

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ЗАПЛАНИРОВАННЫХ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В 2006 ГОДУ



НАЧАЛЬНИК ИНСПЕКЦИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ
Галина Анатольевна Анисимова

До настоящего времени в сфере охраны здоровья граждан имеются серьезные проблемы, требующие безотлагательного решения. Для получения положительных результатов недостаточно просто увеличить бюджетное финансирование, необходимо эффективно расходовать бюджетные средства, направляемые в здравоохранение.

Проводимая Правительством Российской Федерации бюджетная политика в целом позволила обеспечить сохранение макроэкономической стабильности в 2005 году. Ее основные цели – оптимизация управления бюджетными средствами и повышение результативности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы, которые направлены на переход от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочного бюджетного планирования 2006–2008 годов.

Превышение прогнозного уровня одного из основных макроэкономических показателей 2005 года – инфляции – будет негативно влиять на качество жизни граждан в 2006 году. Недопустимо высоким остался уровень инфляции в начале 2006 года (2,4%). В результате в 2006 году сохранятся риски снижения качества экономического роста, результативности мер по повышению уровня доходов граждан и эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на здравоохранение, образование, культуру, социальную поддержку граждан.

Характерной особенностью бюджетной политики в 2005 году было существенное сокращение объема государственного внешнего долга и увеличение в ходе исполнения расходной части федерального бюджета, направленной на финансирование системы социальной поддержки населения и трансферты государственным внебюджетным фондам, в том числе Фонду обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Анализ федерального бюджета на 2006 год показывает, что запланирован рост непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению с утвержденными показателями расходов на 2005 год по большинству разделов и подразделов функциональной классификации расходов федерального бюджета. Значительное увеличение расходов федерального бюджета в 2006 году предусматривается на финансирование жилищно-коммунального хозяйства – в номинальном выражении на 213,2% (в реальном выражении на 185,5%), *здравоохранение и спорт* – на 66% (на 51,3%), охрану окружающей среды – на 32,5% (на 20,8%), общегосударственные вопросы – на 31,7% (на 20%).

Структурной особенностью формирования расходов на межбюджетные трансферты без учета трансфертов внебюджетным фондам в 2006 году является то, что в них предусмотрены расходы в общей сумме 24,7 млрд. рублей, которые в 2005 году планировались по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Социальная политика», «Образование» и «Здравоохранение и спорт» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Без учета указанных средств расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году составят 495,8 млрд. рублей и увеличатся по сравнению с утвержденным объемом на 2005 год в номинальном выражении лишь на 11,3% и в реальном выражении – на 1,4%.

В федеральном бюджете расходы федерального бюджета по разделу «Здравоохранение и спорт» определены в сумме 149,1 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года в номинальном выражении на 67%. При этом доля расходов федерального бюджета по данному разделу возрастает как по отношению к ВВП – с 0,47% в 2005 году до 0,6% в 2006 году, так и по отношению к непроцентным расходам без ЕСН – соответственно с 3,05 до 3,87%.

Программная часть расходов по данному разделу (федеральные целевые программы) предусматривается законопроектом в объеме 6,6 млрд. рублей, что на 38,4% в номинальном выражении выше уровня 2005 года и составит 4,6% общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в Федеральной адресной инвестиционной программе планируется в размере 19,3 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года в 5,1 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 13,3%.

В федеральном бюджете по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» на 2006 год предусмотрены ассигнования Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию и Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству по целевой статье «Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления» в сумме 5,2 млрд. рублей, которые в предыдущем году не предусматривались.

Анализ расходов федерального бюджета на здравоохранение и спорт в 2006 году показывает, что значительно увеличены расходы федерального бюджета по сравнению с 2005 годом на выполнение задачи, поставленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации по повышению доступности и качества медицинской помощи.

Например, по подразделу «Здравоохранение» выделено 131,0 млрд. рублей, что составляет 172,8% к ассигнованиям, утвержденным федеральным законом на 2005 год; по подразделу «Спорт и физическая культура» – 5,4 млрд. рублей, или 148,5%; по подразделу «Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта» – 1,9 млрд. рублей, или 181,5%; по подразделу «Другие вопросы в области здравоохранения и спорта» – 10,7 млрд. рублей, или 116,4%.

Федеральным бюджетом предусмотрено увеличение расходов на питание больных на 300 млн. рублей, что позволит повысить стоимость среднесуточного набора продуктов на одного больного с 48 рублей на один койкодень в 2005 году до 76 рублей в 2006 году.

В 2006 году на расходы на оказание высокотехнологичных видов медицинской помощи предусматривается направить 9,89 млрд. рублей, что на 55,0% выше, чем в 2005 году.

Расходы федерального бюджета на фундаментальные исследования в области здравоохранения предусмотрены на 2006 год в сумме 2,3 млрд. рублей, или с ростом 114,3% к 2005 году и 78,6% к потребности, заявленной Российской академией медицинских наук.

Анализ расходов федерального бюджета на 2006 год на реализацию федеральных целевых программ в области здравоохранения и спорта показывает, что значительную роль в решении поставленных перед здравоохранением целей и задач играют 15 федеральных целевых программ.



На их реализацию по разделу «Здравоохранение и спорт» в 2006 году предусматривается выделить из федерального бюджета 6,3 млрд. рублей, что, хотя и составит 131,3% к утвержденным бюджетным назначениям 2005 года, значительно меньше паспортных объемов указанных программ.

Следует отметить, что сложившаяся ситуация отрицательно скажется не только на эффективности расходующихся бюджетных средств, но, самое главное, на состоянии здоровья населения. Например, в 2006 году решение ряда тактических задач в здравоохранении предусматривается осуществить за счет Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002–2006 годы)». В то же время объемы финансирования расходов по указанной программе составят только 79,4% от утвержденных паспортных назначений на 2006 год, в том числе по подпрограммам: «Сахарный диабет» – 55,0%, «Вакцинопрофилактика» – 66,8%, «Совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф» – 51,8%, «Неотложные меры по предупреждению распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (Анти ВИЧ/СПИД)» – 64,2%, «О мерах по предупреждению распространения заболеваний, передаваемых половым путем» – 43,7%.

Анализ объемов инвестиций, направляемых на здравоохранение и спорт, показывает, что расходы на финансирование государственных капитальных вложений по разделу «Здравоохранение и спорт» на 2006 год определены в сумме 21,7 млрд. рублей, что в 3,4 раза больше соответствующих расходов федерального бюджета на 2005 год, в том числе: на реализацию федеральных целевых программ – 2,2 млрд. рублей, или 140,9% к 2005 году; на непрограммные инвестиции в основные фонды – 18,6 млрд. рублей, что в 4,5 раза больше, чем в 2005 году.

Наряду с этим на реализацию мероприятий такой социально значимой программы, как Федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002–2006 годы)», предусмотрено только 197,5 млн. рублей, что составляет 6,3% от общего объема финансирования программной части Федеральной адресной инвестиционной программы по отрасли здравоохранение. При этом по указанной федеральной целевой программе инвестиции на 2006 год предусмотрены всего лишь на 57,1% к уровню 2005 года.

В федеральном бюджете на 2006 год расходы инвестиционного характера на выполнение подпрограмм «Совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф» и «Сахарный диабет» не предусмотрены. Между тем согласно паспортным данным расходы на инвестиции на 2006 год по указанным подпрограммам должны составить соответственно 8,0 млн. рублей и 30,9 млн. рублей.

Для повышения эффективности бюджетной политики в области развития здравоохранения необходимо решение ряда проблем:

- завершение в полном объеме перехода к новой модели управления государственными финансами на основе программно-целевых методов бюджетного планирования и внедрению бюджетирования, ориентированного на результат. Субъектам бюджетного планирования следует выработать адекватные критерии оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ в среднесрочной перспективе;
- существующая организация финансирования сети бюджетных учреждений здравоохранения противоречит принципам эффективного распределения бюджетных средств. Содержание бюджетных учреждений на основе сметы, а не по результатам деятельности не позволяет развивать качество услуг;
- требуется устранить инфраструктурные и институциональные ограничения развития здравоохранения, мешающие стимулированию спроса на современные медицинские технологии и ускорению процесса выбытия устаревшего оборудования и технологий;
- необходимо повышение эффективности действующей системы органов управления здравоохранением на федеральном, региональном и местном уровнях управления, в том числе министерств, агентств и служб, деятельность которых направлена на реализацию приоритетных национальных проектов;
- необходимо совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств и внедрение новых механизмов бюджетного финансирования с учетом специфики конкретных видов общественных услуг по здравоохранению;



– следует расширить возможности для привлечения организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных услуг за счет бюджетного финансирования.

В целях обеспечения безусловного выполнения расходных обязательств, повышения эффективности бюджетных расходов в области здравоохранения надлежит предпринять действия по следующим направлениям:

- разработка и законодательное утверждение перспективного финансирования здравоохранения на 2007–2009 годы, а также плана по развитию и модернизации здравоохранения. В нем должны быть отдельно отражены действующие и вновь принимаемые расходные обязательства по здравоохранению, расходы на переоборудование государственных и муниципальных учреждений здравоохранения современным оборудованием, повышение квалификации медицинского персонала;
- новые расходные обязательства могут включаться в бюджеты при условии обеспечения приоритетов в области здравоохранения и проведения оценки их ожидаемой эффективности;
- проведение мониторинга реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения, обеспечения уровня прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, их направленности на достижение поставленных целей и задач по повышению обеспечения граждан медицинскими услугами;
- установление соответствия объемов и качества предоставляемых услуг путем применения принципов нормативно-подушевого финансирования для организаций здравоохранения, предоставляющих услуги за бюджетные средства;
- повышение результативности бюджетных расходов, направляемых на здравоохранение, должно стать главным приоритетом в 2007–2009 годах. Особое внимание следует уделить эффективности расходов, направляемых на реализацию приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения;
- следует обратить внимание на увеличение бюджетных расходов, направляемых на развитие инфраструктуры здравоохранения, в том числе на увеличение объемов государственных капитальных вложений во внедрение новых медицинских технологий;
- следует увеличить бюджетные расходы, способствующие повышению качества человеческого капитала, прежде всего это относится к здравоохранению, науке и образованию, поскольку только конкурентоспособность граждан может обеспечить настоящий прорыв в экономическом развитии государства;
- необходимо предусмотреть финансирование из федерального бюджета мероприятий, проводимых на региональном и муниципальном уровне в области борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью, включив в них расходы, связанные с диспансеризацией и лечением данной категории детей;
- разработать механизм индексации заработной платы работников здравоохранения в случаях превышения фактической инфляции над прогнозируемой сценарными условиями социально-экономического развития Российской Федерации;
- разработать экономические и социальные индикаторы результативности действующих федеральных целевых программ с целью более эффективного их использования как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами, направляемыми на здравоохранение;
- разработать государственные минимальные социальные стандарты, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг; методики оценки показателей работы субъектов бюджетного планирования и находящихся в их ведении служб, агентств и учреждений; показатели оценки ожидаемой эффективности расходов бюджетных средств;
- ускорить разработку проектов федеральных законов «Об обязательном медицинском страховании», «О государственных гарантиях медицинской помощи в Российской Федерации», «Об охране здоровья детей в Российской Федерации».