели их достижения, в сочетании с ограниченностью возможностей сбора необходимой статистической информации, привело к искажению логической последовательности планирования. Показатели результативности, которые по идее должны подстраиваться под цели и задачи, фактически выступили на первый план. При составлении бюджетного доклада министерства сначала оценивают, какие статистические показатели они могут собрать, а уже потом «придумывают» цели и задачи, о реализации которых можно судить по этим показателям. Для снятия остроты отмеченной проблемы, очевидно, потребуется длительный переходный период, в ходе которого предстоит обеспечить соответствие системы показателей результативности деятельности федеральных министерств доступным статистическим ресурсам. Пока же эта задача не решена, следует смягчить предъявляемые министерствам требования к представлению измеримых показателей результативности деятельности, в том числе за

счет предоставления министерствам возможности замены статистически наблюдаемых индикаторов данными выборочных ведомственных наблюдений, социологических опросов и пр.

Не менее значимой является проблема разграничения политических и функциональных критериев оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, в условиях рыночной экономики органы власти имеют достаточно ограниченный набор инструментов влияния на социально-экономические процессы, и их активное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов не приветствуется. С другой – Правительство традиционно признается ответственным за все, что происходит в стране. Наиболее явно это противоречие отразилось в бюджетных докладах министерств промышленного блока, которые, не имея в своем распоряжении разветвленной бюджетной сети и серьезных инструментов влияния, часто ставили перед собой такие амбициозные задачи, как повышение объемов производства конкурентоспособной продукции в подведомственных отраслях. Одним из способов решения этой проблемы может быть ужесточение требований к описанию средств достижения поставленных целей и задач в ведомственных бюджетных докладах с точки зрения демонстрации зависимости между конкретными действиями субъектов бюджетного планирования и получаемым результатом.

Однако и у министерств социального блока, которые располагают обширной сетью подведомственных учреждений, зачастую наблюдался разрыв между объемом полномочий и набором поставленных задач. Например, Министерство образования и науки ставило перед собой цели в области развития среднего образования, несмотря на то, что соответствующие образовательные учреждения находятся в ведении субнациональных властей и финансируются из региональных и местных бюджетов. Из сказанного вытекает необходимость постановки целей и задач в привязке к выделенным зонам ответственности различных уровней бюджетной системы. При этом в деятельности федеральных органов власти акцент должен быть сделан на выстраивании косвенных инструментов влияния на те аспекты функционирования подведомственных отраслей, которые финансируются другими уровнями бюджетной системы (субъектами Федерации, муниципалитетами).

Проблема взаимодействия с другими уровнями публичной власти для реализации целей федеральной политики проявляется не только на уровне докладов министерств. В Сводном докладе Правительства должен присутствовать раздел «Региональные аспекты достижения целей Правительства Российской Федерации» при отсутствии ясности по вопросу о том, на какой организационной основе планируется задействовать регионы для реализации стратегии федерального Правительства. Представляется, что принудительное возложение на региональные и местные органы власти заданий по реализации целей федерального Правительства противоречило бы логике проведенной в 2003–2004 гг. реформы системы разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. По нашему мнению, содержанием раздела Сводного доклада, посвященного региональным аспектам достижения целей Правительства РФ, могут быть только согласованные с региональными властями совместные программы в сферах совместной компетенции.

Даже если бы предложенные в бюджетных докладах показатели результативности не вызывали возражений с точки зрения реалистичности и релевантности полномочиям ведомств, возможности для независимой внешней оценки их численных значений весьма ограничены. Это связано с отсутствием необходимой для сопоставительного анализа информационной базы не только по другим странам, но зачастую и по аналогичным внутренним показателям прошлых лет. Таким образом, фактически у Правительства на сегодняшний день нет возможности судить, высоки предложенные ведомствами значения показателей или низки, а значит, можно ли считать деятельность ведомства достаточно результативной. Кроме того, в настоящее время не налажена экспертная оценка запрашиваемого ведомствами под те или иные программы объема финансирования с точки зрения его достаточности или избыточности.

Существуют и другие, более мелкие недостатки в методологии подготовки бюджетных докладов министерств. Например, не определена методология оценки эффективности регулятивной и контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти; не урегулирован вопрос о типах расходов, которые допускается относить к непрограммным; отсутствует порядок координации по-

казателей деятельности субъектов бюджетного планирования, руководство которыми осуществляет Президент России; пока не удалось обеспечить вычленение межведомственных целей и задач, для решения которых была бы целесообразна координация ведомственных целевых программ.

Необходимо уточнить соотношение Сводного бюджетного доклада и докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности с ранее применявшимися документами среднесрочного планирования, в частности, с программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и стратегиями развития различных отраслей. Сосуществование плановых документов, составленных на разной методологической основе, но рассчитанных на один и тот же период времени, подрывает значение и статус каждого из них. Представляется, что Сводный бюджетный доклад должен заменить программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, что не исключает возможности существования отдельного документа, описывающего программу развития на долгосрочную (например, 10 лет) перспективу.

Принимая во внимание отмеченные недостатки новых инструментов бюджетного планирования, следует признать правильным отказ от идеи распределения ассигнований между ведомственными бюджетами на основе оценки результативности и предоставления субъектам бюджетного планирования, получившим высокие оценки с точки зрения качества финансового управления, большей свободы перераспределения средств внутри ведомственных бюджетов. Хотя теоретически БОР предполагает увязку финансирования с оценкой эффективности расходов, на наш взгляд, на данном этапе реформы такая увязка – в масштабах больших, чем распределение некоего премиального фонда – была бы преждевременна. В отсутствие адекватных критериев оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и представлений о том, какой уровень затрат на достижение этих результатов может считаться экономически обоснованным, снятие контроля за направлениями расходования средств может привести к росту бюджетных расходов. Достижение установленных целей не означает, что они не могли быть дос-

тигнуты с меньшими затратами, а значит, не дает оснований отказываться от контроля за обоснованностью затрат.

Проведенный анализ докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных министерств и Сводного бюджетного доклада свидетельствует о необходимости совершенствования методологии их разработки. Пересмотр рекомендуется по следующим направлениям:

- отказ в рамках бюджетного процесса от определения целей федеральных ведомств путем нахождения измеримых составляющих обобщенных целей социально-экономического развития страны. Использование таких измеримых составляющих оправдано в качестве индикаторов достижения целей, но не в качестве целевых показателей для оценки деятельности ведомств, производимой в рамках бюджетного процесса;
- увеличение числа уровней конкретизации целей (увеличение числа ярусов в дереве целей) для обеспечения более плавного перехода от обобщающих целей к целям и задачам, достижение которых соответствует возможностям каждого ведомства;
- формулирование качественных и количественных характеристик, позволяющих судить о степени достижения целей, только применительно к конкретным задачам и программам деятельности ведомств;
- более развернутое описание целевых программ, раскрывающее механизмы, используемые в них для выполнения соответствующих задач.

Во всяком случае, очевидно, что переход от действующей системы бюджетного планирования к бюджетированию по результатам требует длительного периода адаптации. При этом построение системы показателей результативности, которое сейчас выходит на первый план, не должно быть основным содержанием этого процесса. Основной же упор должен быть сделан на разработке системы целей и задач их достижения и выделении видов деятельности, связывающих решение задач с необходимым для достижения определенных результатов объемом ресурсов.

4. Международный опыт организации предоставления социальных услуг в отдельных отраслях

Введение

В мире накоплен значительный практический опыт реформирования социальной сферы, причем в странах как с переходной, так и с развитой экономикой. Анализ опыта первых позволяет сделать выводы относительно того, с какими трудностями предстоит столкнуться в ходе реформирования, анализ опыта вторых – оценить результаты функционирования тех или иных систем в условиях устоявшейся рыночной экономики, а также проанализировать новые вызовы, с которыми странам с переходной экономикой придется столкнуться в будущем.

С учетом темы данной главы интересен опыт зарубежных стран в разработке механизмов финансирования социальной сферы, в частности, предоставления услуг в области здравоохранения и образования (особенно здравоохранения, что связано с объективно обусловленной сложностью этой системы, состоящей из нескольких обособленных рынков (лекарств, медицинского оборудования, страхового, врачебных услуг и т.д.), на каждом из которых возникают свои специфические проблемы). Важной задачей является организация финансирования этого сектора социальной сферы, отвечающая как экономическим возможностям, так и социальным потребностям, и в этой связи изучение опыта проведения реформ здравоохранения в зарубежных странах может оказаться весьма полезным. Поэтому большая часть данной главы посвящена именно вопросам реформы здравоохранения.

В подразделе, посвященном международному опыту финансирования здравоохранения, рассмотрен опыт внедрения элементов рыночных отношений в механизм взаимодействия между субъектами общественного здравоохранения в различных зарубежных странах. Изучается опыт реформирования медицинских организаций, в том числе автономизация и корпоратизация бюджетных медицинских учреждений, опыт по передаче функций, выполнявшихся государственными медицинскими организациями, негосудар-

ственным организациям, опыт создания условий для развития конкуренции между производителями медицинских услуг в системе общественного здравоохранения в целях повышения эффективности использования ресурсов в этой сфере.

Кроме этого, подробно затрагиваются отдельные аспекты реформирования систем финансирования здравоохранения в странах с переходной экономикой, в том числе основные предпосылки проведения реформ, выбор страховых моделей финансирования, формирование финансовых средств ОМС, политика создания условий для конкуренции между страховщиками, опыт приватизации медицинских и фармацевтических организаций.

При рассмотрении опыта финансирования здравоохранения в Канаде проанализированы как возможные подходы к оптимизации существующих в настоящее время механизмов финансирования, так и новые идеи в данной области и проведенные эксперименты по сокращению расходов бюджета на предоставление медицинских услуг учреждениями, их основные достоинства, недостатки и последствия. На основе опыта Канады изучаются различные подходы, позволяющие уменьшить роль бюджетных средств в финансировании сферы здравоохранения, рассматриваются соображения, которые должны учитываться при использовании различных источников финансирования.

Основные задачи, которые решались при проведении реформ в области финансирования образования, в целом аналогичны – растущие потребности, связанные с увеличением требований к современному профессиональным кадрам, новые более дорогостоящие методики обучения и ряд других факторов – требовали расширения источников финансирования образования, в частности, за счет привлечения средств самих обучающихся. В связи с этим в настоящем разделе рассматриваются проведенные в различных странах реформы, направленные на повышение доли частного сектора в объеме финансирования образовательных услуг, изучается опыт стран, где успешно используется набор различных инструментов финансирования образования, а также описываются основные инструменты, применяемые в рамках схем разделения затрат в сфере высшего образования.

Отдельно в разделе рассмотрен опыт Великобритании в области реформы системы финансирования высшего образования, которая была проведена не так давно. Помимо изучения основных предпосылок реформ в данной области, речь пойдет о специально созданном для выработки предложений в сфере совершенствования системы образования Великобритании Комитете Диринага, о результатах его работы и о том, какое окончательное решение относительно направления реформ в данной области было принято правительством Великобритании.

4.1. Международный опыт финансирования здравоохранения

Общие положения

Все общественные системы здравоохранения в европейских странах вплоть до 80-х годов характеризовались общностью принципов, на основе которых строилось взаимодействие между *производителями* медицинских услуг (медицинскими организациями, индивидуально практикующими врачами и их ассоциациями) и организациями, их финансирующими, – *плательщиками* (государственные органы управления здравоохранением, страховые фонды), а также между различными производителями, предоставляющими технологически связанные медицинские услуги.

В системах бюджетного финансирования европейских стран каждый производитель находился в административном подчинении определенного территориального органа управления здравоохранением и получал финансовые средства в соответствии с распоряжениями этого органа. В системах страхового финансирования в европейских странах страховщики не имели права самостоятельно выбирать производителей, которые будут оказывать медицинскую помощь застрахованным, а обязаны были заключать соглашение об оплате медицинской помощи с любым заинтересованным производителем медицинских услуг. Функции плательщиков сводились к распределению средств внутри сложившихся вокруг них групп медицинских организаций и передаче средств ассоциациям врачей, распределяющим их далее между своими членами.

Начатые в европейских странах в конце 80-х – начале 90-х годов реформы были направлены на внедрение элементов рыночных отношений во взаимодействие между субъектами общественного здравоохранения.

Суть предлагаемых новых принципов организации общественного финансирования здравоохранения сводилась к 3 ключевым положениям¹¹⁵:

- 1) разграничение функций покупателей и производителей медицинских услуг;
- 2) организация конкуренции производителей;
- 3) организация конкуренции покупателей.

В системах бюджетного финансирования здравоохранения государственные органы управления здравоохранением сочетали функции финансирования медицинских учреждений с функциями управления их деятельностью. Для того чтобы решения о распределении выделенных на здравоохранение бюджетных средств не принимались под влиянием необходимости поддерживать подведомственные медицинские учреждения безотносительно к эффективности их работы, необходимо разделение данных функций. В качестве основного фактора повышения эффективности системы финансирования рассматривалось развитие конкуренции за лучшие медицинские организации между покупателями.

Обозначенные выше принципы воплощала следующая идеальная модель распределения прав и ответственности тех, кто предоставлял медицинскую помощь населению, и тех, кто ее оплачивал¹¹⁶:

- 1) плательщики и производители свободны от отношений административного подчинения и взаимодействуют друг с другом как покупатели и поставщики услуг, заключая контракты, предметом которых являются структура, объемы и стоимость медицинской помощи, предоставляемой потребителям;
- 2) покупатели не несут ответственности за хозяйственную деятельность и финансовое положение производителей;

¹¹⁵ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП, 2000. Научные труды. № 25р.

¹¹⁶ Там же.

3) производители медицинских услуг покрывают свои расходы за счет доходов от выполнения заключенных контрактов, они несут финансовую ответственность за результаты своей работы и экономически заинтересованы в повышении эффективности своей деятельности;

4) покупатели свободны в выборе тех, с кем они заключают контракты: покупатели могут заключать контракты с любыми производителями и вправе не заключать контракты с теми, чьи услуги более дороги или хуже по качеству;

5) производители вправе заключать контракты с любыми заинтересованными покупателями (страховщиками, органами управления). Государственные и негосударственные медицинские организации имеют равные права в системе общественного финансирования здравоохранения;

6) производители амбулаторно-поликлинических услуг наделены правами частичного фондодержания: они имеют возможность оплачивать услуги специалистов, проведение диагностики, а также часть видов стационарной помощи. Производители-фондодержатели имеют право выбора производителей, которым они направляют своих пациентов для консультаций, диагностики и лечения, и сами рассчитываются из своих средств за предоставленную их пациентам помощь;

7) потребители медицинских услуг свободны в выборе врачей и медицинских организаций, а также в выборе страховщиков в системах обязательного медицинского страхования.

Внедрение такой модели осуществлялось в странах и с бюджетными системами финансирования здравоохранения (Великобритания, Новая Зеландия, Швеция, Финляндия), и со страховыми системами (Нидерланды, Германия), и со смешанными системами (Италия, Испания, Израиль). Наиболее последовательно данная модель была реализована в Великобритании, Новой Зеландии и Швеции, где врачи общей практики были наделены правами частичных фондодержателей – правами распоряжения средствами, предназначенными для оплаты определенных диагностических процедур и некоторых видов стационарного лечения.

На формирование идеологии реформ сильное влияние оказала практика реализации государственных программ медицинского

обслуживания в США. Выполнение программы Медикэр (медицинская помощь пенсионерам) и Медикейд (медицинская помощь малоимущим) обеспечивается там путем размещения государственными органами контрактов на рынке конкурирующих страховщиков, которые, в свою очередь, размещают контракты на рынке конкурирующих друг с другом медицинских организаций и частно-практикующих врачей¹¹⁷.

В результате проведенных реформ в Великобритании были отмечены ежегодный рост экономической эффективности здравоохранения, улучшение качества оказания медицинской помощи – главным образом врачами общей практики, ставшими фондодержателями. В целом результаты рыночных преобразований не оказались столь радикальны, чтобы оправдать надежды сторонников реформы. Главная ее проблема состояла в том, что органы управления здравоохранением не стали по-настоящему независимыми покупателями медицинских услуг, а больничные трасты (компании, которым имущество передано в доверительное управление) – по-настоящему самостоятельными производителями. Больничные трасты не имели стимулов к ведению конкурентной борьбы, поскольку не могли самостоятельно распоряжаться средствами, которые могли у них появиться в случае успешной работы, а кроме того, были уверены, что их всегда спасут от банкротства. Препятствием к использованию контрактных отношений для более эффективного распределения средств стало нежелание покупателей медицинских услуг вносить существенные изменения в сложившиеся структуру и объемы медицинской помощи, предоставляемой производителями, чтобы не нарушить отношения доверия, профессиональную этику, не рисковать долговременным сотрудничеством¹¹⁸.

В Швеции разделение функций покупателей и производителей и внедрение контрактных отношений между ними было осуществлено в 12 из 26 округов, где в 90-е годы наблюдался более быстрый рост объемов оказанной населению медицинской помощи при

¹¹⁷ <http://www.cms.hhs.gov/default.asp> – специальное Федеральное агентство США – Centers for Medicare & Medicaid Services (CMS).

¹¹⁸ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП, 2000. Научные труды. № 25р.

более существенном сокращении бюджетных расходов на здравоохранение¹¹⁹. Однако, как и в Великобритании, результаты реформы здесь не соответствовали ожиданиям.

С приходом к власти лейбористов и социал-демократов в Великобритании, Новой Зеландии и Швеции изменилась политика в сфере здравоохранения. Теперь приоритет отдан не развитию конкуренции между производителями и между покупателями, а развитию сотрудничества между покупателями и производителями медицинских услуг: внедрению процедур совместного планирования и заключению долгосрочных контрактов¹²⁰.

Реформы в сфере здравоохранения проводились как в развитых западных странах, так и в странах с переходной экономикой. Но причины и цели реформирования были различны.

В странах социалистического лагеря растущие требования населения к качеству медицинского обслуживания не находили адекватного ответа со стороны государственных систем здравоохранения, построенных по советскому образцу. Основными проблемами, приводившими к неэффективности функционирования системы здравоохранения, были избыточное количество врачей, недостаточное количество современного медицинского оборудования, медленное внедрение новых медицинских технологий, дефицит лекарственных средств, низкие заработные платы, широко развитая практика теневых платежей за медицинские услуги. Путь решения проблем недостатка средств бюджета на охрану здоровья, неэффективности использования имеющегося ресурсного потенциала, растущего отставания от западноевропейских стран по показателям состояния здоровья населения, по развитию и применению медицинских технологий стал видеться в кардинальном изменении системы управления и финансирования здравоохранения.

В странах с развитой рыночной экономикой реформы в здравоохранении были вызваны пониманием невозможности роста общественного финансирования этой сферы прежними темпами в ответ на

¹¹⁹ Хоканссон С. (2000). Результаты реструктуризации в системе здравоохранения Швеции // Управление в системе медицинского страхования в России – Региональные аспекты. Материалы международной конференции. Ярославль, 7–8 декабря 1999 г. М.: Тасис, Проект «Управление развитием системы социальной защиты», 2000.

¹²⁰ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М. 2000. С. 31.

растущие требования населения к качеству медицинского обслуживания. В результате преобразования в данной сфере были направлены на повышение эффективности системы здравоохранения. В постсоциалистических же странах реформы были порождены осознанием невозможности улучшить качество медицинского обслуживания, рассчитывая только на ассигнования из государственного бюджета. Реформы стали выражением стремления увеличить финансирование общественного здравоохранения путем расширения источников поступления средств и изменения структуры финансовых потоков¹²¹.

Решающее влияние на выбор направлений преобразований в странах переходной экономики оказал кризис идеологии государственного управления экономикой и социальной сферой, стремление к уходу от тотального государственного вмешательства в здравоохранение. При этом реформы были ориентированы на заимствование моделей организации здравоохранения, используемых в странах с развитой рыночной экономикой.

Первыми начали реформы Венгрия, Вьетнам, Словения, Чехословакия, Эстония. В Венгрии, Вьетнаме, Словении, Латвии, Чехии, Словакии, Албании, Монголии, Грузии, Казахстане и Румынии¹²² былаведена система ОМС, что рассматривалось как реальный путь получения новых гарантированных источников финансирования и как действенное средство повышения эффективности системы медицинского обслуживания. Отметим, что выбор Венгрией и Чехией страховой системы финансирования был предопределен их историей, поскольку до социалистических преобразований в этих странах уже существовали страховые медицинские фонды.

¹²¹ Ensor T. (1994). Reforming the health sector in former socialist countries of Europe. Presented paper on IRISS Congress, York. P. 7.

¹²² Adeyi O., Nuri B., Semini I. (1999). Health sector reform in Albania: In need of capacity for implementation // *Eurohealth*. Vol. 4. № 6. Special Issue Winter 1998/1999. P. 43–46; Adeyi O., Radulescu S., Huffman S., Vladu C., Florescu R. (1999). Health sector reform in Romania: Balancing Needs, resources and values // *Eurohealth*. Vol. 4. № 6. Special Issue Winter 1998/1999. P. 29–32; Ensor T., Thompson R. (1998). Health insurance as a catalyst to change in former communist countries? // *Health policy*. 1998. Vol. 43. P. 203–218; Kalandadze T., Bregvadze I., Takaishvili, Archvadze, Moroshkina N. (1999). Development of state health insurance system in Georgia. // *Croatian Medical Journal*. № 40(2). P. 216–220; Markota M., Svab I., Klemencic K.S., Albrecht T. (1999). Slovenian experience on health care reform // *Croatian Medical Journal*. № 40(2). P. 190–194.

В основу внедряемых моделей медицинского страхования были положены следующие принципы¹²³:

- финансирование медицинской помощи населению за счет страховых взносов, которые платят работодатели, работники и государство;
- участие страховщиков в системе общественного финансирования здравоохранения в качестве покупателей медицинских услуг для застрахованного населения;
- конкуренция между производителями медицинских услуг за заключение контрактов со страховщиками;
- право пациентов на выбор врача.

В большинстве стран были введены обязательные взносы на медицинское страхование и для работодателей, и для работников, дополнительным источником финансирования фондов ОМС стали бюджетные ассигнования, которые направляются в качестве платежей за неработающее население в целом или за его отдельные категории¹²⁴. Сбор взносов в большинстве стран осуществляется страховыми фондами (больничными кассами). В ряде стран (Казахстане, Эстонии) функции сбора взносов на ОМС были переданы налоговым органам, однако в результате такое решение привело к сокращению поступления страховых средств (налоговые органы относились к этому виду платежей как к второстепенному, делали определенные послабления для работодателей). *Страховщиками* в системах ОМС стали специально созданные государственные учреждения – фонды медицинского страхования или больничные кассы, имеющие сеть территориальных отделений. Везде фонды медицинского страхования являются, как правило, квазигосударственными организациями, автономными по отношению к государственному бюджету и министерству финансов.

В большинстве стран территориальные отделения фондов монопольно выполняют функции страховщиков и покупателей медицинских услуг для всего населения, проживающего на соответст-

¹²³ Смирнов С.Н., Исаев Н.И., Гудков А., Попович Л.Д., Шишкин С.В. Социальное обеспечение экономических реформ. С. 60.

¹²⁴ Marree J., Groenewegen P. (1997). Back to Bismark: Eastern European health care systems in Transition. Aldershot: Averbury. P. 87.

вующей территории¹²⁵. Таким образом, отсутствуют условия для конкуренции страховщиков за привлечение большего количества застрахованных.

Политика создания условий для конкуренции между страховщиками проводилась лишь в нескольких странах. Например, в Чехии помимо учреждения центрального фонда медицинского страхования, имеющего территориальные филиалы, было разрешено участие других страховщиков в осуществлении ОМС. В результате было создано 28 негосударственных страховых компаний, специализирующихся на страховании работников отдельных секторов экономики (в дальнейшем число таких компаний сократилось до 17). Центральный фонд является главным страховщиком – им застраховано 83% населения¹²⁶. Но все страховщики поставлены в условия конкуренции: каждый гражданин по закону имеет право менять страховщика до 3 раз в год. Страховщики не имеют права отказать в страховании никому из обратившихся к ним.

Еще одним направлением реформирования здравоохранения в странах с переходной экономикой была приватизация медицинских и фармацевтических организаций, прежде всего в области фармацевтики и стоматологии, где на домохозяйства легла более высокая доля расходов. Развитие частного сектора было медленнее для других амбулаторных услуг и незначительно для стационарной помощи.

Наиболее активными были попытки приватизации оказания медицинской помощи в Чехии, где к середине 90-х годов амбулаторное обслуживание было практически полностью приватизировано.

Однако массовой приватизации больниц и поликлиник в странах Восточной Европы не произошло, поскольку такая мера противоречила интересам большинства медицинских работников, которые боялись лишиться государственного финансирования. Кроме того, надо отметить, что везде в постсоциалистических странах приватизация была добровольной, никакой массовой приватиза-

¹²⁵ Ensor T., Thompson R. (1998). Health insurance as a catalyst to change in former communist countries? // Health policy. 1998. Vol. 43.

¹²⁶ Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. (ред.) (2000). Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Пер. с англ. М.: Гэотар Медицина. С. 193.

ции в общественном секторе здравоохранения не проводилось¹²⁷, за исключением Восточной Германии, где после объединения страны были ликвидированы почти все государственные поликлиники, а работавшие в них врачи были вынуждены либо покинуть отрасль, либо продолжить свою деятельность в качестве индивидуально практикующих врачей. Помещения бывших поликлиник были предоставлены в аренду частнопрактикующим врачам с правом выкупа.

Введение медицинского страхования привело к росту расходов на здравоохранение, однако на нынешний момент трудно дать однозначную оценку проведенным в постсоциалистических странах реформам. Более определенные выводы можно сформулировать по отношению к процессу осуществления этих реформ, который имел ряд общих черт в рассматриваемых странах.

Следует отметить, что не всегда реформы в здравоохранении постсоциалистических стран были достаточно продуманы. Порой отсутствовала последовательность и согласованность действий разных субъектов реформирования (центральных и местных органов власти, профессиональных ассоциаций, страховых фондов). Обязанности государственных органов управления были сокращены, но в большинстве случаев при этом не были созданы альтернативные механизмы для координации управления системами здравоохранения¹²⁸. Это было как результатом политического и экономического кризисов, так и того, что реформирование здравоохранения происходило в условиях проведения масштабных экономических и политических реформ, и безотносительно к их успешности.

Вышеуказанные особенности осуществления реформ проявились во всех постсоциалистических странах¹²⁹. Но имелось сущест-

¹²⁷ Goldstein E., Preker A., Adeyi O., Chellaraj G. (1996). Trends in health status, services and finance. The transition in Central and Eastern Europe. Vol.1 // World Bank technical paper No. 341. 1996. P. 19.

¹²⁸ Жаркович Г., Затцингер В., Милк А., Джон Ю., Гришин В.В., Семенов В.Ю. (1998). Вопросы политики в области здравоохранения в бывших социалистических странах. Стратегии улучшения систем здравоохранения в бывших социалистических странах. М.: Федеральный фонд ОМС. С. 371.

¹²⁹ Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. (ред.) (2000). Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Пер. с англ. М.: Гэотар Медицина.

венное различие между странами Центральной и Восточной Европы и странами СНГ. Первые осуществили переход к страховым системам финансирования здравоохранения решительно и быстро, сразу сконцентрировав в системе ОМС большую часть средств для финансирования общественного здравоохранения. Напротив, в России и Казахстане, где реформы имели целью получение хотя бы какого-то дополнительного источника средств для здравоохранения, размеры установленных взносов на ОМС были недостаточны для финансирования программ ОМС. В тех восточноевропейских странах, где не были уверены в возможности установления взносов на уровне, достаточном для финансового обеспечения необходимых объемов медицинской помощи населению (например, в Польше), не торопились с введением системы ОМС.

*Проведение реформирования медицинских организаций
в зарубежных странах*

До конца 80-х годов государственные медицинские организации, как правило, административно управлялись государственными органами исполнительной власти и практически не имели прав принимать самостоятельные экономические решения. Основными направлениями проводимых организационно-правовых преобразований таких учреждений, ориентированными на повышение эффективности использования ресурсов, являлись:

1. Расширение прав государственных медицинских учреждений по распоряжению финансовыми и материальными ресурсами.

Расширение прав государственных медицинских учреждений предусматривало ограничение прав административного управления медицинскими учреждениями со стороны государственных органов, а руководители медицинских организаций могли самостоятельно принимать оперативные решения по распоряжению финансовыми и материальными ресурсами. Учреждения получали некоторые возможности перебрасывать средства с одних статей расходов на другие, развивать платные услуги, использовать полученные от них доходы и сэкономленные государственные средства для материального поощрения работников и инвестиций.

Одновременно внедрялись контрактные формы отношений между медицинскими учреждениями и финансирующими их органа-

ми, а сметное финансирование заменялось различными формами оплаты результатов работы этих учреждений (оплата медицинской помощи по методу глобального бюджета и др.). Но предоставляемая медицинским учреждениям экономическая самостоятельность была ограниченной, поскольку те по-прежнему не несли полной экономической ответственности за результаты своей работы. При недостатке средств для покрытия задолженностей поставщикам товаров и услуг ответчиком по обязательствам выступают государственные органы управления.

2. Преобразование государственных медицинских учреждений в иные организационно-правовые формы.

В большинстве западных стран доминирует тенденция к расширению самостоятельности медицинских организаций. Отказ от принципа содержания принадлежащих государству медицинских учреждений и переход на договорные отношения по типу «заказчик–исполнитель» требовал преобразований организационно-экономических форм деятельности медицинских организаций. Это особенно актуально для больничного сектора, где традиционно доминирует государственная собственность, и менее актуально для сектора амбулаторных услуг, где преобладающей формой является институт частнопрактикующего врача, работающего индивидуально или в составе групповых практик. Ниже рассматриваются основные направления преобразований – главным образом применительно к больничному сектору здравоохранения.

Рассмотрим некоторые особенности больничного сектора здравоохранения.

По классификации Организации экономического сотрудничества и развития, больницы делятся на 3 группы: государственные, частные некоммерческие и частные коммерческие¹³⁰.

В странах с бюджетными системами здравоохранения (Великобритания, Скандинавские страны, Ирландия, Италия, Испания, Португалия) на долю государственных больниц приходится 70–95% общего коечного фонда. В странах с системой обязательного медицинского страхования (ОМС) (Франция, Германия, Бельгия) эта доля ниже, но также преобладает. В последней группе стран

¹³⁰ OECD (1995b). New directions in health care policy // Health Policy Studies. № 7. Paris: OECD. P. 41.

относительно выше удельный вес частных некоммерческих больниц – 20–35% коечного фонда¹³¹.

Данная классификация не отражает реальных процессов, происходящих в этих странах, поскольку каждый из типов больниц имеет много разновидностей. В частности, тип государственной больницы охватывает множество форм – от учреждений, напрямую управляемых органами государственной власти, до относительно независимых субъектов.

Поэтому Всемирный банк в конце 90-х годов предложил новую типологию, разделив медицинские организации на «бюджетные», «автономные» и «корпоратизированные»¹³². Данная типология отражает произошедшие в ряде стран изменения организационно-правовых форм, в рамках которых существуют государственные медицинские организации.

Согласно типологии Всемирного банка, *бюджетная организация* – это аналог действующего в Российской Федерации бюджетного учреждения, для которого характерны прямое управление органами государственной власти, постатейное финансирование, отсутствие гибкости в использовании бюджета, утверждение штатного расписания, оплата труда работников по единым тарифным ставкам (либо напрямую устанавливаемых государством, либо являющихся результатом тарифных соглашений с профсоюзами медицинских работников), практическое отсутствие прав принятия самостоятельных решений. Доходы сверх утвержденного бюджета являются частью государственных финансов.

В последние десятилетия многие государства придерживались линии на предоставление большей автономии государственным больницам путем преобразования бюджетных организаций в государственные организации другой формы. Основными направлениями таких реформ были автономизация бюджетных медицинских организаций (преобразование в «автономные» медицинские организации) и инкорпорирование (преобразование медицинских учреждений в государственные корпорации). В качестве еще одного способа преобразования можно назвать передачу функций, вы-

¹³¹ OECD (1995b). New directions in health care policy // Health Policy Studies. № 7. Paris: OECD. P. 41.

¹³² Harding A., Preker A. (ed.) (2000). Innovations in health care delivery: organizational reforms within the public sector. Washington D.C.: World Bank.

полнявшихся государственными медицинскими организациями, негосударственным организациям.

Автономная организация предполагает трансформацию администраторов в менеджеров, обладающих значительными полномочиями по принятию решений. Постатейное финансирование, свойственное бюджетной организации, уступает место «глобальному бюджету» с возможностью перемещения средств с одной статьи на другую, а также сохранения экономии в организации. Вопросы найма, увольнения и оплаты труда в значительно большей мере решаются в самой организации, а в некоторых странах утрачивают действие общие соглашения, регулирующие условия и оплату труда. Существенно расширяются возможности получения дополнительного дохода, и он сохраняется в самой организации. Медицинские организации получают существенные права по распоряжению имуществом (опять же на основе норм государственного регулирования). Возникают иные формы управления организацией, основанные на принципах общественного представительства и подотчетности государству и обществу, а доминирующей формой взаимодействия таких организаций с органами государственного управления или внебюджетными фондами становятся договорные отношения.

Чаще всего автономная организация формируется путем преобразования традиционной бюджетной организации в другие организационно-правовые формы – трасты (Великобритания, Италия).

Рассмотрим пример Великобритании по преобразованию государственных госпиталей в **трасты** (организации, которым имущество, принадлежавшее медицинским учреждениям, передавалось в доверительное управление). В Великобритании в начале 90-х годов практически все государственные больницы были преобразованы в трасты Национальной службы здравоохранения (аналогичные преобразования происходили в Италии, Новой Зеландии).

Главное отличие трастов от бюджетных организаций состоит в том, что трасты являются независимыми от государственных органов управления в своей текущей деятельности (однако сохраняют подотчетность национальному органу управления здравоохранением). При этом преобразование в трасты не могло происходить

против желания персонала государственных медицинских организаций. Изменение статуса государственного учреждения произошло не по приказу органов управления здравоохранением, а по инициативе самого учреждения (его руководителей и коллектива работников).

Трастам предоставлены широкие полномочия по распоряжению и владению ресурсами¹³³. Они могут самостоятельно:

- приобретать, владеть, использовать, продавать имущество, включая землю;
- брать кредиты в пределах оговоренных на год лимитов;
- заключать контракты с государственными органами управления здравоохранением и с другими организациями;
- создавать собственные структуры управления;
- нанимать персонал, определять штатное расписание, устанавливать собственные условия работы и оплаты в пределах рамок, определяемых соглашениями с национальными ассоциациями профсоюзов врачей и медицинских сестер;
- определять перечень и объемы предоставляемых видов медицинской помощи, за исключением случаев, когда траст обязан предоставлять определенные виды медицинских услуг населению, поскольку он является единственной на данной территории организацией, способной это выполнять;
- рекламировать свои услуги, не нарушая правила, установленные профессиональным сообществом;
- поддерживать или самим осуществлять научные исследования и создавать для этого учреждения.

Однако трасты не могут:

- брать кредиты или использовать собственные средства для проведения финансовых операций с целью извлечения прибыли;
- закладывать имущество, принадлежащее на праве собственности или переданное в управление, или использовать его любым иным образом в качестве обеспечения займов;
- брать кредиты в иностранной валюте без разрешения национального органа управления здравоохранением¹³⁴.

¹³³ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М., 2000. С. 35.

Руководитель национального органа управления здравоохранением имеет право воспрепятствовать продаже имущества траста определенной стоимости, если эта продажа может повредить общественным интересам. Подобные предполагаемые продажи траст обязан указать в своем годовом плане. Приобретение трастом земли и недвижимой собственности должно быть одобрено руководителем национального органа управления здравоохранением. Все эти ограничения направлены на то, чтобы гарантировать использование имущества траста исключительно в общественных интересах.

Траст управляется советом директоров в составе председателя (назначается национальным органом управления здравоохранением на срок до 4 лет), не более 5 внешних директоров (2 представляют интересы населения и назначаются территориальным органом управления здравоохранением, остальные – национальным органом управления здравоохранением на срок до 4 лет) и равного числа исполнительных директоров, являющихся сотрудниками траста.

Другой формой автономизации является преобразование бюджетных медицинских учреждений в публичные учреждения здравоохранения¹³⁵.

Такое преобразование произошло в Литве, где переход на систему ОМС осуществлялся на системной основе. Объектом преобразований стали не только формы финансирования, но и вся система медицинской помощи, а также организационно-правовой статус медицинских организаций.

В 1996 г. в Литве был принят закон «О публичных учреждениях», который установил их основные признаки:

а) доход публичных учреждений формируется на основе договоров с заказчиками (закон об охране здоровья ввел понятие заказчика в лице соответствующих органов управления и фонда ОМС);

б) прибыль не является целью деятельности публичных учреждений и не может идти учредителю (в данном случае – государст-

¹³⁴ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М., 2000. С. 35.

¹³⁵ Harding A., Preker A. (ed.) (2000). Innovations in health care delivery: organizational reforms within the public sector. Washington D.C.: World Bank.

ву), а должна быть направлена на развитие медицинской деятельности.

По закону «О публичных учреждениях» эти учреждения создаются как некоммерческие организации. Государство передает им имущество на безвозмездной основе, при этом заключается договор между уполномоченным государственным органом и учреждением на использование имущества. Основным органом управления – совет наблюдателей. Оплата труда осуществляется на основе договоров между администрацией и персоналом.

В 1997 г. был принят закон о реорганизации бюджетных медицинских учреждений в публичные медицинские учреждения. Статус публичного учреждения существенно изменил форму финансирования – принцип содержания учреждения и финансирования по смете доходов и расходов уступил место принципу оплате медицинской помощи на основе договора с заказчиком. Основным (а для многих публичных учреждений – единственным) источником средств стал Фонд ОМС, который не предоставляет средства на содержание мощностей медицинских учреждений, а финансирует их деятельность в целом.

Реформа, прошедшая в Литве, привела к повышению самостоятельности и ответственности медицинских организаций, снижению численности избыточного персонала, сокращению излишних мощностей и помещений¹³⁶.

Корпоратизированная организация выступает в форме независимого субъекта – корпорации, действующей по общим правилам предпринимательства. Государство остается владельцем имущества корпорации и управляет ее деятельностью через своих представителей в правлении. Менеджеры обладают всеми правами контроля за ресурсами организации, могут самостоятельно определять объемы и структуру оказываемых услуг. Организация несет полную экономическую ответственность по своим обязательствам – вплоть до возможности банкротств (чаще теоретической). По существу, здесь повторяется модель корпорации, принадлежащей государству, создаваемой в других отраслях хозяйства.

¹³⁶ Goddard M., Mannion R. (1998). From competition to co-operation: new economic relationships in the National Health Service // Health Economics. 1998. Vol. 7. P. 105–119.

Корпоратизация государственных больниц может происходить в форме формирования государственной корпорации, действующей на основе общего законодательства о корпорациях. Государство является владельцем корпорации и соответственно сохраняет права собственности на имущество больницы. Правительство назначает совет директоров корпорации. Другая форма корпоратизации – передача управления в руки частной компании при сохранении имущества медицинских организаций в государственной собственности. В обоих случаях государство стремится сохранить стратегический контроль за деятельностью медицинской организации, делая ее при этом свободной в принятии текущих хозяйственных решений.

Корпоратизация медицинских организаций произошла в ряде стран. Государственные корпорации, объединяющие несколько больниц, созданы в некоторых провинциях Испании. В Израиле был изменен статус госпиталей, принадлежащих государству и крупным больничным фондам: из учреждений, находившихся под жестким административным контролем, они превратились в государственные корпорации, наделенные существенными правами и ответственностью¹³⁷.

Интересным примером инкорпорирования является реформа государственных госпиталей в Новой Зеландии. Целью реформы было создание условий для развития конкуренции между производителями медицинских услуг и повышения эффективности их деятельности. Медицинские организации, подчиненные территориальным органам здравоохранения, выступающим от лица государства, стали автономными государственными предприятиями здравоохранения (Crown health enterprises), которые были учреждены в соответствии с моделью государственного предприятия, единой для всей экономики, и стали субъектами общего коммерческого законодательства. При этом реформа проводилась по мере готовности медицинских организаций к проведению преобразований.

Передача негосударственным организациям функций, выполнявшихся государственными медицинскими организациями (при

¹³⁷ Bar-Mor H. (1996). The paradox of health care system in Israel: the conflict between a "third-party" government and an efficient mechanism of carrying out public management". Presented paper on the 2nd ISTR Conference, Mexico City.

сохранении имущества этих организаций в государственной собственности), является, по сути, частичной приватизацией медицинских учреждений.

В качестве известного примера такой передачи можно назвать реорганизацию крупнейшего государственного госпиталя в Сингапуре в 1989 г.¹³⁸ Имущество госпиталя было сохранено в государственной собственности, также государство частично финансировало его работу. Однако управление госпиталем осуществляла частная компания, что сделало организацию управления более гибкой. В данном случае предметом приватизации выступали функции управления деятельностью госпиталя (правомочия пользования и распоряжения его имуществом). Новая структура управления позволила госпиталю в своей деятельности в большей степени соответствовать нуждам населения и изменениям в медицинских технологиях и оборудовании.

Еще одним примером частичной приватизации медицинского учреждения является создание Бостонского медицинского центра (Бостон, США) путем организационного слияния городского госпиталя и госпиталя, принадлежащего Бостонскому университету. Оба госпиталя столкнулись в начале 90-х годов с необходимостью сокращения своих расходов и увеличения доходов для обеспечения своего выживания. Их слияние было направлено на решение задачи сокращения расходов и увеличения доходов. Вместо муниципального госпиталя и негосударственного университетского госпиталя была создана новая негосударственная некоммерческая корпорация – Бостонский медицинский центр (БМЦ). Слияние осуществлялось на основе соглашения между городским органом власти и университетом. Университет передал БМЦ в собственность практически все имущество своего госпиталя, при этом город сохранил права собственности на имущество реорганизуемого госпиталя.

Поскольку противники преобразования полагали, что малоимущие граждане могут лишиться медицинской помощи, которую им бесплатно предоставлял городской госпиталь, до начала приватизации штатом был принят специальный закон, который, в частно-

¹³⁸ Hospital Corporation International (1996). Restructuring the Singapore general hospital. A brief explanation.

сти, обязал БМЦ продолжать выполнять функции городского госпиталя по предоставлению качественного лечения всем жителям города.

Модель БМЦ обладает преимуществами негосударственной корпорации: гибкостью, свободой принимать экономические и кадровые решения без ограничений, накладываемых на государственные организации. Созданный госпиталь может заключать контракты на предоставление менее затратных и более эффективных видов услуг без обязательного согласования с городскими властями. Так, БМЦ получил возможность пересмотреть контракты на поставку для него ряда видов услуг и товаров и удешевить их, сократил часть коек и персонала, расширил масштабы амбулаторной помощи и в целом сумел снизить текущие расходы на 30–40%¹³⁹.

Опыт Канады в области финансирования учреждений здравоохранения

В Канаде основные расходы на здравоохранение приходятся на автономные некоммерческие организации. В настоящее время главным предметом дискуссии в Канаде является вопрос, в достаточной ли мере финансируются эти организации и можно ли более эффективно привлечь «коммерческие институты» к оказанию прямых услуг населению за счет государственного финансирования.

Канада представляет собой пример того, какие выгоды можно извлечь из федеративного устройства страны в плане создания благоприятных условий для экспериментов. В случаях, когда федеральное правительство желает проверить новые идеи, касающиеся оплаты, финансирования капиталовложений или предоставления услуг в сфере здравоохранения, оно всегда имеет возможность проверить их эффективность и уточнить идеи путем эксперимента. В этом отношении федеративное государство имеет преимущество в том, что такие эксперименты можно проводить с меньшими издержками в отдельных субфедеральных единицах. Это минимизирует политические трудности и риск ошибок, которые иначе бы имели последствия в масштабах всей системы.

¹³⁹ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М., 2000. С. 39.

В 2001 г. расходы на здравоохранение составили около 102 млрд канадских долл., или 9,7% валового национального продукта Канады. В пересчете на душу населения это составляет 3298 долл. на человека. Большая часть расходов (74 млрд долл.) финансируется за счет государственного сектора, причем 91,6% приходится на власти провинций (хотя надо отметить, что часть этой суммы представляет собой бюджетные трансферты федерального правительства). Из общей суммы в 28 млрд долл., приходящейся на частный сектор, около половины оплачивается за счет страховых выплат, осуществляемых третьей стороной, и около половины приходится на прямые выплаты граждан.

Финансирование национальных систем здравоохранения

Во многих странах (Венгрия, Дания, Ирландия, Исландия, Новая Зеландия, Франция, Швеция, Япония и др.) услуги здравоохранения финансируются как из бюджета, так и за счет частного сектора. Индивидуальные потребители оплачивают услуги здравоохранения через налоги, выплаты страховых премий, за счет собственных средств или за счет частных страховых премий.

Все организации системы здравоохранения – включая автономные некоммерческие организации, в которые могут быть преобразованы государственные бюджетные учреждения, – финансируются за счет различных комбинаций четырех источников: бюджетных фондов, образованных за счет общих налоговых поступлений; обязательного социального страхования, установленного законом; платы за услуги потребителями и частного страхования.

Принятие решений по выбору адекватной комбинации финансирования из различных источников зависит от определения:

- круга медицинских услуг, предоставление которых должно финансироваться; круга лиц, которым они должны предоставляться, и условий предоставления; способа разграничения роли государственного и частного сектора в предоставлении и финансировании услуг;
- круга медицинских услуг, которые должны предоставляться государственным сектором;

- круга медицинских услуг, которые должны предоставляться частным сектором, но финансироваться за счет государственного сектора;
- роли частного сектора в предоставлении медицинских услуг.

Принципы выбора между непосредственным предоставлением услуг и их покупкой

Первое значимое различие лежит между предоставлением услуг и их финансированием. Услуги могут предоставляться государственными институтами, некоммерческими автономными организациями или частными коммерческими организациями. Выбор механизма финансирования между государственным и частным – лишь полдела, вторую его половину составляют вопросы собственности, мотивы и объемы финансирования организаций, непосредственно предоставляющих услуги. На практике выбор в пользу одного из видов организации предоставления медицинских услуг – государственной или частной – воздействует на комбинацию источников финансирования¹⁴⁰.

Оптимальное распределение ролей государственного и частного секторов в финансировании услуг

Финансовые ресурсы государственного сектора, как правило, образуются за счет налоговых поступлений и используются для оплаты всех издержек по предоставлению определенного набора услуг (по большей части – больничного обслуживания и амбулаторного лечения), а также издержек на оказание некоторых иных услуг (например, предоставление лекарственных средств). Расходы частного сектора включают прямую оплату статей, не финансируемых через государственные программы, и издержки на оказание услуг, покрываемых как частным медицинским страхованием отдельных лиц, так и страхованием, осуществляемым в рамках коллективного страхования работников. В Канаде религиозные и другие благотворительные организации содержали больницы и организовывали предоставление иных медицинских услуг задолго до того, как правительство стало основным источником финансирования. Некоммерческий сектор имел значительный вес в рамках

¹⁴⁰ Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

существующей системы, несмотря на постепенное развитие системы Medicare, финансируемой за счет государства.

В то время как система здравоохранения более чем на 70% финансируется за счет государства, напрямую правительство предоставляет лишь небольшую долю услуг. Большинство услуг по-прежнему оказывается частными некоммерческими корпорациями (больницы, муниципальные учреждения, учреждения по осуществлению длительного лечения) или независимыми подрядчиками (в основном терапевтами). В некоторых провинциях коммерческие корпорации предоставляют значительный объем услуг, финансируемый за счет государственного сектора, например, услуги яслей и организаций по предоставлению медицинских услуг на дому. Что касается государственного сектора, основная часть расходов здесь финансируется на уровне провинций. Федеральный центр отвечает за предоставление медицинских услуг аборигенам (коренным жителям) (по соответствующим договорам) и военнослужащим, а также несет некоторые иные ограниченные обязательства, как, например, пропаганда здорового образа жизни и наблюдение за эпидемиологической обстановкой¹⁴¹.

Должен ли частный сектор играть большую роль?

Важно понять различие между *коммерческим* и *некоммерческим* частными секторами. Существует достаточно однородный подход к роли, играемой в предоставлении услуг некоммерческим частным сектором: для Канады это норма. Споры возникают вокруг того, следует ли более централизованно вовлекать *коммерческий* частный сектор в предоставление услуг, финансируемых за счет государства. Обычно предлагаются следующие подходы к повышению степени вовлечения частного сектора в сферу предоставления услуг, финансируемых за счет государственных средств.

1. Исключить из перечня услуг, частично или полностью подлежащих страхованию, некоторые услуги (по определению они должны быть не больничными и не врачебными, как установлено Актом о здравоохранении Канады). Например, в Саскачеване такая услуга, как хиропрактика, должна оплачиваться пациентом. В Онтарио количество посещений в год ограничено, за посещения сверх ус-

¹⁴¹ Fooks C., Lewis S. Romanow and Beyond: A Primer on Health Reform Issues in Canada 2002.

тановленной нормы пациент или его страховая компания должны выплатить полную стоимость обслуживания. Такой подход передает финансирование из государственного в частный сектор, однако сам порядок предоставления услуг может оставаться прежним.

2. Увеличение платы за определенные услуги до уровня, близкого к полным издержкам по оказанию медицинских услуг в учреждениях длительного пребывания. Этот подход переносит тяжесть финансирования с государственных на частные источники – как правило, прямые платежи пациентов, поскольку рынок страхования по долговременному оказанию медицинского обслуживания достаточно узок, учитывая размеры страховых взносов, необходимые для его функционирования.

3. Стимулировать или предписать государственной системе передачу предоставления определенных услуг частному сектору на контрактной основе. Провинция Британская Колумбия в настоящее время следует такой стратегии в отношении услуг прачечных, уборки и предоставления питания, а в провинции Альберта принят Билль 11, согласно которому региональные органы здравоохранения получили право передавать выполнение определенных медицинских услуг частным коммерческим клиникам. Правительство провинции Онтарио обозначило в одном из своих недавних годовых бюджетов, что оно будет следовать примеру провинции Альберта. Такой подход сохраняет государственное финансирование, однако передает предоставление услуг из некоммерческого в коммерческий сектор.

4. Разрешить, поощрять или предписать работодателям и населению приобретать в большем объеме частные медицинские страховки для уменьшения нагрузки на программы, финансируемые за счет бюджета. Такой подход переводит финансирование из государственного сектора в частный и может приводить к увеличению предоставления услуг на коммерческой основе.

5. Обращение к рынкам частного капитала для финансирования крупных строительных проектов (например, больниц) на условиях продажи с получением обратно в аренду (leaseback arrangements), чтобы правительство не имело прямых долговых обязательств и не несло соответствующую долговую нагрузку.

Выбор источников финансирования

Выбор правильной комбинации финансовых источников требует ответа на три принципиальных вопроса: кто платит? Кто получает? Кому платят?¹⁴²

Кто платит (и какую долю от общих издержек)?

Финансирование за счет общих налоговых поступлений распределяет затраты в соответствии с налоговыми обязательствами – приблизительно пропорционально доходам. В противоположность этому, сборы с пользователей распределяют издержки по оказанным медицинским услугам. Затем издержки распределяются путем, весьма тесно коррелирующим с распространением болезней. Любой сдвиг от государственного к частному финансированию, какими бы средствами он ни осуществлялся, обязательно перекладывает издержки с высокодоходных групп на низкодоходные и со здоровых на больных.

Платежи населения генерируют дополнительное финансирование, однако при этом основная тяжесть выплат концентрировано падает на небольшую часть населения, а именно лиц старшего возраста, хронических больных и низкодоходные группы¹⁴³. В то же время освобождение лиц старшего возраста, хронических больных и низкодоходных групп от платежей резко сокращает доходный потенциал. Введение в Канаде сборов с пользователей в виде как вычетов, так и сострахования (когда часть взносов оплачивается самими застрахованными) в систему Medicare позволило бы получить значительные средства, возможно, в пределах 5–10 млрд долл. в год. Тем не менее доходный потенциал этих мер ограничен, поскольку предоставление медицинских услуг столь сильно сконцентрировано в узкой прослойке населения – это лица старшего возраста и хронических больных. Как далеко будет готово зайти правительство в том, что касается возложения бремени значительных издержек на эту группу, интенсивно пользующуюся медицинскими услугами, в целях сокращения расходования бюджетных средств, остается вопросом.

¹⁴² Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

¹⁴³ Там же.

Частное страхование лишь отчасти смягчает эту проблему – группы высокого риска легко поддаются идентификации. Им не легко будет застраховаться без значительных государственных субсидий, что противоречит заявленной цели – получению дополнительных доходов. В настоящее время около 1/3 частных страховок на деле финансируется за счет субсидий, оплаченных налоговыми поступлениями. (Такие субсидии, не отраженные в бюджете, наиболее выгодны лицам с высокими доходами). Перенос центра тяжести финансирования с государственного на частный сектор будет, независимо от конкретного механизма, переносить издержки с богатых и здоровых на бедных и больных, в то время как доступность услуг возрастет лишь для богатых и больных¹⁴⁴. Повышение доли частных источников финансирования в общем объеме финансирования ухудшает относительную доступность услуг для лиц, не способных за них платить. Переход к частному финансированию может быть сделан со значительно меньшим ущербом путем простого сокращения подоходных налогов и увеличения так называемых «взносов по медицинским страховкам» – на деле, подушных налогов. Власти провинций Альберта и Британская Колумбия ввели такие налоги, взимаемые в равной сумме со всех налогоплательщиков независимо от уровня их доходов. Подобные перемены приведут к повышению эффективности системы здравоохранения. Задача создания более эффективной системы здравоохранения требует реформы системы предоставления услуг, системы организации и финансирования поставщиков медицинских услуг, а не простого перераспределения бремени и благ в рамках существующей системы.

Кто получает (какие медицинские услуги, на каких условиях, когда)?

Оплата услуг за счет средств населения выборочно уменьшает пользование услугами со стороны низкодоходных групп населения, улучшая доступность обслуживания для лиц с более высокими доходами.

Кому платят (сколько, за какие услуги)?

Правительства способны ограничивать расходы лучше, чем частные плательщики. Системы частной оплаты открывают большие

¹⁴⁴ Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

доходные возможности, однако не обязательно гарантируют лучшее обслуживание. Правительства более эффективно сдерживают расходы, чем частные плательщики. Они несут гораздо меньшие накладные административные расходы, чем частные страховщики, им, как монопольным приобретателям, легче договариваться о снижении цен и расценок, а также ограничивать излишние производственные мощности. Системы, финансируемые из различных источников, предоставляют большие доходные возможности, однако вовсе не обязательно обеспечивают предоставление более качественных услуг¹⁴⁵.

Как должны финансироваться обязательства государственного сектора?

Наибольший вклад в рост расходов на оказание услуг здравоохранения внесли два фактора: 1) зарплаты (прежде всего врачей и медсестер), устанавливаемые по договоренности с властями провинций; 2) стоимость лекарств. Две эти области составляют более половины общей стоимости здравоохранения в Канаде. Стоимость лекарств представляет собой наиболее быстро растущую долю расходов на здравоохранение в Канаде – в среднем, на 8,7% в год с 1997 г. Власти провинций выражают озабоченность тем, что постоянно растущие издержки на здравоохранение уменьшают их возможности по финансированию других региональных обязательств. Недавно полученные данные свидетельствуют о том, что действительно расходы на здравоохранение оказывают вытесняющий эффект на иные расходные обязательства, составляя более 40% общей суммы расходов в провинции Онтарио и более 35% в провинциях Ньюфаундленд, Новая Шотландия, Манитоба, Саскачеван и Британская Колумбия. Тем не менее здравоохранение составляет примерно ту же процентную долю валового внутреннего продукта (от 9 до 9,5%), что и 10 лет назад. Поэтому «вытесняющий» эффект возникает отчасти в результате решений властей по сокращению налогов и, следовательно, доходов, направляемых на финансирование программ. Практически все доклады по поводу реформ обосновывают необходимость создания новых механизмов финансирования системы.

¹⁴⁵ Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

Федеральные власти Канады производят финансирование через 3 механизма:

1. Ежегодные трансферты на здравоохранение. Текущее соглашение известно как «*Трансферты на социальную сферу и здравоохранение в Канаде*» и действует до 2006 г. Объем ежегодного финансирования составляет минимум 12,5 млрд долл. (19,1 млрд долл. в 2002–2003 гг.), хотя сумма трансферта служит постоянным предметом споров и переговоров между двумя уровнями власти. Трансферт предназначен для покрытия издержек на здравоохранение, продолжение обучения после средней школы и социальную помощь. Первоначально схема трансферта основывалась на номинальном расчете по трем сферам его распределения, однако на практике деньги поступают в бюджеты провинций, которые имеют право тратить их по собственному усмотрению при условии соблюдения принципов Акта о здравоохранении Канады. В случае если провинция нарушает эти принципы, федеральные власти имеют право удержать свой финансовый вклад. Поскольку Акт весьма нечетко определяет такие положения, как «полнота» и «доступность», а вопросы их соблюдения могут быть предметом спора, ясная и подлежащая исполнению концепция национальных стандартов здравоохранения трактуется достаточно узко и применяется к вопросам финансовых операций, а не существа конфигурации услуг или их качества.

2. Перераспределение части налоговых поступлений в пользу региональных бюджетов посредством снижения федеральной ставки подоходного налога и налога на прибыль корпораций.

3. Выравнивающая программа, через которую ресурсы передаются от богатых провинций более бедным для обеспечения в разумных пределах одинакового уровня услуг на всей территории страны. По данным Канадского института информации по здравоохранению, общая сумма расходов на здравоохранение в Канаде росла в среднем на 11,2% в год в период с 1975 по 1991 г. Во время пика усилий по сокращению расходов среднегодовой темп роста расходов упал до 2,4% в период с 1991 по 1996 г., однако, учитывая инфляцию, расходы государственного сектора в это время фактически сокращались. После 1996 г. рост расходов восстановился и даже ускорился: в 1997 г. он составил 4,9%, в 1998 г. –

6,6% и в 1999 г. – 7,2% По расчетам, в 2000 и 2001 гг. рост составит 7,1 и 6,9% соответственно.

На практике, единственный случай, когда федеральный центр остановил финансирование здравоохранения на уровне провинций, стал следствием решения региональных властей разрешить врачам взимать плату непосредственно с пациентов. Это нарушало положение Акта о здравоохранении, требующего, чтобы врачебная (и больничная) помощь пациенту по медицинским показателям оказывалась бесплатно по месту оказания услуги.

Новые подходы в области финансирования медицинских услуг

Медицинские сберегательные счета

«Медицинские сберегательные счета (МСС) предоставляют физическим лицам или домохозяйствам определенную сумму на определенный период либо в форме правительственного гранта, либо в виде какого-либо льготного налогового режима (например, налоговое освобождение в отношении персональных взносов). С этого счета пациенты должны будут оплачивать свое лечение. Те лица, на счетах которых на конец периода образуются положительные остатки, должны иметь право снять всю или часть суммы превышения для использования по собственному усмотрению либо оставлять такие суммы на счете для использования на врачебные услуги в следующих периодах. Лица, допустившие перерасход средств на счетах, должны самостоятельно оплатить возникшую отрицательную разницу или ее часть до некоего «катастрофического» предела, свыше которого расходы покрываются правительством, или, в качестве альтернативы, физические лица могут по собственному желанию или по требованию приобретать частные медицинские страховки на случай таких «катастрофических» расходов. (Как базовая льгота, так и порог «катастрофы» могут корректироваться в зависимости от доходов частных лиц)»¹⁴⁶.

Система МСС подвергается критике, поскольку, как правило, серьезные болезни являются в то же время хроническими¹⁴⁷. Соответственно, высокие расходы в одном периоде соотносятся с вы-

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Там же.

сокими расходами в следующих периодах. Вывод состоит в том, что вряд ли частное добровольное страхование будет эффективно в отношении снижения издержек. Такое страхование будет легкодоступно для здоровых групп населения с низким уровнем рисков, но не для той группы населения, которая использует большую часть ресурсов системы здравоохранения и генерирует большинство ее издержек. Существует множество возможностей для настройки такой системы. Однако в целом она сводится: 1) к увеличению общего уровня сборов с пользователей и 2) к открытию новых возможностей на рынке частных медицинских услуг путем перемещения центра тяжести оплаты таких услуг от государства к «потребителям».

Налоговые освобождения в отношении индивидуальных взносов на такие «сберегательные» счета также превратили бы государственные взносы из прямых, прозрачных платежей в косвенные субсидии, финансируемые за счет налоговых поступлений. Встает также и вопрос о платежах пользователей, поскольку физические лица должны оплачивать расходы сверх сумм на своих счетах, кроме того, существует и такой аспект проблемы, как получение пользователями части неизрасходованных сумм в виде дохода. Кредит за неизрасходованные средства является сбором с пользователя в той же мере, что и дебет по израсходованным средствам, хотя бухгалтерская отчетность и выглядит иначе. В любом случае, использование услуг влияет на чистое экономическое положение (нетто-позицию) физического лица.

Сторонники МСС утверждают, что введение счетов одновременно снизит общую сумму затрат на здравоохранение и обеспечит большую широту выбора, поскольку владельцы счетов смогут решать, на что потратить свои средства, так как будут контролировать сберегательные счета. Поскольку при этом потребители, наиболее активно пользующиеся медицинскими услугами, будут платить больше, в то время как, по предположениям, общий уровень затрат снизится, посредством счетов баланс финансирования сместится от налоговых поступлений к платежам пользователей. Создавая возможность выбора для потребителей и возможность по взиманию платы для поставщиков услуг, система счетов также изменяет структуру ответа на вопрос «Кому платят?» Кроме того,

поскольку согласно данным схемам большая часть бюджетных ресурсов с верхнего уровня передается на самый низкий уровень потребителей услуг, можно ожидать, что это сместит и баланс ответа на вопрос «Кто получает?» в пользу самых богатых.

Тем не менее критики делают упор на чрезвычайно высокую концентрацию расходов в очень малочисленной группе лиц с очень слабым здоровьем – концентрацию, продолжительную во времени. На основании моделирования типичной спецификации МСС в комбинации с реальными данными по использованию и расходам в провинции Манитоба, большинство населения не сможет использовать средства на своих счетах полностью – если только не увеличит значительно расходы на медицинские услуги и товары. Немногочисленная группа, делающая большую часть расходов, перейдет в «катастрофическую» категорию, где расходы – после определенного порога – будут полностью компенсироваться. В отношении этой группы система МСС, по сути, вводит налог в размере, равном разнице суммы пособия, зачисляемой на счет, и «катастрофическим» порогом, – подушевой налог на людей со слабым здоровьем. Только немногочисленная категория, для которой размер годовых расходов будет попадать в промежуток между остатком на счету и порогом «катастрофы», будет иметь экономический стимул для ограничения потребления.

С другой стороны, большинство практически здорового населения будет иметь возможность тратить бюджетные средства на гораздо более широкий круг утвержденного перечня медицинских услуг, а также столкнется с необходимостью платить более высокие цены, назначаемые поставщиками, которые больше не будут связаны ограничениями, налагаемыми бюджетным торгом. Рост покрываемых расходов этой большой группы может легко свести на нет или даже значительно превзойти любое снижение издержек, вытекающее из реакции на изменения цен тех, кто попадает в промежуток между средствами на счетах и порогом «катастрофы». В результате введения ММС, возможно, вырастут как государственные, так и общие расходы на здравоохранение (и, следовательно, доходы поставщиков). В любом случае, в результате введения МСС вырастет финансовая нагрузка на население с относительно

плохим и плохим здоровьем, в то время как расходные возможности здоровых граждан возрастут¹⁴⁸.

Напротив, сторонники МСС не выдвинули никаких надежных эмпирических результатов анализа в поддержку своих заявлений.

Долевая оплата

Согласно данному подходу, доля каждого лица в использовании ресурсов здравоохранения определяется как доход, подлежащий обложению в составе подоходного налога с физических лиц. По мнению одного из исследователей в данной области, Тома Кента¹⁴⁹, стремление к превышению необходимого уровня потребностей заложено в системе здравоохранения, финансируемой за счет налоговых поступлений. Система Medicare требует введения механизма ограничения издержек без нарушения принципа всеобщей доступности. Небольшие совместные платежи за услуги здравоохранения, не взимаемые с низкодоходных групп населения и ограниченные определенной пропорцией доходов, не приведут к ограничению доступности медицинских услуг для любого лица. Кент предлагает, чтобы каждый налогоплательщик (физическое лицо или семья) каждый год получали декларацию по издержкам, связанным с использованием ими услугами здравоохранения. Расходы, которые предположительно составят от 5 до 10% доходов в зависимости от их величины и размера семьи, будут рассматриваться как доход, подлежащий обложению в составе подоходного налога с физических лиц. Общее увеличение суммы подоходного налога должно ограничиваться (согласно рекомендациям Кента, оно не должно превышать 2,9% дохода физического лица, не уменьшенного на сумму налогов).

Аба, Гудман и Минц (2002)¹⁵⁰ предлагают систему долевой оплаты, аналогичную выдвинутой Кентом, при которой дополнительные доходы должны изыскиваться провинциями, а не федеральным правительством из расчета от 40% стоимости услуг до максимума

¹⁴⁸ Medical Savings Accounts: Will they reduce costs? Evelyn L. Forget, Raisa Deber and Leslie L. Roos, 2002.

¹⁴⁹ Options for Raising Revenue for Health Care, Discussion Paper. № 9 for Commission on the Future of Health Care in Canada, by Melissa Rode and Michael Rushton, 2002.

¹⁵⁰ Aba S., Goodman W.D., Mintz, J.M. Funding Public Provision of Private Health // The Health Papers, C.D. Howe Institute, Commentary. № 163. May 2002.

3% годового дохода, превышающего пороговый уровень 10 тыс. долл. По их расчетам, 62% семей будут платить полные 3%. В случае внедрения этого плана не только будут получены дополнительные доходы в размере около 6,6 млрд долл., но и будут созданы стимулы для физических лиц по уменьшению пользования ресурсами системы, что приведет к экономии около 6,3 млрд долл. в год (по расчетам, исходящим из 17% снижения в пользовании системой со стороны лиц, для которых действует порог ниже 3% доходов, – лица, уплачивающие предельную долю в 3% доходов не будут иметь стимулов по снижению пользования услугами здравоохранения, поскольку их предельные издержки останутся на уровне, определяемом действующей системой, т.е. на нулевом).

Логическим обоснованием системы долевого оплаты является тот факт, что лишь немногие люди знают истинные издержки на поддержание своего здоровья, однако все до той или иной степени осознают, что система здравоохранения дорога, во многих отношениях неэффективна и иногда допускает злоупотребления. По мнению Кента, обычное чувство справедливости вполне допускает мысль о том, что люди должны вносить определенный прямой вклад в покрытие издержек по оказанию медицинских услуг в зависимости от степени их использования и своих возможностей. По сути, это предложение по введению «прогрессивных» платежей пользователей, и, как отмечают Роуд и Раштон (2002)¹⁵¹, «это более прогрессивно, чем подоходный налог на физических лиц, поскольку сама пропорция пользования ресурсами системы со стороны физического лица добавляется к налогооблагаемому доходу по мере возрастания величины доходов».

Существуют серьезные вопросы в отношении того, будет ли более верно решаться проблема чрезмерного пользования услугами системы здравоохранения путем создания соответствующих стимулов для пациентов, а не поставщиков медицинских услуг.

Во-первых, система долевого оплаты исходит из того, что основная проблема стимулов, существующих в системе Medicare, связана с докторами, а не с пациентами. По мнению Кента, врачи не относятся к наиболее сознательным пользователям бюджетными средствами. Другие авторы замечают, что основной пробле-

¹⁵¹ Rode M., Rushton M. Options for Raising Revenue for Health Care, 2002.

мой, с которой сталкивается здравоохранение, является спрос, подогреваемый поставщиками.

Во-вторых, концепция справедливости в отношении оплаты медицинских услуг по-прежнему открыта для обсуждения.

Роуд и Раштон считают, что сторонники системы долевого платежа не предоставили убедительных доказательств ее справедливости. Справедливость растет в случае, когда потребители общественных услуг вносят большой вклад в покрытие издержек на такие услуги¹⁵². Когда уровни потребления общественных услуг людей, находящихся в одинаковых экономических обстоятельствах, различаются, справедливость системы увеличивается в случае, если размер их взносов зависит от стоимости таких услуг. Справедливость системы возрастает еще больше, если лица, подверженные большим рискам для здоровья, что влечет более высокие расходы на медицинские услуги, в большей степени покрывают издержки по оказанию услуг, оказываемых системой здравоохранения¹⁵³.

Сильным аргументом против этого тезиса является следующий: если услуга имеет однозначно медицинское назначение, эффективна, рассматривается обществом как необходимая и не может оказываться никаким другим, менее затратным, путем, то зачем вводить сборы с пользователей? В этом смысле один из обычных аргументов против сборов с пользователей – а именно, что они, по сути, являются налогом на людей со слабым здоровьем – выглядит достаточно обоснованным. Такие платежи являются, вероятно, высокоэффективным средством для увеличения доходов, однако, как можно расценивать болезнь и использование эффективных медицинских услуг в качестве индикатора налогового потенциала или способности платить больше?¹⁵⁴ Похоже, что убедительного ответа на эти вопросы не существует. Роуд и Раштон приходят к заключению, что «сторонники [системы долевого платежа] не выдвинули

¹⁵² Aba S., Goodman W.D., Mintz J.M. Funding Public Provision of Private Health // The Health Papers, C.D. Howe Institute. Commentary, №163. May 2002.

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ Robert G. Evans – Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

никаких моральных аргументов, необходимых для того, чтобы убедить широкие круги общественности»¹⁵⁵.

Сокращение перечня услуг

Акт о здравоохранении Канады требует, чтобы все услуги, необходимые по медицинским показателям, полностью покрывались за счет Medicare, без каких-либо прямых платежей со стороны пациента. В войне за ограничение издержек этот критерий права на получение услуг привел к сражению за определение разграничительной линии между государственным и частным секторами, и зависит от интерпретации термина «все услуги, необходимые по медицинским показателям». Власти провинций, финансирующие больницы и клиники – некоммерческие организации, предоставляющие медицинские услуги, – ограничивали перечень «страховых» услуг в целях ограничения расходов. «Вычеркнутые» услуги доступны в частной, коммерческой сфере и должны оплачиваться частным же образом или через систему частного страхования.

Вопрос о том, как решить, что именно является «необходимым с медицинской точки зрения», остается открытым. В провинциях, где список «услуг, необходимых с медицинской точки зрения», изменяется, критики характеризуют этот процесс как несправедливую передачу услуг через границу, разделяющую государственный и частный сектора. Критики сетуют на то, что подобное сокращение перечня услуг не соответствует духу Акта о здравоохранении, направленного на создание всеохватывающей системы здравоохранения. За последние годы провинции сократили перечень, вычеркивая различные медицинские услуги, не считающиеся абсолютно необходимыми; соответственно, такие услуги перестали оказываться бесплатно и не финансируются более за счет бюджетных средств. Примерами тому являются, например, в провинции Онтарио: сведение татуировок, восстановление детородных функций, нарушенных предыдущими операциями по стерилизации, обрезание, отпуск виагры, аудиологические услуги (диагностика и профилактика нарушений слуха). В Британской Колумбии более не покрываются за счет бюджетных средств услуги физиотерапевтов, хиропрактика, массажная терапия, натуропатия (альтернативная

¹⁵⁵ Rode M., Rushton M. Options for Raising Revenue for Health Care, 2002.

медицина, основанная на правильном образе жизни и сбалансированной индивидуально подобранной системе питания) и нехирургическое лечение заболеваний стоп. В Онтарио проверка зрения бесплатно проводится лишь каждый второй год, а не ежегодно. При нормальном течении беременности ультразвуковые исследования проводятся бесплатно не более 2 раз.

Пределы бюджетного финансирования автономных некоммерческих учреждений будут зависеть от перечня закрепленных за такими организациями услуг, расходы на которые государство согласится возмещать. Возникает интересный вопрос о государственной политике, касающейся изменений в перечне услуг, необходимых, с медицинской точки зрения, в свете развития медицинских технологий. Интересным является также вопрос о процессе принятия решений по внесению изменений в перечень услуг, оказание которых финансируется за счет государства. В некоторых случаях критические замечания касались того, что власти в этих вопросах консультируются лишь с врачами. По утверждениям критиков, это приводило к принятию решений о вычеркивании из списка услуг процедур, проводимых специалистами в области медицины, но не являющихся врачами. Следует уделять внимание созданию прозрачных механизмов по составлению перечней услуг, расходы на оказание которых возмещаются из бюджетных средств.

Субподряд

В настоящее время во многих странах вошла в моду поддержка приватизации государственных услуг, особенно на муниципальном уровне, преимущественно за счет передачи таких услуг в субподряд (out-sourcing). Эта поддержка обосновывается утверждениями о преимуществах аутсорсинга как метода, обладающего большой эффективностью: субподряд через тендеры улучшает конкурентную среду и ведет к снижению издержек на единицу продукции некоммерческих организаций. В отношении субподрядчиков применяются позитивные стимулы в случае их эффективной работы, в противном случае применяются определенные санкции. Субподряд, как это утверждалось, создает большую гибкость в отношении управления и распределения кадров, позволяет добиваться большей продуктивности и эффективности, в особенности, если труд

работников оплачивается по результатам; он создает большие возможности по найму специалистов в случае необходимости и способствует сокращению оборота. Субподряд не сводится исключительно к работе с частным сектором, он может использоваться и в отношении предприятий и государственных учреждений, которые могут заключать договоры подряда друг с другом, а также с некоммерческими и добровольными организациями.

Например, в Британии местные власти теперь обязаны проводить тендеры по предоставлению муниципальных услуг. В Новой Зеландии недавно принятые законы имели значительное влияние на методы предоставления услуг, хотя и не требуют, как в Британии, обязательного проведения тендеров на конкурентной основе. В провинции Онтарио (Канада) перечень услуг, подлежащих субподряду, был расширен в результате введения в действие Акта о подотчетности (ответственности) государственного сектора в мае 2001 г. Акт требует, чтобы государственные организации (включая больницы и социальные службы) учитывали возможность подряда частных фирм в целях снижения затрат. В Британской Колумбии в настоящий момент идет спор между профсоюзами персонала больниц и некоммерческими администрациями больниц в отношении планов по субподряду таких услуг, как уборка, прачечные услуги и охрана.

Субсидии частному страхованию за счет налоговых льгот

Частные страховые компании будут упорно лоббировать введение льготного налогового режима в отношении частных страховых премий. Налоговые льготы менее прозрачны, чем прямые субсидии, но имеют, в конечном итоге, такое же влияние на бюджет. В Канаде премии, уплачиваемые работодателями, не облагаются налогом. Напротив, наниматели, уплачивающие страховые премии в рамках планов по частному страхованию своих работников, вычитают эти расходы из налогооблагаемых корпоративных доходов как производственные издержки. В результате уменьшаются налоговые корпоративные платежи, т.е. оплата все равно косвенно происходит из общественного кошелька. Если бы эти суммы выплачивались работникам в виде части заработной платы, они бы, без сомнения, считались облагаемым доходом. (Оплачиваемые

нанимателями «премии» в системе Medicare в провинциях Альберта и Британская Колумбия полностью облагаются налогом с работника).

«Фискальный эффект премий по частным страховкам, оплачиваемым нанимателями, тот же, как если бы люди с частными страховками оплачивали их из своих доходов после вычета налогов, как любые другие товары, приобретаемые на частном рынке, а затем получали возмещение части уплаченной цены от федеральных или региональных властей. Такое возмещение, разумеется, должно финансироваться из других налоговых источников, но в таком случае суммы возмещения и его получатели регистрируются в бюджетной документации. В свою очередь, расходы бюджета, направленные на субсидии за счет налоговых льгот, которые освобождают кого-либо от налогообложения, должны также компенсироваться за счет каких-то иных налоговых источников. Однако этот процесс непрозрачен, соответствующие суммы не отражаются в открытой отчетности, а получатели никак не идентифицируются»¹⁵⁶.

Стоимость таких субсидий в Канаде, предоставляемых как федеральным правительством, так и властями провинций, в 1994 г. составила около 2,28 млрд долл., или 3,1% общих расходов на государственную систему здравоохранения (они измерялись тогда суммой 73,1 млрд. долл. (CINI, 2001, p. 77)) и около 30% общих затрат на здравоохранение со стороны частных страховщиков. В США эта пропорция приблизительно такая же, чуть больше одной трети платежей по частным страховкам на деле возмещаются через государственные субсидии. По оценкам, общая стоимость субсидий составила 124,8 млрд долл. в 1998 г., что соответствует приблизительно 10,9% общих расходов на здравоохранение, которые в том году составили 1150 млрд долл.¹⁵⁷.

Складывается ложное впечатление, что в США из бюджета финансируется гораздо меньшая часть расходов на здравоохранение, чем в Канаде. Статистические данные ОЭСР показывают, что государственное финансирование в 2001 г. было равно в Канаде

¹⁵⁶ Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada.

¹⁵⁷ Sheils J., Hogan P. Cost of tax-exempt health benefits in 1998. Health Aff (Millwood). 1999.

70,8% и в США – 44,4%. Эти данные совершенно неточны, поскольку не учитывают эффекта налоговых расходов. В противоположность интуитивному пониманию и убеждениям общественности часть расходов на здравоохранение, которые, как считается, финансируются за счет частного страхования, на деле финансируется из бюджета. Частное страхование играет очень важную роль в финансировании здравоохранения в США (более 34% общих расходов на здравоохранение в США было профинансировано за счет частного страхования в 2000 г.). Расходы по частному страхованию подлежат вычету из налогооблагаемой базы. Учет государственных субсидий, производимых за счет налоговых вычетов, уменьшает долю финансирования за счет частного страхования с 34% до менее 25%. Размер этих субсидий с поправкой на некоторые особенности бухгалтерского учета увеличивают долю государственного финансирования расходов на здравоохранение в США до почти 60% их общей суммы (вместо цифры в 44,4%, которую называет ОЭСР¹⁵⁸).

Государственное субсидирование частного страхования через налоговые вычеты имеет 4 главных последствия. Во-первых, оно расширяет рынок и сферу применения частного страхования путем его искусственного удешевления и оплаты его «доналоговыми» долларами в отличие от оплаты медицинских расходов из средств, остающихся после уплаты налогов. Во-вторых, оно увеличивает общую сумму расходов на здравоохранение, поскольку здесь присутствуют необходимые административно-хозяйственные частные накладные расходы. В-третьих, как указывает Эванс¹⁵⁹, поскольку субсидирование за счет льготных налоговых режимов применяется лишь в отношении страховых премий, выплачиваемых работодателями, оно «вносит свой вклад в практически полное доминирование рынка частного страхования в сфере групповых трудовых договоров. Путем заключения контрактов с группами работников, по условиям которых индивидуальное участие не добровольно, а обязательно, страховщики могут отбирать группы населения с относительно низкими рисками».

¹⁵⁸ Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

¹⁵⁹ Там же.

Четвертое, весьма значительное, но редко замечаемое последствие субсидирования за счет налоговых льгот – это его резко регрессивный эффект, подчеркиваемый тем обстоятельством, что охват частным страхованием растет с увеличением доходов. Стоимость любой налоговой льготы для физического лица зависит от его предельного разряда налогообложения.

В Канаде одна из форм субсидирования за счет налоговых вычетов предоставляется в отношении наличной оплаты медицинских услуг, в той мере, в которой они подпадают под возможность сокращения налоговых обязательств в отношении подоходного налога с физических лиц. Расходы в размере, на 3% превышающем налогооблагаемый доход, подлежат федеральному налоговому кредиту (не вычету), и этот кредит основывается на ставке самого низкого налогового разряда (в 2001 г. – 16%). Напротив, страховые премии, уплачиваемые нанимателями, полностью освобождаются от налогообложения, и стоимость налогового освобождения поднимается по мере роста предельной ставки налогообложения плательщика. Для лиц с доходами, находящимися в высшем налоговом разряде, стоимость субсидии, предоставляемой федеральным правительством, составляет 29% общей суммы страховых платежей, а с учетом выплат на уровне провинции (за исключением Квебека) доходит до 50%.

Государственное медицинское страхование, предоставляемое группам населения с низкими доходами

Одним из вариантов защиты групп населения с низкими доходами от приватизации, сокращения перечня обязательных услуг или перехода к решениям, основанным на рыночных отношениях, является распространение государственного медицинского страхования на людей с низкими доходами. Mathematica Policy Research Inc. в девяностые годы в течение 5 лет проводила оценки пилотных проектов по предоставлению медицинского страхования таким группам населения в 5 штатах США. Хотя все проекты были различны, их объединяло то, что участников переводили со схемы

оказания медицинских услуг за плату на регулируемое медицинское обслуживание, основанное на подушевом принципе¹⁶⁰.

На основе оценки результатов были сделаны следующие выводы.

Переход на регулируемое обслуживание расширил потенциал штатов по повышению качества услуг, оказываемых участникам программы Medicaid. Этот потенциал еще не полностью реализован, но данные свидетельствуют о том, что регулируемое обслуживание не привело к ухудшению положения участников проектов.

Штатам удалось успешно заключить контракты с имеющими относительно стабильный состав «Организациями по оказанию услуг здравоохранения» (ООУЗ) из частного сектора для предоставления услуг участникам программы Medicaid. Сохраняя гибкость и согласовывая условия страховых планов, штатам удалось привлечь и удержать достаточное количество планов с относительно ограниченным оборотом от года к году.

Рост медицинских расходов в расчете на участника программы Medicaid за демонстрационный период был примерно одинаков и в среднем по стране, и в каждом из штатов. Лишь в одном штате издержки возросли значительно меньше, чем в среднем по стране. В остальных четырех штатах были отмечены темпы роста реальных подушевых издержек, лишь на 0,5 процентного пункта отличающиеся от среднего по стране. Штатам не следует ожидать значительного снижения в реальных издержках по программе Medicaid в результате введения регулируемого обслуживания, особенно в первые 5 лет действия плана.

Большинство ООУЗ, участвующих в программе Medicaid, имели прибыль в первые годы, однако установление справедливых тарифов требует ведения постоянных переговоров и корректировок. Политика штатов должна оставаться гибкой и опираться на полные и достоверные данные для определения адекватных тарифов, соответствующих реальным обстоятельствам.

В связи с характером мониторинга, охватывающего всю территорию участвующих штатов, и серьезными ограничениями по данным, не удалось оценить, в какой мере переход к регулируемому обслуживанию сказался на доступности услуг для участников, на интенсивности пользования услугами и степени удовлетворенно-

¹⁶⁰ <http://www.mathematica-mpr.com/health.htm>.

сти обслуживанием. Тем не менее штатам не следует ожидать ни катастрофических результатов, предрекаемых противниками программы, ни кардинальных улучшений в системе здравоохранения, на которые надеялись ее сторонники.

Доступность и удовлетворенность результатами услуг со стороны участников значительно разнились в зависимости от конкретных страховых планов и их условий. Планы, в основном ориентированные на группы населения, охваченные программой Medicaid, были более доступны и обеспечивали большую степень удовлетворенности, чем другие планы. В то же время планы, охватывающие всю территорию штата или в значительной мере опирающиеся на органы социальной защиты при оказании первичного медицинского обслуживания, отличались несколько более низкими показателями. Штаты должны сосредоточить свои усилия в большей степени на оценке способности планов по оказанию адекватного обслуживания и мониторингу их эффективности, нежели на анализе таких их особенностей, как коммерческий статус, использование подушевого принципа в оплате труда врачей или количество участников, вовлеченных в программу Medicaid.

Условия обслуживания для участников, проживающих в сельской местности и в городах, почти не различались.

Опыт участия людей с инвалидностью, особенно с психическими расстройствами, показывает, что существует определенный потенциал для улучшения регулируемого обслуживания. Лица с психическими расстройствами использовали соответствующие услуги с меньшей интенсивностью и показывали более низкий уровень удовлетворенности, чем это ожидалось. Хотя этот опыт, возможно, был и не хуже, чем в рамках системы оплаты по факту получения услуг, штаты могут захотеть постепенно переходить на обязательное регулируемое обслуживание этих групп населения или проводить более детальный мониторинг эффективности соответствующих страховых планов.

Расширение условий страхования показало гораздо лучшие результаты в отношении прежде незастрахованных лиц. Застрахованные в первый раз взрослые и дети имели гораздо лучшие условия доступа и меньше неудовлетворенных запросов, чем незастрахованные лица.

Авторы программы мониторинга рекомендуют административно-территориальным образованиям, планирующим подобные изменения, более интенсивно планировать меры по повышению эффективности подбора участников, внедрения лучших методов ведения статистики и мониторинга.

Частный капитал

С недавних пор в Канаде стала внедряться инновационная стратегия по уменьшению давления на бюджет через использование рынков частного капитала для финансирования крупных объектов капитального строительства, как, например, больниц, при их продаже инвестору с получением обратно в аренду продавцом (leaseback arrangements). Таким путем правительство избегает долговой нагрузки по необходимым капитальным затратам. Примеры такого подхода включают выпуск облигаций по строительству сети университетских клиник в провинции Онтарио и проект строительства Абботсфордской больницы в провинции Британская Колумбия. При этом подходе сохраняется государственное финансирование услуг, однако и создается возможность извлечения прибыли для частных финансовых структур, предоставляющих капитал.

В недавнем гражданском диалоге, инициированном Комиссией Романоу, граждане ясно выразили свое отрицательное отношение к тому, чтобы возможности по оплате услуг определяли доступность системы здравоохранения, и высказались в пользу увеличения обычных налоговых доходов¹⁶¹.

Эксперименты

В 1997 г. федеральное правительство Канады создало Health Transitions Fund (Фонд переходных методов здравоохранения) для тестирования и оценки инновационных методов предоставления услуг здравоохранения. 140 экспериментов в различных областях были профинансированы за 4 года, включая уход на дому, обеспечение лекарственными средствами и первичное медицинское обслуживание. В ходе этих экспериментов были испытаны многие конкретные аспекты: эффективность оказания услуг на дому в про-

¹⁶¹ Shape the Future of Health Care from the Commission on the Future of Health in Canada, Government of Canada, 2001–2002.

тивовес поликлиническому обслуживанию, меры по сдерживанию экспоненциального роста стоимости медикаментов, а также сравнение финансирования на подушевом принципе и платы за оказанные услуги как основ платежной системы здравоохранения. Учитывая сложность системы здравоохранения и различное устройство и условия в территориально-административных образованиях Канады, эксперименты являются единственным надежным методом проверки перед проведением радикальных реформ.

Оказание услуг на дому

Медицинское обслуживание на дому включает ряд услуг, которые позволяют людям, постоянно или временно утратившим трудоспособность, жить дома. Обслуживание на дому может быть предоставлено через разнообразные организационные структуры, механизмы финансирования и оплаты. Оно может обеспечить потребности, связанные с медицинской диагностикой (например, при лечении диабета) и / или быть направлено на поддержание повседневных действий по уходу (купание, уборка, приготовление пищи). Обслуживание на дому может быть применено ко многим лицам – от страдающих незначительными расстройствами здоровья до серьезно больных, требующих интенсивных и сложных услуг и оборудования, без возрастных ограничений¹⁶².

Большинство пожилых или заболевших людей предпочитают домашнюю обстановку переводу в учреждения длительного пребывания или в больницы. Сектор оказания медицинских услуг на дому в Канаде быстро рос в последние годы, тем не менее в этой сфере остается большое количество нерешенных проблем. Программа «Национальная оценка эффективности затрат на оказание медицинских услуг на дому» направлена на то, чтобы ответить на такие, например, вопросы: какие услуги необходимо предоставлять, чтобы пожилые люди могли жить дома? Каким образом следует координировать предоставление таких услуг? Сколько стоит оказание таких услуг? Каким образом соотносится качество услуг, предоставляемых на дому и в медицинских учреждениях, в том, что касается эффективности затрат?

¹⁶² The Health Transition Fund http://www.hc-sc.gc.ca/htf-fass/english/whatwedo_e.htm#Priority.

Проект включает 15 взаимосвязанных направлений исследований: 6 из них ориентированы на изучение сравнительных характеристик обслуживания на дому и в медицинских учреждениях длительного пребывания и 9 – на сравнение обслуживания на дому и интенсивного лечения в больницах. Руководители проекта обобщили результаты отдельных направлений исследований (по которым имеются отдельные наборы данных и отчетная документация). Они также определили 10 основных моментов, которые должны привлечь внимание медицинских работников, администраторов и лиц, отвечающих за принятие решений, в целях развития обслуживания на дому. Основываясь на обобщающем анализе отдельных направлений, руководители проекта пришли к следующим заключениям.

В целом, медицинское обслуживание на дому обходится дешевле, чем содержание пациентов со схожими проблемами в учреждениях длительного пребывания.

В том, что касается экономической эффективности, результаты сравнения домашнего обслуживания и интенсивного лечения не были однозначны.

10 основных моментов, которые следует привлечь внимание при определении роли обслуживания на дому в рамках более общей системы здравоохранения, включают информационные системы, поддержку неформальных поставщиков услуг и важность принятия решения на основе конкретных подтвержденных данных.

Авторы проекта приходят к заключению: «Фундаментальный урок исследования заключается в том, что простое увеличение средств на домашнее обслуживание и услуги по долговременному лечению само по себе может не обеспечить эффективности затрат и достижение долговременных целей программы». Следует провести четкое сравнение масштаба распределения новых вложений, необходимого для обеспечения общего улучшения услуг, и конкретных адресных программ, созданных для повышения эффективности затрат автономных некоммерческих организаций. Средства, по-видимому, потребуются и для того, и для другого. Вопрос в том, в какой пропорции должно распределяться возможное дополнительное финансирование обслуживания на дому между моделями профилактики и поддержания предоставления услуг

на дому, моделью замены институциональной модели оказания медицинских услуг на долговременное лечение и моделью интенсивного лечения. Применение комбинации мер профилактической и стратегии замещения может привести к неоптимальным результатам. Например, в начале и середине 1980-х гг. в США был проведен ряд исследований по оценке эффективности затрат на обслуживание на дому в качестве замены системы оказания медицинских услуг в учреждениях долговременного пребывания. Однако многие участники эксперимента нуждались лишь в небольшой помощи (например, поддержка на уровне общины или района и профилактика, а не получение медицинских услуг в учреждениях долговременного пребывания). Заключение этих исследований о том, что обслуживание на дому не являлось более экономной альтернативой лечению по месту жительства, было сделано отчасти ввиду того, что целью исследований было выяснение рентабельности замены, однако проводились они на пациентах, нуждавшихся лишь в профилактике.

Одним из ключевых, хотя и идущим вразрез с интуитивными представлениями, выводом программы исследований был тот факт, что оказалось возможным не только предоставлять более качественное медицинское обслуживание, но и одновременно экономить средства. Инициативы по мониторингу и быстрой стабилизации состояния пациентов приводят к лучшим результатам медицинского обслуживания, чем оставление пациентов без внимания на более длительные периоды времени. Поскольку издержки на поддержание пациентов в стабильном состоянии не так велики, это позволяет экономить средства. Паллиативные услуги, оказываемые на дому, позволяют пациентам умирать дома, в знакомой обстановке, в присутствии родных и друзей. При условии, что проводятся необходимые процедуры, паллиативная помощь приводит к уменьшению числа госпитализаций и экономии средств. Обслуживание на дому позволяет семьям дольше заботиться о своих родственниках до их помещения в учреждения длительного пребывания, что уменьшает издержки системы здравоохранения. Такое обслуживание стоит меньше, чем содержание в больницах, и позволяет поправить здоровье пациента настолько, что он может

избежать помещения в учреждения длительного пребывания. Это, наиболее вероятно, также приведет к экономии средств.

Что касается эффективности затрат на обслуживание на дому в качестве замены *учреждений длительного пребывания*, похоже, существуют убедительные доказательства того, что такая замена способна стать экономически эффективной. Таким образом, при соблюдении определенных условий длительное обслуживание на дому, особенно в отношении лиц с повышенной нуждаемостью в уходе, по-видимому, является экономичной альтернативой оказанию медицинских услуг в учреждениях долговременного пребывания. Эти выводы могут не иметь отношения к созданию новых учреждений длительного пребывания. Дело в том, что верным подходом может оказаться выбор правильной пропорции финансирования оказания услуг на дому и в учреждениях длительного пребывания.

В целом, что касается обслуживания на дому, клиенты, члены их семей и друзья вносят свой вклад и в денежной, и в натуральной форме, приблизительно равный ресурсам, предоставляемым государством. Это представляет собой яркий контраст почти 100%-му бюджетному финансированию больничных и медицинских услуг.

Как уже отмечалось выше, выводы об экономической эффективности обслуживания на дому, прежде всего в отношении пациентов, получающих *кратковременное обслуживание*, неоднозначны. Основываясь на интуитивных соображениях, можно исходить из того, что обслуживание на дому может выступать как экономически эффективная альтернатива госпитализации, однако доказать это, опираясь на научные методы, трудно. Несмотря на то что наши исследования привели к определенным позитивным выводам, общее заключение все же неоднозначно. Возможно, это следствие того обстоятельства, что трудно оценить эффективность замены при том, что обслуживание на дому и госпитализация не являются частью более широкой и интегрированной системы оказания медицинских услуг, где такие замены могут быть реализованы через более точную координацию усилий, планирование и / или управление.

Программа обеспечения лекарственными средствами (Pharma care)

Программа обеспечения лекарственными средствами Pharma care относится к системе страхового покрытия рецептурного отпуска лекарств. Структура любой конкретной системы может варьировать в нескольких отношениях. Например, система может быть всеобщей или предусматривать страховое покрытие лишь определенных групп населения, таких, как пожилые люди или получатели социальной помощи. Она может покрывать все лекарства или какие-то их категории. Система может финансироваться за государственный или частный счет либо за счет сочетания обоих видов финансирования, а также включать вычеты, долегие платежи и т.д.

Подлежащими изучению вопросами в данной сфере являются: доступность (как наличие лекарственных средств, так и достаточность средств по их приобретению), порядок использования и соответствие стандартам, процедуры выдачи рецептов, системы распределения лекарств и инфраструктура информационной системы.

Среди недавно проведенных исследований, посвященных Pharma care, можно назвать следующие исследования: «Национальная оценка руководств по клинической практике (НОРКП)» (National Evaluation of Clinical Practice Guidelines (CPGs)), технико-экономическое обоснование по «Национальной модели использования лекарственных средств, отпускаемых по рецептам» (National Prescription Drug Utilization Model), «Оценка региональных процедур по составлению перечней лекарственных средств с точки зрения их экономической эффективности» (Evaluation of Provincial Procedures for Drug Listing – Specifically Focused on Approaches to Cost-effectiveness).

1. Доклад «Национальная оценка руководств по клинической практике (НОРКП)»

«Руководства по клинической практике» (Clinical Practice Guidelines (CPGs)) представляют собой объективные, основанные на реальных данных отчеты, помогающие врачам и пациентам принимать оптимальные решения в сфере охраны здоровья. Они могут использоваться в отношении различных видов лечения и исходят из различных источников, включая профессиональные медицин-

ские организации, академические институты и исследования, финансируемые за счет медицинской промышленности. При их правильном использовании высококачественные руководства обладают потенциалом по улучшению состояния здравоохранения и его экономической эффективности. Тем не менее было сделано лишь несколько попыток измерить качество более чем 2500 руководств, существующих в Канаде. Некоторые ключевые выводы одного из недавних исследований приводятся ниже.

Из 193 канадских руководств, подвергнутых анализу, 19% были рекомендованы к использованию в клинической практике, 56% были рекомендованы к использованию с определенными поправками, а 25% были не рекомендованы.

Наилучшими руководствами были признаны самые последние по времени и те, что были опубликованы в журналах. Как правило, руководства, выработанные в ходе исследований, проведенных по инициативе медицинской промышленности, набрали больше очков за точность, в то время как меньшей точностью отличались руководства, разработанные профессиональными медицинскими организациями.

Государственные программы по обеспечению населения лекарственными средствами, действующие на территории Канады, уже оценивают и используют ряд программ и инициатив, направленных на применение руководств в целях формализации практики выписки рецептов. Эти инициативы обычно в большей степени комплексны и сложны, чем процесс обычной рассылки руководств по почте в адрес практикующих врачей.

В том, что касается внедрения руководств, государственные программы по обеспечению лекарственными средствами, как правило, более продвинуты, нежели те, что используются в частном секторе.

Выводы из вышеизложенного заключаются в том, что существуют возможности по улучшению практики отпуска лекарственных средств по рецептам путем систематического использования высококачественных, основанных на надежных доказательствах руководств в области фармацевтического лечения. Тем не менее этот проект продемонстрировал, что многие из существующих руководств не достигают должного уровня. Совершенствование разра-

ботки руководств могло бы повысить доверие к ним со стороны клиницистов и тем самым расширить их практическое использование. Введение в практику постоянного использования руководств могло бы, наряду с повышением качества принимаемых клинических решений и увеличением количества удачных случаев лечения пациентов, внести вклад в более рациональное и экономически эффективное использование ресурсов здравоохранения. Национальный форум, в рамках которого могли бы встретиться представители общественности и управляющие частными структурами, занятыми предоставлением лекарственных средств, мог бы более точно прояснить вопросы применения руководств, практику выписки рецептов, приоритеты будущих исследований и перспективы сотрудничества.

2. Доклад «Национальная модель использования лекарственных средств, отпускаемых по рецептам»

Государственное финансирование отпускаемых по рецептам лекарственных средств возросло на 87% в течение 1990-х гг., сильно опережая рост в других секторах здравоохранения. Целью проекта было определение целесообразности и стоимости создания последовательной системы анализа национальных статистических данных по использованию лекарственных средств, их стоимости и результатов применения для оказания помощи менеджерам государственных лекарственных планов в развитии политики, направленной на сдерживание роста издержек.

В рамках этого эксперимента, проводимого в два этапа, определялась целесообразность создания национальной базы данных по использованию лекарственных средств, построенной на единых определениях, терминологии и содержании. Коллектив проекта собрал данные по использованию лекарственных средств, отпускаемых по рецептам, за трехлетний период и создал пилотный метод анализа данных. Второй этап был ориентирован на оценку издержек федеральных, региональных и территориальных страховщиков по получению необходимых данных и их способности использовать такие данные для разрешения вопросов, связанных с использованием лекарств.

Были сделаны ключевые выводы:

- Результаты подтвердили целесообразность создания базы данных по национальному использованию лекарственных средств с общими определениями и терминологией.
- Страховщики проявили интерес к данным и инструментам их анализа.
- Проект представил примеры анализа данных, которые, по мнению страховщиков, будут полезны для выработки изменений политики и практики и могут привести к значительному сокращению затрат на программы.
- Прототип системы позволил создать отчеты, которые способствовали повышению способности страховщиков по мониторингу и контролю издержек.
- Возможности по проведению межюрисдикционных сравнений были оценены как ценный метод анализа различных мер в области предоставления лекарств и их результатов.
- Юрисдикции (т.е. провинции и территории), где проводился анализ национальной статистики по использованию рецептурных лекарственных средств, пришли к выводу, что для них данные по провинциям более полезны, чем централизованные.

3. Доклад «Оценка региональных процедур по составлению перечней лекарственных средств с точки зрения их экономической эффективности»

Большинство провинций субсидируют стоимость лекарственных средств, отпускаемых по рецептам, в отношении, по крайней мере, части населения. Серьезную озабоченность вызывает рост затрат на программы субсидирования. Региональные лекарственные планы значительно различаются в том, что касается их направленности и процедур, включая подходы к определению перечней лекарств – процесса, во многом определяющего затраты на соответствующие программы. В рамках исследования была проведена оценка процесса принятия соответствующих решений в нескольких административно-территориальных образованиях, специальное внимание уделялось экономической эффективности.

Были сделаны ключевые выводы:

- Ни в одной из провинций не существует строгих критериев научной оценки новых лекарств в отношении их включения в пе-

речень, большинство данных предоставляют фармацевтические предприятия.

- Оценка лекарственных средств в значительной степени опирается на экономические данные, предоставляемые производителями. Только в двух провинциях проводились собственные независимые исследования экономических аспектов, да и то нечасто.
- Важные данные, включая сведения о косвенных издержках и влиянии того или иного лекарства на уровень жизни пациентов, не включались в информацию, предоставляемую производителем (например, эффективность и безопасность лекарственных средств по сравнению с аналогами, экономическая эффективность тех или иных видов лечения и общие издержки для региональной системы здравоохранения).
- Трудно оценить оптимальность решений по включению новых лекарственных средств в перечень, принимаемый на уровне провинций, поскольку при этом применяются разные подходы, как внутри, так и в разных регионах, и поскольку информация, предоставляемая фармацевтическими компаниями, обычно неполна и непоследовательна.
- Эти различия между провинциями в том, что касается процесса принятия решений и персонала, степени использования внешних источников информации и анализа, критериев оценки и приоритетов, которые ставят перед собой провинции, означают, что в то время как в некоторых провинциях какие-то лекарственные средства включаются в перечень, они отсутствуют в других. Это сказывается на пациентах, которые получают субсидии на лекарства в соответствии с перечнями лекарственных средств, действующими в провинциях.

Данный доклад призывает Национальный комитет по науке оценить относительную безопасность и эффективность лекарственных средств, отпускаемых по рецептам. Доклад также требует большей прозрачности, составления перечней в интересах потребителей и большего количества исследований по эффективности, безопасности и стоимости лекарств по результатам их продаж на рынке.

Первичное медицинское обслуживание

Непосредственный контакт с поставщиками, координация предоставления услуг, работа по укреплению здоровья и профилактике заболеваемости, лечение распространенных заболеваний, решение повседневных медицинских проблем, руководство широким кругом поставщиков медицинских услуг – все это является составными элементами определения первичного медицинского обслуживания.

Конкретные примеры первичного медицинского обслуживания включают обследования, предоставление информации медицинского характера, проверки зрения, амбулаторное лечение, прививки, проверки слуха, родительский уход, посещения на дому, консультации по питанию, некоторые психиатрические услуги, информацию по предоставлению лекарств, паллиативную помощь и т.д. Круг поставщиков услуг, входящих в сферу первичного медицинского обслуживания, включает семейных терапевтов, медсестер семейных терапевтов, медсестер государственных учреждений здравоохранения, практикующих медсестер, фармацевтов, специалистов по питанию, физиотерапевтов, акушеров, хиропрактиков, поставщиков медицинских услуг длительного характера, психологов, окулистов и работников социальных служб.

В провинции Британская Колумбия проводился эксперимент по испытанию инновационной модели проведения первичного медицинского обслуживания, в которую входят компоненты и механизмы поддержки и которые научная литература охарактеризовала, как черты оптимальной модели предоставления услуг. К ним относятся:

- комплексный групповой подход к предоставлению первичного медицинского обслуживания;
- групповая медицинская практика;
- круглосуточный, 7 дней в неделю, доступ к медицинским услугам;
- доступ населения к широкому кругу услуг первичного медицинского обслуживания, включая услуги по укреплению здоровья и профилактические меры по предотвращению заболеваемости / травматизма;

- интеграция с услугами, предоставляемыми на общественных началах.

Механизмы, поддерживающие эти ключевые черты, включают:

- ведение постоянных записей по состоянию здоровья пациента через технологию систем клинической информации;
- методологию финансирования медицинских работников, базирующуюся на численности обслуживаемого населения в противоположность количеству предоставленных услуг;
- механизмы гарантии качества (например, установление критериев здоровья населения, использование клинических отчетов, контроль со стороны коллег, опросы пациентов о степени удовлетворенности оказываемыми услугами).

Деятельность в рамках проекта была разделена на несколько компонентов:

1. В Министерстве здравоохранения провинции Британская Колумбия в рамках проекта были созданы смешанная методология финансирования, основанная на численности населения, и методология регистрации, основанная на принципе «виртуального пациента». Была также создана и внедрена инфраструктура, необходимая для поддержания этих методологий.

2. Были созданы модели первичного медицинского обслуживания на уровне общины (района), включающие ключевые компоненты, приведенные выше.

В соответствии с результатами работы по проекту сделаны следующие выводы:

- По расчетам, полное внедрение модели займет больше времени, чем это ожидалось первоначально (в отдельных случаях – от 6 месяцев до 10 года). Заключительные ключевые компоненты модели, внедряемые практически повсеместно, включают создание формализованных протоколов по конкретным случаям и соответствующего медицинского отчета в электронной форме. Проблемы, касающиеся внедрения компьютерных медицинских информационных систем, оказались наиболее затратными по времени (и трудоемкости), что всегда вызывало и задержки во внедрении остальных ключевых компонентов модели. В течение года на многих объектах проекта были смены поставщики программного обеспечения, что вызвало до-

полнительные задержки во внедрении соответствующих компьютерных систем.

- Результаты опроса показали, что как врачи, так и другие работники системы здравоохранения считают, что их работа стала интереснее, а использование их профессиональных навыков и инициатив улучшилось.
- Трудной проблемой оказалось распределение смешанного финансирования, основанного на численности населения. Большинство врачей считают, что методология финансирования вполне удовлетворительна, и, по-видимому, поддерживают цели работы по проведению первичного медицинского обслуживания.
- Результаты опроса пациентов показывают: пациенты удовлетворены полученным первичным медицинским обслуживанием, оказываемом на объектах, где проводился эксперимент, даже несмотря на то, что в момент опроса многие из этих объектов испытывали трудности, связанные с незавершенным внедрением новой системы.

В Заключительном докладе (адресованном Фонду переходных методов здравоохранения¹⁶³) были даны рекомендации и советы по дальнейшему развитию эксперимента.

Многие врачи, участвующие в проекте, отметили, что чрезвычайно важным элементом программы является информирование пациентов о преимуществах постоянного обслуживания. Было рекомендовано сосредоточить основные усилия по такому информированию на уровне провинций.

Управление процессом изменений было обозначено в качестве критического элемента успешного внедрения модели первичного медицинского обслуживания. Подход, предусматривающий поэтапное внедрение, должен сделать процесс трансформации более управляемым, менее затратным и менее проблемным. Было рекомендовано проводить изменения по следующим этапам: 1) сначала внедрить практику работы медицинских групп; 2) затем перейти к новой модели финансирования и применить компьютерные модификации, необходимые для представления базы данных пациентов; 3) создать команду из профессиональных работников

¹⁶³ www.healthservices.gov.bc.ca/phc

здравоохранения; 4) внедрить продвинутую технологию по обработке клинической информации и продолжить работу по расширению медицинской практики.

Испытанная методология финансирования отличается от того, к чему привыкли врачи. Предоставление гарантированного финансирования на определенный период во время внедрения проекта должно уменьшить первоначальную озабоченность по поводу потери в доходах, что успокоит сотрудников и позволит им сосредоточить энергию на разработке и внедрении ключевых компонентов модели. Практический опыт работы в рамках проекта выявил рост доходов в условиях финансирования, основанного на численности населения, по мере того, как формула приспособлялась к различиям в состоянии здоровья пациентов и система вознаграждения совершенствовалась с учетом продолжительности времени оказания медицинских услуг.

Процесс изменений, идущий по мере внедрения модели первичного медицинского обслуживания, должен также включать профессиональную подготовку и – на переходный период – финансовую и административную поддержку. Меры этой поддержки могут включать: 1) подготовку и консультации по организации и управлению практикой первичного медицинского обслуживания; 2) стартовую финансовую поддержку на время этапа начального планирования и других первоначальных действий; 3) стартовое капитальное финансирование для устройства служебных помещений для размещения и работы мультидисциплинарных групп; 4) стартовое финансирование на приобретение систем управления клинической информацией; 5) стартовое финансирование по подготовке материалов по информированию пациентов по доступу к системе первичного медицинского обслуживания (например, брошюр).

Системы оплаты

Ключевой проблемой является поиск оптимального подхода к финансированию поставщиков услуг, связанных с первичным медицинским обслуживанием. Справедливо ли утверждение, что платежи, производимые на принципе оплаты за услугу, предотвращают чрезмерное предоставление услуг здравоохранения? В 1994 г. Университет Квинс и его больницы-партнеры в провинции Онтарио

инициировали внедрение Плана альтернативного финансирования, в соответствии с которым принцип выставления счетов по оказанным услугам со стороны врачей был заменен на ежегодное предоставление Министерством здравоохранения Онтарио сумм, покрывающих весь комплекс услуг, предоставляемых лечебными учреждениями. Целью программы было изменение финансовых стимулов для того, чтобы за счет отказа от предоставления второстепенных услуг дать этим учреждениям время на проведение исследований, выполнение обучающих программ или более комплексного лечения пациентов.

Многочисленные данные свидетельствуют, что альтернативные форматы оплаты не оказывают влияния на число и разнообразие хирургических процедур, предоставленных пациентам. В исследовании, о котором идет речь, проводится сравнение изменений в объеме и практике академического здравоохранительного центра и изменений, произошедших за этот же период в четырех других центрах, где сохранялся принцип оплаты за оказанные услуги. Благоприятным фактором было то, что данное ретроспективное исследование, организованное по долготной выборке по методу «до – после», проходило в «естественных условиях». Четыре процедуры, имеющие, как известно, значительный дискреционный компонент, были выбраны для представления всех дискреционных хирургических операций. Для контроля была включена дополнительная недискреционная процедура. Все записи об обслуживании пациентов, как госпитализированных, так и получавших амбулаторное лечение в пяти академических медицинских центрах провинции Онтарио с 1992 по 1996 г., были проанализированы с целью выявления изменений в объеме и пропорциях хирургической рабочей нагрузки, представленных в процедурах исследования. Был проведен также опрос врачей с тем, чтобы выявить местные факторы, которые могли повлиять на интерпретацию результатов, как, например, изменения в количестве хирургов, времени доступа к операционным или койко-мест в больницах, а также применение инструкций, изменяющих правила медицинского обслуживания.

В результате был сделан вывод: невозможно доказать, что в формах практики произошли значимые изменения, вызванные внедрением общего финансирования хирургов в академических

медицинских учреждениях. Формат годовых платежей обеспечил предсказуемость финансирования без ущерба для предоставления услуг. Хирургические операции не передавались хирургам, работающим в небольших больницах по соседству, которые продолжали функционировать на прежнем принципе взимания оплаты. Не было выявлено глобальных перемен в объеме выбранных процедур, связанных с внедрением Плана альтернативного финансирования. Отмечены минимальные изменения в структуре процедурных случаев в том, что касается специалистов, принимавших участие в исследовании. Формы практики были аналогичны наблюдаемым в других академических медицинских центрах провинции Онтарио. Формы практики были также в целом аналогичны наблюдаемым в региональных больницах. В результате обзора не было выявлено значимых различий между центрами в том, что не касалось форматов финансирования.

4.2. Международный опыт финансирования образования

*Основные инструменты финансирования образования в странах мира*¹⁶⁴

В большинстве стран мира признано, что повышение качества образования и увеличение возможностей его получения требуют повышения не только объема расходов, но и эффективности использования имеющихся ресурсов. Такие расходы не могут происходить исключительно из государственных источников, необходимо полноценное сотрудничество государственного и частного секторов в данной области.

Мировые расходы на образование превышают 2 трлн долл., или 5% мирового ВВП. Средства частного сектора составляют около 20% таких расходов, чаще всего в форме платы за обучение, пожертвований, субсидий, ссуд и инвестиций со стороны преподавателей, родителей, корпораций, кредитных организаций, объединений, негосударственных организаций (NGOs).

¹⁶⁴ Материал подготовлен на основе данных доклада Всемирного банка «Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries». October 2002.

Очень важным вопросом является определение принципов, которые должны лежать в основе политических решений о балансе между государственными и частными ресурсами финансирования различных образовательных возможностей. Основным принцип заключается в том, что система должна обеспечивать обучение в течение всей жизни; достижение этой цели потребует определенного времени, даже для развитых стран. Государство должно быть уверено, что любая принятая система финансирования будет работать в течение долгого времени.

Прежде чем выбрать механизм финансирования разработчикам политики в данной области, необходимо оценить влияние данного механизма на рынок труда и на то, какие решения будут принимать граждане относительно выбора места работы и времени обучения.

В основе инвестирования в образование лежат 4 основных принципа¹⁶⁵:

1) все учащиеся должны приобрести основные знания. Государство должно финансировать или гарантировать возможность для всех получить его;

2) учащиеся должны быть ответственны за свое обучение, т.е. должны быть ответственны за принятие решений, когда продолжать обучение и какое образование получать;

3) государство должно обеспечивать равенство в получении образования и помогать тем социальным группам, которые не обладают большими возможностями в получении образования;

4) система образования должна обеспечивать эффективность в образовании и на рынке труда (labor markets), т.е. оказывать влияние на принятие решения о выборе работы.

Финансирование получения образования включает два компонента: схемы разделения затрат и государственные субсидии, и все механизмы финансирования (займы частного сектора, гарантированные государством студенческие займы, гранты, налоговые кредиты, ваучеры и т.д.) включают либо один из этих компонентов, либо оба.

Полезно рассмотреть опыт Чили – как страны, в которой успешно используются сразу несколько инструментов финансирования образования: прямое финансирование из бюджета, ваучеры, на-

¹⁶⁵ Материал подготовлен на основе данных доклада Всемирного банка «Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries». October 2002.

правленные субсидии, налоговые скидки и зависящие от дохода ссуды¹⁶⁶.

Основным источником финансовых средств университетов являются *трансферты от государства*. Другие источники государственного финансирования – институциональный фонд развития и фонд развития приоритетных территорий (priority areas), к которому все институты имеют доступ. В этих фондах сосредоточено 12% государственных трансфертов.

Различие в отношении государства к традиционным и новым вузам (большинство из которых являются частными) сделало стоимость обучения в традиционных вузах более низкой. Поскольку разница не компенсируется учащимся при помощи грантов или ссуд, учащиеся с низкими доходами имеют больше возможностей посещать традиционные учебные заведения, где время обучения дольше и соответственно выше издержки ввиду того, что учащийся дольше не имеет возможности начать работу. 85% учащихся новых вузов – из двух высших социально-экономических групп.

Второе самое важное направление распределения государственных средств – это *гранты*, которые выдаются учащимся из не-привилегированных слоев населения.

Третьим ресурсом государственных средств является механизм, сходный с механизмом предоставления ваучеров и носящий название *непрямых (косвенных) финансовых взносов* (indirect fiscal contributions). Сумма, которую получает каждый институт, зависит от того, насколько успешно обучались учащиеся первого года обучения. В результате возникает конкуренция институтов за лучших учеников. Такое финансирование составляло в 1999 г. 10% государственных расходов на высшее образование.

Налоговые скидки предоставляются различным фирмам, осуществляющим программы подготовки сотрудников: их расходы на подготовку сотрудников, превышающие 1% годового дохода, вычитаются из платежей по налогу на корпорации.

Также в Чили действуют схемы разделения расходов на высшее образование. Два самых важных механизма – университетский

¹⁶⁶ Camhi Rosita, Rosana Latuf. (2000). Evaluaci3n del Sistema de Ayudas Estudiantiles a la Educaci3n Superior // In Informe Social. Libertad y Desarrollo. Working Paper. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.