

# ВНЕШНИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Владимир Семенович Катренко

В современной российской бюджетной системе Счетная палата Российской Федерации – это орган, осуществляющий внешний финансовый контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации. Надеюсь, что обществу виден позитивный результат ее деятельности. Возглавляемое мной направление работы Счетной палаты РФ включает контроль расходов федерального бюджета на реализацию общенациональных приоритетов в области здравоохранения и социальной политики, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов. Объем подконтрольных средств в 2009 году составил около 6 трлн. рублей. По результатам контрольных мероприятий за 9 месяцев 2009 года выявлены финансовые нарушения и неэффективное использование средств в размере 34,1 млрд. рублей.

Концепция работы ориентирована на достижение конкретных целей в контрольной и экспертно-аналитической деятельности, выработку предложений правового и организационного характера, которые позволят избежать выявленных недостатков в будущем, оценить уровень реализации долгосрочных задач в сфере здравоохранения и социальной политики государства.

Контрольные мероприятия осуществляются в части выполнения социальных обязательств государства с одновременным повышением адресности социальной помощи; формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы, включая повышение эффективности администрирования социальных платежей, формирующих ее финансовую основу; дальнейшего улучшения материального положения пенсионеров (увеличение размеров пенсий, упорядочение источников их финансирования, развитие негосударственного пенсионного страхования, более эффективное управление пенсионными накоплениями; формирование системы софинансирования пенсионных накоплений); совершенствования системы поддержки семей с детьми в целях

улучшения демографической ситуации в стране; продолжения реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»; контроля оптимизации расходов федерального бюджета; усиления антикоррупционной направленности проводимых мероприятий.

## Здравоохранение

К приоритетам бюджетной политики Российской Федерации в сфере здравоохранения, предусмотренным Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, отнесены: обеспечение населения специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощью; создание современных перинатальных центров; укрепление материально-технической базы, замена и модернизация оборудования, что, в частности, реализуется в рамках ПНП «Здоровье».

Расходы федерального бюджета на здравоохранение в 2008 году составили почти 260 млрд. рублей, в 2009 году – 315 млрд. рублей, то есть темп роста превышает 20%. По-прежнему 60% объема государственного финансирования здравоохранения приходится на оплату дорогостоящей стационарной помощи. При этом сохраняется дефицит финансирования территориальных программ государственных гарантий, сокращается удельный вес расходов муниципальных образований. Низкий уровень реализации территориальных программ государственных гарантий взаимосвязан с ростом расходов населения на платные медицинские услуги.

Наличие в сфере здравоохранения проблем и нерешенных вопросов, связанных с обеспечением граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью и замещением ее платными медицинскими услугами, вызывает необходимость проведения аудита эффективности использования государственных средств, направленных на реализацию Программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

Следует вспомнить результаты аудита эффективности использования государственных средств, направленных на обеспечение населения лекарственными средствами (от производителя до потребителя), за период 2006–2007 годов, которые показали, что отсутствие продуманной и отработанной в «пилотном» режиме программы, с четким разграничением ответственности между ее участниками, с поставленными долгосрочными целями, не позволило эффективно использовать средства федерального бюджета, выделенные на лекарственное обеспечение граждан. В результате образовалась задолженность перед фармацевтическими организациями за отпущенные гражданам отдельных категорий лекарственные средства; стоимость лекарственных средств, отпущенных отдельным категориям граждан, превысила сумму первоначально выделенных на эти цели средств федерального бюджета в 2006 году более чем в 2 раза, в 2007 году – в 1,5 раза. Доля рецептов, по которым гражданам отпущены лекарственные средства, снизилась с 94,8% в 2006 году до 88,3% в 2007 году. Основной объем средств федерального бюджета, около 90%, направлен на оплату лекарственных средств, производимых зарубежными фармацевтическими предприятиями.

Об этих системных недостатках было сообщено Правительству Российской Федерации и Министерству здравоохранения и социального развития РФ для принятия мер. Ситуация должна измениться в лучшую сторону, но необходимо продолжать ее контролировать. При этом нужно затронуть вопросы, поставленные Президентом Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ: через пять лет доля отечественной продукции на лекарственном рынке должна составить не менее четверти, а к 2020 году – более половины всех препаратов. Думается, что к участию в этой работе необходимо привлечь и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, которые осуществляют контрольные полномочия за расходованием средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования.



## Социальная сфера

В 2009 году приняты федеральные законы, отменяющие единый социальный налог, вводящие страховые взносы в государственные внебюджетные фонды и корректирующие пенсионную систему страны. Необходимость принятия таких решений была осознана федеральными органами власти, в том числе благодаря результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты РФ, в которых делались выводы о недостижении целей пенсионной реформы, недостатках ее законодательного обеспечения, непродуманности введения единого социального налога.

В связи с возложением на Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации функций администраторов страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование, с принятием нового законодательства об администрировании этих взносов, а также обозначенной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании проблемой наличия риска для стабильности доходной части бюджетов в связи с практикой использования схем уклонения от уплаты обязательных платежей, в 2010 году планируется провести экспертно-аналитическое мероприятие по вопросам анализа эффективности выполнения Пенсионным фондом Российской Федерации функций администратора доходов бюджетной системы (страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование; страховых взносов, уплачиваемых по дополнительному тарифу работодателями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации; штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах).

Сокращение доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов в связи с финансовым кризисом придает актуальность поиску резервов пополнения их доходов за счет платежей, средства от уплаты которых не являются доминирующими. К таким платежам относятся штрафы (в том числе административные) за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах, также администрируемых органами управления этих фондов.

В последующем предполагается провести аналогичное мероприятие в Фонде социального страхования Российской Федерации (ФСС) по вопросам анализа эффективности выполнения фондом функций администратора доходов бюджетной системы (страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; штрафов за нарушение законодательства о государственных внебюджетных фондах).

По итогам контрольных мероприятий Счетной палаты РФ выявлены проблемы, имеющие место при размещении пенсионных накоплений граждан. На 1 января 2009 года сумма средств пенсионных накоплений, переданная в доверительное управление управляющим компаниям и в государственные пенсионные фонды, составила 354,3 млрд. рублей, или увеличилась по сравнению с 2005 годом (211,9 млрд. рублей) на 67,2%. В 2011 году общая сумма средств пенсионных накоплений увеличится до 1,9 трлн. рублей. Неоднократно отмечались недостатки механизма *инвестирования пенсионных накоплений* граждан, включая ограниченность инструментов инвестирования, несовершенство процедуры согласования инвестиций с Министерством финансов РФ, отсутствие в действующем законодательстве права перевода активов в другой инвестиционный портфель. Указанные недостатки приводили к снижению доходности и даже убыточности, возникновению излишних расходов и потерь, росту неразмещенных остатков денежных средств пенсионных накоплений. В результате постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 года №257 утверждены изменения правил инвестирования средств пенсионных накоплений, что должно привести к увеличению доходности при работе с этими средствами.

Созданные государством условия (стимулы) для инвестиций граждан в *добровольное пенсионное страхование* в соответствии с принятыми федеральными законами «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной



поддержке формирования пенсионных накоплений» и «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», предусматривающими софинансирование пенсионных накоплений с использованием средств Фонда национального благосостояния, ставят комплекс задач по внесению соответствующих изменений в налоговое законодательство, нормативную правовую базу по более эффективному управлению пенсионными накоплениями, развитию негосударственного пенсионного страхования.

В связи с этим в 2010 году представляется целесообразным осуществить проверку использования средств, выделенных на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан в рамках реализации Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», а также оценить эффективность принятых мер по стимулированию добровольных пенсионных накоплений. По ее результатам проинформировать Правительство Российской Федерации, внести предложения, направленные на улучшение процесса.

В Послании Президента Российской Федерации от 8 июля 2000 года отмечалось, что «нынешняя система социальной поддержки, основу которой составляют безадресные социальные пособия и льготы, устроена так, что расплывает государственные средства, позволяет богатым пользоваться общественными благами за счет бедных». Через 9 лет, в Бюджетном послании от 25 мая 2009 года, Президент Российской Федерации отметил, что «средства, направляемые на социальную поддержку, не должны необоснованно расплываться среди широкого круга получателей. Несправедливо, когда государственная поддержка равномерно распространяется как на действительно нуждающихся в ней, так и на обеспеченных граждан. Необходимо в кратчайшие сроки обеспечить реализацию мер, направленных на повышение адресности социальной помощи, на исключение из числа получателей тех, кто в ней реально не нуждается».

Таким образом, между этими посланиями прошло почти десятилетие, а проблема адресности социальной помощи остается актуальной, тем более в условиях финансового кризиса. Определенным тормозом в этой работе является отсутствие ряда установленных подушевых показателей.

С целью поддержания доходов семей с детьми на достойном уровне в Российской Федерации существует весьма разветвленная система детских пособий и компенсаций. Поскольку согласно подпункту «ж» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, соответствующие пособия устанавливаются не только на федеральном, но и на региональном уровне. В отдельных субъектах Российской Федерации количество таких пособий и компенсационных выплат достигает нескольких десятков. Источником финансирования выплат детских пособий являются, наряду с федеральным бюджетом, бюджет Фонда социального страхования, а также бюджеты субъектов РФ, которые осуществляют выплаты детских пособий как за счет собственных средств, так и за счет средств, передаваемых из федерального бюджета. Необходимо отметить, что наибольшую социальную значимость такие пособия и компенсации имеют для малообеспеченных семей. Поэтому, в рамках поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании задачи подготовки предложений по расширению полномочий субъектов РФ в сфере социальной защиты населения в целях увязки предоставления субсидий и льгот социального характера с уровнем доходов получателей соответствующих видов социальной поддержки, представляется целесообразным провести уже в 2010 году комплексное экспертно-аналитическое мероприятие по анализу реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в отделениях Фонда социального страхования Российской Федерации и органах социальной защиты населения субъектов РФ.

Учитывая количество инвалидов в Российской Федерации (практически каждый десятый россиянин является инвалидом), под постоянным контролем находятся все действия федеральных органов власти, направленные на оказание помощи инвалидам. В соответствии с законодательством данные действия определяются как система мер, обеспечивающих *социальные гарантии инвалидам*.

Одним из инструментов решения проблем инвалидов является Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы». Общий объем ассигнований на ее ре-



лизацию составляет 4,2 млрд. рублей, в том числе 2,5 млрд. рублей – за счет средств федерального бюджета, 1,6 млрд. рублей – за счет средств общественных организаций инвалидов. Субъекты РФ также вносят свой вклад в реализацию программы. В ходе проверки и анализа финансовых и организационных условий ее реализации за 2006–2007 годы установлено, что, несмотря на выделение в полном объеме средств федерального бюджета на мероприятия программы, в первые 2 года ее действия не обеспечено выполнение важнейших целевых индикаторов и показателей, подтверждающих достижение поставленных целей и реализацию задач. Так, не достигнут запланированный уровень удельного веса численности реабилитированных инвалидов, переосвидетельствованных в учреждениях медико-социальной экспертизы; на низком уровне показатель количества частично реабилитированных инвалидов (не достигает 10%); не создано запланированное количество рабочих мест для трудоустройства инвалидов – вместо 685 создано лишь 536 мест. Практически все важнейшие целевые индикаторы и показатели не достигнуты (за исключением одного – показателя количества реабилитированных инвалидов в 2007 году). Это свидетельствует о низкой эффективности реализации программы на ее начальном этапе и предпосылке недостижения конечных целей и результатов, а также неэффективном использовании средств. Замечания и предложения Счетной палаты РФ были доведены до исполнителей программы. По завершении действия программы предполагается провести проверку и анализ реализации Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы».

Целый пласт экономических проблем исследуется в режиме экспертно-аналитических мероприятий, позволяющих глубоко и целенаправленно рассматривать поставленные вопросы, оценивать достижение намеченных целей, определять эффективность и недостатки реализуемых мер.

В начале 2009 года проведено экспертно-аналитическое мероприятие по анализу *эффективности системы льгот и преференций* по налогам и взносам на социальные нужды в Федеральной налоговой службе, Фонде социального страхования и их территориальных органах Калининградской, Свердловской и Тульской областей.

В ходе мероприятия исследованы весьма значительные по количеству преференции по обязательным социальным платежам. Большинство из них льготами не называется, однако представляет отдельным категориям плательщиков преимущества по сравнению с другими. Формы преференций довольно разнообразны – это сниженная ставка платежа, уменьшение облагаемой базы, освобождение от уплаты, специальные налоговые режимы.

Выявлена масса недостатков в нормативной базе и установлена причина, имеющая системный характер, так как многие другие проблемы являются ее следствием. Дело в том, что правовой механизм оценки эффективности льгот и преференций по налогам и взносам на социальные нужды отсутствует, как и по всем федеральным обязательным платежам (в отличие от регионов, где системы оценки эффективности преференций по региональным, а в некоторых случаях и по местным налогам созданы).

Преференции вводятся без нормативного закрепления в законодательстве целей их установления и органов, ответственных за мониторинг достижения таких целей. Не утверждаются показатели эффективности действия преференции, не определяются сроки, после которых следовало бы вернуться к вопросу о целесообразности ее сохранения в дальнейшем. В связи с этим эффективность большинства преференций просто невозможно оценить. Такое положение в условиях глобального финансового кризиса, в особенности в части социальных платежей, является слишком большой роскошью для государства.

Только по 3 регионам, в которых проводилось данное мероприятие, такие потери (по оценкам территориальных органов ФНС России и ФСС) с 2006 года составили около 74 млрд. рублей.

Пренебрежение очевидными и объективно необходимыми правилами установления налоговых преимуществ привело к тому, что некоторые из них используются плательщиками лишь для получения необоснованной налоговой выгоды.

В целом полагаем, что нужно кардинально пересмотреть подходы к установлению преференций по социальным платежам, отменить все преференции, которые не обеспечены строго целевым условием использования сэкономленных средств. К примеру, помощь инвалидным организа-



циям можно предоставлять в форме прямой финансовой поддержки из средств бюджетов – тогда можно будет и проверить их использование.

В полученном из Минфина России письме утверждается, что реформа социальных платежей, предполагающая замену с 2010 года ЕСН обязательными страховыми взносами, решит все поставленные нами вопросы путем отмены соответствующих льгот. Однако анализ Федерального закона о страховых взносах в фонды показывает, что это не совсем так. Практически все рассмотренные нами льготы и преференции, согласно нормам данного закона, фактически будут действовать (правда, в несколько меньших объемах) еще более 5 лет – до 2015 года. Получается, что в отсутствие необходимых юридических заградительных барьеров, введение которых предлагалось, определенным категориям плательщиков предоставляется своеобразное 5-летнее разрешение на продолжение применения льгот.

Даже полная отмена льгот, которая произойдет в 2015 году, никак не способствует решению системной проблемы отсутствия на федеральном уровне механизмов оценки эффективности предоставляемых льгот. Кроме того, как часто бывает, решение принято половинчатое – по страховым взносам, которые заменят ЕСН, преференции будут отменены, в то время как по взносам по несчастным случаям на производстве они останутся в неизменном виде. Таким образом, проблемы остаются, и их надо решать.

Рассмотренные темы, подготовленные по итогам внешнего контроля, вызвали значительный общественный резонанс и заинтересованность в различных органах государственной власти, многие выдвинутые предложения реализованы в законодательстве и в практической деятельности государственных органов, являвшихся объектами данных мероприятий.