

Кочербаева А.А., Турганбаева Г.П.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Пересмотр государственных гарантий оказания медицинской помощи населению, реструктуризация системы медицинского обслуживания, модернизация системы обязательного медицинского страхования не являются в настоящее время приоритетными с точки зрения реализации интересов субъектов финансирования здравоохранения. Соотношение возможных выгод и издержек, которые могут быть получены в результате проведения преобразований, для каждого из этих типов субъектов оказывается хуже, чем соотношение выгод и издержек сохранения существующей ситуации.

Фактический отказ от пересмотра государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения в сочетании с сокращением размеров их государственного финансирования в 1990-е гг. привели к широкомасштабному замещению государственных расходов частными, преимущественно в формах теневых платежей. Это обуславливает неэффективное расходование государственных средств. При этом политические и экономические издержки изменения сложившегося сочетания формальных и неформальных институтов оплаты медицинской помощи оказываются очень высокими.

Легализация неформальных платежей населения за оказываемую ему медицинскую помощь будет сопровождаться значительным ростом цен на медицинские услуги, которые окажутся значительно выше прежних теневых цен.

Это приведет к падению доступности медицинских услуг для низкодоходных и среднедоходных слоев населения, что также будет способствовать росту социальной напряженности и недовольству большей части граждан.

Масштабная реструктуризация системы здравоохранения, которая необходима для существенного повышения эффективности государственного финансирования здравоохранения, связана со значительными политическими рисками для органов власти всех уровней. Сохранение существующей сети ЛПУ, обуславливающей неэффективное размазывание имеющихся средств, оказывается с политической точки зрения более приемлемым, чем ее реструктуризация. Институциональной ловушкой стала внедренная система обязательного медицинского страхования. Отсутствие четких правил осуществления страховых платежей за неработающее население из местных и региональных бюджетов обусловило несбалансированность базовой

программы обязательного медицинского страхования с финансовыми ресурсами, аккумулируемыми в системе обязательного медицинского страхования. Их недостаточно для полноценного финансового обеспечения медицинской помощи застрахованных. Это породило множество неэффективных региональных бюджетно-страховых моделей финансирования здравоохранения. Изменение положения возможно путем либо участия федерального бюджета в софинансировании платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения, либо принятия политических решений, однозначно обязывающих субъектов РФ осуществлять такие платежи в необходимых размерах. В первом случае высоки экономические издержки для федеральных органов власти, а во втором случае - политические издержки.

Другой институциональной преградой стали условия участия страховых компаний в системе обязательного медицинского страхования. Сформированная нормативно-правовая база не стимулирует развития конкуренции между страховщиками и не ориентирует их на рост эффективности использования страховых средств и ресурсного потенциала системы здравоохранения. В результате многие страховщики стали пассивными и потому излишними посредниками в движении финансовых средств от фондов обязательного медицинского страхования к медицинским организациям. Формальные правила заключения договоров между страхователями, страховщиками и медицинскими организациями в значительной мере дополняются неформальными правилами и соглашениями, препятствующими эффективному использованию страховых средств. В сложившейся ситуации административные издержки развития легальной конкуренции между страховщиками и превращение их в эффективных участников системы обязательного медицинского страхования оказываются слишком велики.

Таким образом, существующая система государственного финансирования здравоохранения находится в положении достаточно устойчивого, но неэффективного институционального равновесия. Субъекты внутри отрасли здравоохранения заинтересованы в большей мере в сохранении этой системы, чем в ее модернизации. Серьезные изменения могут произойти лишь под сильным внешним давлением со стороны руководителей органов власти на федеральном и региональном уровнях.

Сила же внешнего давления будет зависеть, в свою очередь, от степени недовольства населения степенью доступности и качеством медицинской помощи и оценки потенциального влияния этого недовольства на электоральное поведение.

Можно предполагать, что экономический рост, увеличение занятости и доходов населения будут повышать для значительной части населения ценность здоровья и усиливать электоральную значимость состояния здравоохранения и возможностей доступа к качественной медицинской помощи. Учет этого фактора заставит органы исполнительной и представительной власти оказывать более сильное давление на субъекты системы финансирования здравоохранения, побуждая их к реальным преобразованиям и контролируя их ход.

Соответственно декларировать в качестве стратегической задачи реформирования системы финансирования здравоохранения следует обеспечение большей доступности медицинской помощи для населения. Если же в качестве цели реформы декларируется повышение эффективности системы здравоохранения, это не явится для субъектов системы финансирования достаточным мобилизующим фактором к активным модернизационным действиям.

Достижение сбалансированности гарантий и их финансового обеспечения, реструктуризация сети лечебно-профилактических учреждений, внедрение врачей общей практики, модернизация системы обязательного медицинского Страхования будут выступать не самоценными направлениями реформы, а средствами решения задачи повышения доступности медицинской помощи для населения и осуществляемыми в той мере и теми способами, которые именно эту задачу непосредственно решают.

В качестве направлений преобразований в системе финансирования здравоохранения предлагается рассматривать следующие.

Необходимо более четкое определение обязательств государства по оказанию бесплатной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования. Нужно установить объемы медицинской помощи не только в целом по стране и субъектам Федерации (что сделано в существующей программе обязательного медицинского страхования), но и определить конкретный состав медицинских услуг и лекарственного обеспечения, бесплатное предоставление которых государство гарантирует гражданам в случае разных видов заболеваний. Это должны быть медико-экономические стандарты, отражающие не желаемый, а экономически возможный для государства при реальных размерах финансирования здравоохранения уровень оказания медицинской помощи. Нужно четко определить состав

медицинской помощи, который государство может действительно бесплатно предоставить сейчас всему населению в рамках системы обязательного медицинского страхования.

В качестве других направлений необходимой модернизации системы обязательного медицинского страхования выступают:

- установление подушевых нормативов взносов на обязательное медицинское Страхование неработающих граждан из бюджетов субъектов государства;

- использование средств федерального бюджета для субсидирования платежей за неработающее население;

- устранение существующей двойственности каналов финансирования медицинских учреждений за одну и ту же деятельность; все средства, предназначенные для финансирования медицинской помощи, предусмотренной программой обязательного медицинского Страхования, должны быть сосредоточены в системе обязательного медицинского страхования и использоваться для оплаты страховщиками объемов помощи, оказываемых гражданам медицинскими учреждениями;

- значительное усиление государственных требований к деятельности страховщиков в системе обязательного медицинского страхования с тем, чтобы превратить их из пассивных посредников в движении финансовых средств в активных покупателей оптимальных для населения объемов медицинской помощи в лечебно-профилактических учреждениях;

- предоставление застрахованным права выбора страховщиков;

- унификация механизмов ценообразования и оплаты медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования.

При этих условиях и при усилении контроля за порядком оказания бесплатных и платных медицинских услуг может быть обеспечена доступность гарантируемого в системе обязательного медицинского страхования пакета медицинских услуг и лекарственной помощи для всех граждан. Медицинская помощь, включенная в программу обязательного медицинского страхования, действительно станет предоставляться населению бесплатно и на приемлемом уровне качества.

Гарантии медицинской помощи сверх программы обязательного медицинского страхования, т.е. программу государственных гарантий в целом, менять нецелесообразно, так как политические издержки этого слишком высоки. Однако следует легализовать правило, согласно которому помощь предоставляется в порядке очереди, либо оплачивается самими гражданами, и разработать единообразные правила,

регулирующие такую очередь и условия оказания медицинских услуг на платной основе.

Целесообразно развивать механизмы альтернативного выбора условий получения медицинской помощи, обеспечивающие повышение доступности медицинских услуг высокого качества для семей, готовых затратить на это дополнительные средства из своего бюджета. В числе таких механизмов следует в первую очередь указать на разрешение добровольного выхода из системы обязательного медицинского страхования с частью взносов при условии заключения договоров добровольного медицинского страхования.

Решающим условием преодоления социальных и политических барьеров реструктуризации является выход на качественно иной уровень координации политики органов государственной власти по горизонтали (прежде всего органов здравоохранения, социальной защиты и финансов, фондов обязательного медицинского страхования) и по вертикали и обеспечение ее комплексности и последовательности. Необходимо создание системы комплексного планирования здравоохранения.

Если давление политического руководства на остальных субъектов финансирования здравоохранения, направленное на реформирование этой системы, будет слабым, то даже принятие законодательных актов, инициирующих реформу, не будет сопровождаться ее адекватным исполнением. Но даже и при сильном давлении рациональнее ориентироваться на реализацию стратегии последовательных преобразований, носящих скорее эволюционный характер.

Важнейшими принципами этой стратегии должны стать экспериментальная выработка нововведений в наиболее нуждающихся регионах. Там, где субъекты более заинтересованы в их осуществлении. Выявленная дифференциация позиций между регионами позволит найти желающих взять на себя функции инновационной деятельности. А отработанные механизмы легче будет перенести затем в другие регионы.

Несомненно, важным фактом является и определение набора государственных гарантий приоритетности сферы образования. Это обстоятельство трудно оценить однозначно. С одной стороны, государство взяло на себя определенные обязательства по отношению к сфере образования, что, безусловно, положительно, с другой стороны, эти обязательства стабильно не выполняются, постоянно поднимается вопрос об отмене установленных льгот и обязательств, что порождает социальную напряженность в системе.

Наиболее дискуссионной, на наш взгляд, является проблема определения перспектив

изменения механизмов финансирования высшего образования.

Введение ЕГЭ и замена им вступительных экзаменов в вузы получает позитивную оценку со стороны большинства субъектов деятельности в системе высшего образования. Но региональные элиты и значительная часть руководителей вузов готовы поддерживать эту инновацию при условии, что она не заменит полностью другие существующие механизмы поступления в вуз. Имеются в виду те механизмы, которые используются в настоящее время, помимо системы общего конкурсного отбора, для обеспечения возможности поступления в вузы детям из элитных групп и для подготовки специалистов для нужд муниципальных образований, прежде всего в сельской местности, т.е. механизмы целевого приема и "ректорских списков", реализуемых через преференциальный конкурсный отбор.

В случае тотальной замены всех механизмов приема в вуз на отбор строго по результатам ЕГЭ расширяется доступность получения качественного высшего образования в наиболее престижных вузах для особо одаренных детей из семей с низкими доходами, сельской местности и малых городов. Но в проигрыше могут оказаться другие абитуриенты, принадлежащие к этим же социальным группам, способные к учебе, но не имеющие выдающихся способностей. Вследствие более низкого в среднем качества подготовки выпускников школ в сельской местности и малых городах они будут иметь более низкие оценки по ЕГЭ, чем их сверстники из крупных городов, и поступить в вуз смогут только при условии полной либо частичной оплаты обучения. Это в итоге снизит доступность качественного высшего образования.

Существующее неравенство возможностей поступления в вузы, обусловленное неравенством образовательного потенциала школ; расположенных в разных населенных пунктах, и неравенством доходов, не только не будет уменьшено благодаря введению ЕГЭ, но и наоборот, может возрасти. Никакая единая универсальная схема не в состоянии адекватно учесть и нивелировать все многообразие факторов неравенства возможностей получения высшего образования, обусловленного социальными и экономическими причинами, на которые представители разных групп населения не в силах повлиять.

Поэтому целесообразным способом реформирования механизмов приема в вузы является введение ЕГЭ в качестве рекомендуемого для вузов механизма приема, который берется ими на вооружение по собственному выбору либо в качестве единственного, либо в сочетании с другими механизмами, в частности с конкурсным

отбором по результатам дополнительного экзамена, собеседования и др. Такая стратегия внедрения ЕГЭ, по нашей оценке, в наибольшей мере соответствует конфигурации интересов субъектов образовательного процесса и его финансирования. Тем более что руководство элитных вузов все равно найдет “способы ухода” от системы приема только на основании ЕГЭ, чтобы сохранить за собой возможность преимущественного приема в свои вузы тех абитуриентов, в которых они заинтересованы по политическим или экономическим мотивам.

Внедрение ГИФО не характеризуется столь же высоким уровнем потенциальной поддержки, как внедрение ЕГЭ. В конфигурации интересов, связанных с этим нововведением, представлены интересы разнонаправленные, согласовать которые гораздо сложнее. Главное противоречие состоит в интересах федеральных органов власти, с одной стороны, и руководителей вузов и их персонала, с другой, связанных с установлением стоимости ГИФО. Вузы готовы поддержать это нововведение, если оно позволяет увеличить, их бюджетное финансирование и совокупные доходы. Но при этом общая цена перехода к новому механизму финансирования вузов оказывается для федерального бюджета слишком большой. Если же федеральные органы будут устанавливать цену ГИФО на уровне, не обеспечивающем возмещение расходов вузов по подготовке студентов, то вузы будут противодействовать замещению прежних механизмов бюджетного и внебюджетного финансирования их деятельности механизмами финансирования по ГИФО, акцентируя внимание на неизбежных недоработках этого нововведения.

Поэтому перспективы масштабного внедрения ГИФО выглядят существенно менее оптимистичными, чем в случае с ЕГЭ. В качестве рациональной стратегии реформирования механизмов финансирования высшего образования можно рекомендовать постепенное, эволюционное внедрение новых механизмов в дополнение к действующим. Необходимо продолжить экспериментальную апробацию механизма ГИФО в ряде регионов, постепенно расширяя число последних и осуществляя корректировку условий предоставления ГИФО для разных категорий абитуриентов. Актуальной задачей совершенствования существующего механизма ГИФО является предоставление возможности изменения условий оплаты обучения студентами в зависимости от показателей их академической успеваемости.

Эта экспериментальная апробация, мониторинг получаемых результатов, корректировка условий выдачи, оплаты, замены ГИФО и т.д. должны быть предметом последовательной

политики, которая избегает крайностей кампанейщины и пускания нововведений на самотек.

Одновременно является очевидным тот факт, что необходимо, для обеспечения благоприятного развития событий, постараться учесть те ограничения, на которые указывают преподаватели, так как тактика невмешательства и отсутствие корректировок будут вести только к увеличению числа противников реформы.

Введение системы ГИФО локальными шагами, имея существенные преимущества, таит, однако, угрозу оттока сильных абитуриентов из регионов, где будет действовать эта система в сочетании с приемом по результатам ЕГЭ, в те образовательные учреждения, где действует старая схема приема и финансирования и где у абитуриентов больше шансов пройти на бюджетные места и учиться без дополнительной оплаты. Следует обратить особое внимание на различные социально-экономические последствия внедрения механизма ГИФО в условиях бедных и богатых регионов. Не исключено, что бедные в экономическом отношении регионы потеряют в результате этого нововведения еще и интеллектуальный ресурс, что сделает их еще беднее и уменьшит шансы на экономическое и социальное выравнивание в перспективе.

В перспективе реализуемость новаций в системе финансирования высшего образования будет в решающей степени определяться последовательностью курса на реформирование со стороны политического руководства страны, отсутствием резких кадровых перестановок внутри Минобразования, соотношением сил различных коалиций внутри Минобразования - поддерживающих идею ГИФО и других новаций в сфере финансирования образования и тех, кто этим изменениям противостоит.

Осознание объективности феномена “ошибок рынка” побудило экономическую науку допустить возможность властного вмешательства государства в тех особых случаях, когда рынок порождает неэффективное, распределение ресурсов. Все это хорошо известно. Известно и то, что существуют такие сферы, где наблюдается едва ли не “полное собрание ошибок рынка” и где почти ничего иного, кроме властного вмешательства государства, не остается. К таким сферам относится культура и искусство.

К сожалению, проблема эффективного государственного регулирования культуры не относится к приоритетам бюджетной политики. Хотя в абсолютном выражении расходы на культуру растут, доля расходов на культуру в консолидированном бюджете не увеличивается. Таким образом, в сфере культуры удастся только компенсировать инфляционные процессы, нет опережающего роста объемов финансирования,

обеспечивающих развитие. Тем не менее, при росте расходов консолидированного бюджета за последние три года во всех отраслях бюджетной сферы, заметных конечных результатов достичь не удастся – несмотря на усилия Правительства по повышению зарплаты бюджетникам, ее уровень все равно составляет около 60-65% от средней по экономике и почти в два раза ниже средней по промышленности, велик износ материально-технической базы, значительна межрегиональная дифференциация и т.д.

Культурную деятельность из ряда других секторов хозяйственной жизни выделяет, в частности, то обстоятельство, что для большинства организаций культуры характерна экономическая недостаточность, обусловленная их неспособностью к рыночной самоокупаемости и вынужденной привязанностью к государству. На наш взгляд, эффективность конкретных реформ в очень большой мере обусловлена ответами на общие вопросы – какие культурные блага, с какой целью и каким образом должно поддерживать государство.

По нашему мнению, во-первых, под опекой государства должны находиться смешанные и социальные культурные блага, имеющие социальную полезность. Во-вторых, поддержка культурной деятельности осуществляется с целью удовлетворения общественных интересов, не выявляемых рыночным путем, т.е. с целью реализации культурной политики государства. В-третьих, сама эта поддержка может быть реализована как в форме прямых бюджетных ассигнований (посредством текущего финансирования деятельности государственных учреждений и финансирования конкретных проектов негосударственных организаций), так и в виде налоговых льгот.

Вместе с тем мы не считаем, что государственные учреждения и сметное финансирование их деятельности являются единственно возможными институтами для организаций культуры. Реформы здесь давно назрели. Необходимость повышения эффективности государственной поддержки культурной деятельности, желательность постепенного отказа от сметного метода финансирования, не создающего стимулов к рациональному использованию ресурсов и воспроизводящего затратный тип хозяйствования, требуют осуществления ряда практических мер, направленных на модернизацию сложившейся системы бюджетного финансирования учреждений культуры. Нам представляется, что к таким мерам относятся:

- введение новой организационно-правовой формы некоммерческих организаций;
- внедрение контрактных отношений учреждений культуры с их учредителем;

изменение механизма сметного финансирования;

преодоление отсталости инфраструктуры и устранение препятствий в кооперации бюджетных средств;

повышение эффективности использования бюджетных средств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

завершение рыночных реформ в кинематографии.

В России, наряду с государственными гарантиями и бюджетными обязательствами, следует определить принципиальные шаги, преследующие в качестве цели появление дополнительных источников финансирования культурной деятельности. Подчеркнем специально ориентацию на поиск именно дополнительных средств, не уменьшающих бюджетного финансирования. Учитывая зарубежную практику и сложившееся в нашей стране экономическое положение, представляется целесообразным рассмотреть следующие дополнительные возможности формирования финансовых ресурсов культуры.

Во-первых, политика налогового протекционизма – проверенное средство поддержки культуры, которое в нынешних условиях неоправданной отмены ряда налоговых льгот требует ясного подтверждения. При этом само государство устанавливает лишь “правила игры”, предоставляя налоговые льготы различным категориям потребителей культурных благ, творческим работникам, собирателям и хранителям культурного наследия, государственным учреждениям и некоммерческим организациям культуры, спонсорам и благотворительным организациям. Отказываясь от части налоговых доходов, государство предоставляет возможность налогоплательщикам самостоятельно решать вопрос, кому и в каком объеме надо оказать поддержку.

Во-вторых, маркированные налоги – также уже традиционный способ пополнения бюджета культуры. Опыт других государств, обладающих зрелым

рыночным хозяйством, и стран с транзитной экономикой свидетельствует об эффективности подобных мер. Учитывая это, а также специфику российской экономической жизни, следует продумать возможности введения специальных налогов и/или целевых отчислений – определенной доли существующих налогов, сборов и пошлин (налог на игорный бизнес, таможенные пошлины и т.п.) – в пользу культуры. Типичными примерами маркированных налогов можно считать введенные в

большинстве европейских стран отчисления от доходов национальной лотереи.

В-третьих, вовлечение культурного наследия в активную культурную жизнь – одна из наиболее существенных акций укрепления финансового потенциала культуры. Опыт других стран свидетельствует, что полную “музеефикацию” на государственном уровне следует проводить лишь в отношении уникального культурного наследия, имеющего мировое, национальное, а для России и межнациональное значение. Большая же часть памятников отечественной истории и культуры должна быть включена в экономическую жизнь, способствуя этим повышению культурной активности населения и обеспечивая отрасли дополнительные доходы.

В-четвертых, создание самоуправляемых фондов поддержки культуры и культурного наследия – давно ожидаемое внедрение опробованной во всем мире модели распределения финансовых ресурсов “на расстоянии вытянутой руки”. Речь идет об адресной поддержке инициативных проектов в области культуры и культурного наследия, осуществляемых отдельными творческими работниками и/или их небольшими коллективами. В этом случае конкурсные процедуры и участие общественности позволят “отдалить” получателей средств от представителей государственной власти. Ресурсы таких фондов могут формироваться за счет определенной доли совокупных, бюджетных ассигнований на культуру; доходов от

всероссийской лотереи; поступлений от маркированных налогов и целевого направления доли некоторых других налогов;

части доходов от арендных платежей и других форм использования недвижимых памятников культуры; добровольных пожертвований и взносов предприятий, учреждений, организаций, отдельных граждан; из других внебюджетных источников.

В-пятых, принцип встречных дотаций должен стать важной составляющей системы государственной поддержки культуры. Использование этого известного и весьма эффективного метода стимуляции поиска, новых источников финансирования, предполагающего доленое участие бюджетных средств более высокого уровня при условии выделения дополнительных ассигнований из бюджета более низкого уровня или привлечения в культуру внебюджетных финансовых ресурсов, позволит поддерживать важные и зачастую совершенно новые культурные инициативы, не вписывающиеся в традиционные рамки действующей системы.

В-шестых, разграничение прав на интеллектуальную собственность. В дополнение к действующим в сфере культуры правам, регулируемым законом об авторском праве и смежным правам, введение права на конечный продукт создаваемый организацией культуры, позволит вернуть в данную сферу доходы от несанкционированного использования продуктов культуры, незаконно извлекаемые физическими и юридическими лицами.