

10.12. ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Рахимов А.А., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная
налоговая академия Министерства финансов РФ*

В статье рассматриваются направления развития бюджетных учреждений в современных экономических условиях, анализируются их функции, источники финансирования и раскрывается механизм мониторинга их финансово-экономической деятельности.

В последние годы постперестроечного периода экономического развития происходят существенные изменения в оценке эффективности деятельности и функционирования учреждений социальной сферы. Формируются новые подходы к определению целесообразности их развития преимущественно за счет бюджетных средств, поскольку в целом происходит переосмысление их общественной роли и назначения как субъектов, осуществляющих реализацию и предоставление общественно значимых благ (услуг). Следует отметить, что, позиционируя себя как социальное государство, в соответствии с Конституцией РФ, наша страна, реализуя финансово-бюджетную политику, все более отдаляется от принципиальных характеристик, являющихся доминирующими основами социального государства. Особенно ярко проявляется это положение в нормах законодательных актов, принятых либо находящихся на обсуждении, в соответствии с основными положениями которых учреждениям социальной сферы, включая здравоохранение, в законодательном порядке рекомендуется усиливать направления коммерческой деятельности.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ [7] предлагается создавать в сфере бюджетного сектора: науке, образовании, здравоохранении, культуре и прочих отраслях социальной сферы государственные и муниципальные автономные учреждения. С введением этого закона расширяются типы государственных и муниципальных учреждений. При этом основное отличие автономных учреждений: большая свобода в вопросах осуществления своей уставной деятельности и распоряжения имуществом.

Статус автономных учреждений предполагает более легкий переход на упрощенную систему налогообложения, упрощен порядок расчетов за счет ухода от работы через казначейство в коммерческие банки. Это дает возможность оптимизировать бюджеты и за счет экономии обновить материальную базу, повысить заработную плату сотрудников, и приводит к экономии бюджетных средств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части поддержки здравоохранения. И именно последнее положение является наиболее значимым с позиций разработчиков закона. Финансирование автономных учреждений предполагается осуществлять за счет субсидий в рамках государственных (муниципальных) заданий, что будет способствовать активизации деятельности автономных

учреждений и заинтересованности к привлечению внебюджетных источников финансирования здравоохранения. Необходимость введения государственного (муниципального) задания заключается в том, что распорядитель соответствующего уровня бюджета «закупает» у получателя бюджетных средств – бюджетного учреждения некую продукцию и услуги в пределах выделенных средств. Бюджетная услуга становится ключевой единицей, определяющей конечную деятельность бюджетного учреждения и бюджетную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления. В такой логике учреждения являются исполнителями, обеспечивающими реализацию государственных (муниципальных) обязательств по предоставлению услуг населению. Государственное (муниципальное) задание становится одновременно механизмом реформирования организационно-хозяйственного механизма сферы здравоохранения и формой сохранения гарантированной поддержки в этой области.

В 2010 г. в развитие и уточнение отдельных положений Федерального закона «Об автономных учреждениях» был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. №83 [4]. С принятием этого закона появились правовые основания для определенных изменений в правовом статусе существующих бюджетных учреждений. В соответствии с законом бюджетное учреждение является некоммерческой организацией, создаваемой для выполнения работ, оказания услуг в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Таким образом создавать бюджетные учреждения можно практически во всех сферах, связанных с решением социальных проблем населения и в частности в здравоохранении, которое как раз и было выбрано в качестве приоритетов развития бюджетных учреждений.

Одним из важных положений в части обоснования финансового механизма деятельности бюджетных учреждений является немаловажное обстоятельство, связанное с распределением полученных доходов. Нормы закона фактически разрешают бюджетным учреждениям заниматься деятельностью связанной с извлечением доходов и распоряжаться самостоятельно ими, без регламентации по направлению использования, что фактически приравняет бюджетные некоммерческие учреждения по сфере финансовых полномочий к коммерческим организациям.

Основные функции бюджетных учреждений представлены на рис. 1.

Таким образом, как видно из рис. 1, бюджетные учреждения практически имеют те же степени свободы в осуществлении деятельности, как и раньше. Вместе с тем, фактическое выполнение своих обязанностей под государственным контролем они могут осуществлять лишь в рамках государственного (муниципального) заказа, получение которого также должно регламентироваться соответствующим законодательством. Не совсем ясным остается вопрос с использованием имущества государственного комплекса бюджетных учреждений здравоохранения, поскольку при предоставлении услуг, приносящих доходы, используется те же единицы имущества, которые участвуют в выполнении государственного (муниципального) заказа. Таким образом,

получается, что бюджетные учреждения здравоохранения в своих предпринимательских интересах без соответствующей оплаты используют имущество, находящееся у них в оперативном управлении.



Рис. 1. Функции бюджетных учреждений в процессе реализации деятельности

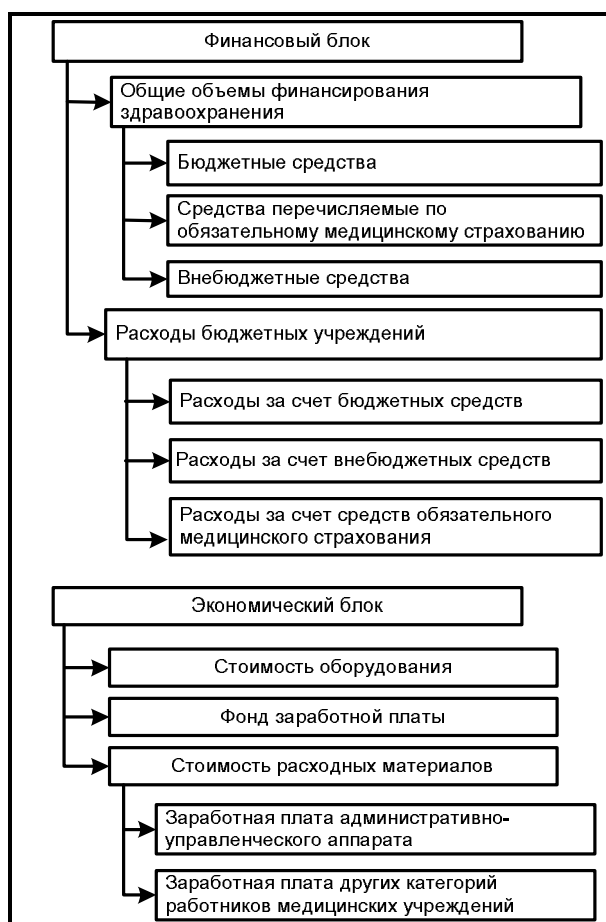


Рис. 2. Состав показателей финансового и экономического блоков

Для оценки эффективности функционирования бюджетных учреждений здравоохранения необходима разработка соответствующего механизма, позволяющего осуществлять мониторинг их деятельности. Мониторинг должен основываться на оценке деятельности бюджетных учреждений и состоять из нескольких этапов. На первом этапе целесообразно сгруппировать показатели, характеризующие основные финансовые потоки учреждения здравоохранения, представленные в финансовом блоке, следующий этап предполагает формирование показателей, представляющие наиболее важные экономические характеристики деятельности учреждений (рис. 2).

Третий этап включает формирование оценочных показателей, анализ которых позволит выявить тенденции развития учреждения здравоохранения и осуществлять не только мониторинг текущего состояния, но и прогнозировать направления его развития на более длительный период времени (рис. 3).

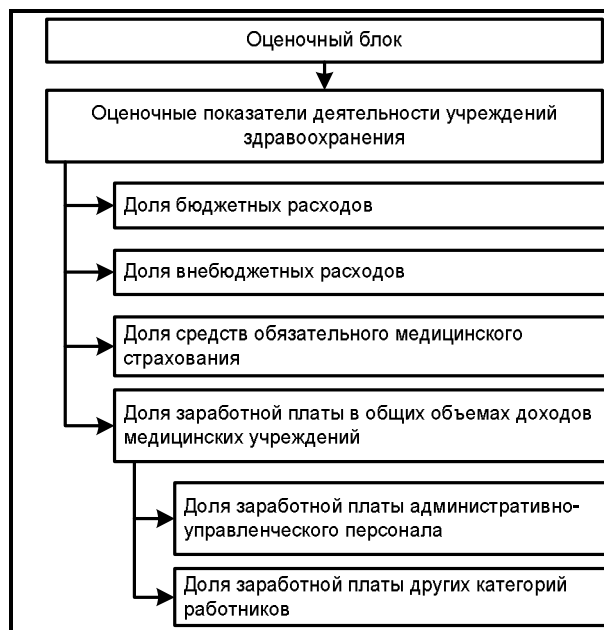


Рис. 3. Система показателей, позволяющая оценивать эффективность деятельности учреждений здравоохранения

Представленные в оценочном блоке показатели представляют интерес с позиций определения эффективности функционирования учреждений здравоохранения, но и позволяют дать характеристики степени его коммерциализации и справедливости распределения получаемых доходов среди участников этого процесса. Так, например, слишком высокая доля заработной платы административно-управленческого персонала по сравнению с другими категориями работников свидетельствует об имеющихся недоработках в механизме ее распределения. В настоящее время не существует четкой правовой регламентации распределения фонда заработной платы и основные нормы в решении этого вопроса содержатся в уставных документах учреждений, и как правило, принимаются решениями собрания трудового коллектива, поэтому подходы к распределению заработной платы зачастую носят субъективный характер и не отражают интересы большей части занятых в процессе предоставления и реализации медицинских услуг работников.

Резюмируя все выше сказанное, отметим, что преобразование социальной сферы связано с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств. До недавнего времени финансирование всех государственных и муниципальных учреждений осуществлялось только по смете. Суммы финансирования, как правило, определялись методом индексации прежнего уровня бюджетных средств, выделяемых учреждению. Субсидиарная ответственность по принятым учреждением обязательствам закреплялась за его собственником. При этом реальные потребности учреждений в бюджетных средствах могли быть как более высокими, так и более низкими. Результаты работы, качество оказываемых учреждениями услуг в расчет практически не принимались. Самостоятельность учреждений в управлении собственной деятельностью, финансовыми средствами и имуществом, в решении кадровых вопросов были весьма незначительны.

Сметное финансирование от фактически сложившихся расходов и отсутствие эффективных механизмов контроля за полученными средствами и имуществом объективно не создавало стимулы для повышения эффективности работы, как самих медучреждений, так и органов власти, которым они подведомственны. По сути, осуществлялось содержание совокупности учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг.

Новые правовые формы должны способствовать более успешной деятельности учреждений, расширяя их финансовую самостоятельность при обязательном сохранении участия государства в поддержке здравоохранения. Постепенный переход к финансовому обеспечению бюджетных учреждений на основании государственного (муниципального) задания начал осуществляться с 2010 г., и пока еще рано говорить об успешности реализации на практике этого нового метода работы с учреждениями социальной сферы.

Рахимов Антон Алиевич

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 30 нояб. 1994 г. №51-ФЗ ; часть вторая от 26 янв. 1996 г. №14-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Налоговый кодекс РФ [Текст] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Текст] : федер. закон от 8 мая 2010 г. №83 // Собр. законодательства РФ. – 2010. – №19. – Ст. 2291.
5. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 янв. 1996 г. №7-ФЗ (ред. от 29 дек. 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Текст] : федер. закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ (ред. от 1 июля 2009 г.) // Российская газета. – 2009. – 2 июля.
7. Об автономных учреждениях [Текст] : федер. закон от 3 нояб. 2006 г. №174-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – №45. – Ст. 4626.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131 (ред. от 29 дек. 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Медицинские учреждения; источники финансирования; институциональные основы; функции бюджетных учреждений.

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам формирования механизма финансово-экономического развития организаций системы здравоохранения. Последовательное рассмотрение правовой основы регламентации деятельности медицинских учреждений позволяет выявить наиболее адекватные их потребностям механизмы развития, соответствующие интересам государства, самих субъектов деятельности и потребителям социальных услуг здравоохранения. В статье рассматриваются функциональные стороны деятельности учреждений здравоохранения, предлагаются подходы к оценке ее результативности. В целом представленная статья имеет научный интерес и рекомендуется к публикации.

Молчанов И.Н., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

10.12. FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM OF DEVELOPMENT OF BUDGETARY ESTABLISHMENTS OF PUBLIC HEALTH SERVICES

A.A. Rakhimov, Post-graduate Student of Chair «Finance and Credit»

All-Russia state tax academy

In article directions of development of budgetary establishments in modern economic conditions are considered, their functions, sources of financing are analyzed and the mechanism of monitoring of their financial and economic activity reveals.

Literature

1. The federal law from 03.11.2006r. №174-ФЗ «About independent establishments». Meeting of the legislation of the Russian Federation. 96.11.2006. №45. Item 4626.
2. The federal law from 08.05.2010r. №83 «About modification of separate acts of the Russian Federation in connection with perfection of a legal status of the state (municipal) establishments». Meeting of the legislation of the Russian Federation. 5/10/2010. №19. Item 2291.
3. The civil Code of the Russian Federation (a part 1 and 2). ConsultantPlus.
4. The budgetary Code of the Russian Federation. ConsultantPlus.
5. The tax Code of the Russian Federation (a part 1 and 2). ConsultantPlus.
6. The federal law from 10/6/2003. №131 (From 12/29/2010) «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation». ConsultantPlus.
7. The federal law from 1/12/1996. №7. (From 12/29/2010) «About the noncommercial organizations». ConsultantPlus.
8. The federal law from 7/21/2005. №94 (From 7/1/2009) «about placing of orders for deliveries of the goods, performance of works, rendering of services for the state and municipal needs». The Russian newspaper. 7/2/2009.

Keywords

Medical institutions; financing sources; institutional bases;
functions of budgetary establishments.