

Обзор государственных расходов в Республике Беларусь

Повышение качества
предоставляемых государством
услуг в условиях жестких
бюджетных ограничений



Часть 2



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Доклад № 74148-BY

Обзор государственных расходов в Республике Беларусь

Повышение качества предоставляемых государством
услуг в условиях жестких бюджетных ограничений

Часть 2

21 февраля 2013 года

Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью (ECSPE)
Регион Европы и Центральной Азии



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Вашингтон, Округ Колумбия

ДЕНЕЖНЫЕ ЕДИНИЦЫ И ИХ ЭКВИВАЛЕНТЫ
 (по состоянию на 31 декабря 2012 года)
 Денежная единица = белорусский рубль (бел. руб.)
 1 доллар США = 8 545 бел. руб.

ФИНАНСОВЫЙ ГОД В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
 1 января – 31 декабря

Аббревиатуры и Сокращения

АКФ	Антикризисный фонд	Минобразование	Министерство образования
Бел. руб.	Белорусский рубль	Минфин	Министерство финансов
Белстат	Национальный статистический комитет Республики Беларусь	НБРБ	Национальный банк Республики Беларусь
ВВП	Валовой внутренний продукт	НДС	Налог на добавленную стоимость
ВНД	Валовой национальный доход	ОГР	Обзор государственных расходов
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения	ООН	Организация Объединенных Наций
ВТО	Всемирная Торговая Организация	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГП	Государственные предприятия	ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
Долл. США	Доллар США	ППС	Паритет покупательной способности
ЕС	Европейский Союз	ПРООН	Программа развития ООН
ЕЦА	Регион Европы и Центральной Азии	СГФ	Статистика государственных финансов
ИПЦ	Индекс потребительских цен	СНГ	Содружество Независимых Государств
ИЧР	Индекс человеческого развития	Тыс. м3	Тысяча кубических метров
КГП	Кредитование в рамках государственных программ	ФСЗН	Фонд социальной защиты населения
МВФ	Международный Валютный Фонд	ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
Минздрав	Министерство здравоохранения		

Вице-президент	Филипп Ле Уэру
Директор отдела Украины, Беларуси и Молдовы	Чимяо Фан
Директор сектора	Ивонн Циката
Руководитель сектора	Бену Бидани
Руководитель проекта	Себастьян Эккардт
Со-руководитель проекта	Марина Баканова

Содержание

Выражение благодарности	ix
Введение	x
Краткое содержание	xi
Глава 1. Фискальные реформы: обращаясь к решению макроструктурных проблем	1
А. Последние макроэкономические изменения: обеспечение стабильности в условиях неопределенности	2
В. Фискальные реформы: углубление реструктуризации бюджета	5
С. Почему следует рассмотреть вопросы межбюджетных отношений и расходов на здравоохранение и образование?	14
D. Фискальные вызовы и возможные реформы	19
Глава 2. Межбюджетные отношения: укрепление системы стимулов для органов местного управления	22
А. Межбюджетные отношения в Республике Беларусь: институциональная и административная структура	23
В. Тенденции изменения расходов местных бюджетов	25
С. Финансирование услуг, оказываемых на местном уровне	31
D. Управление фискальными рисками на уровне регионов: заимствования и гарантии органов местного управления	38
E. Возможные реформы	42
Глава 3. Финансирование здравоохранения: повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в здравоохранении	44
А. Система здравоохранения Республики Беларусь: институциональная и административная структура	45
В. Результаты функционирования системы здравоохранения: достижения и вызовы	47
С. Финансирование медицинских услуг: результативность и эффективность государственных расходов на здравоохранение	54
D. Возможные реформы	61
Глава 4. Финансирование системы образования: повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в образовании	66
А. Система образования Республики Беларусь: институциональная и административная структура	67
В. Результаты функционирования системы образования: достижения и вызовы	68
С. Финансирование образования: уровни и состав расходов на образование	73
D. Изменение спроса на образовательные услуги: оптимизация расходов с учетом демографической ситуации	78
E. Возможные реформы	84
Библиография	87
Приложения	89

Перечень рисунков

Рисунок 1. Беларусь существенно сократила долю перераспределяемого через бюджет ВВП	xi
Рисунок 2. Беларусь обеспечила сдерживание фискальных дисбалансов, однако бюджетно-налоговая политика была проциклической	xii
Рисунок 3. Быстрое увеличение государственного долга и риски рефинансирования усиливают потребность в бюджетных ограничениях	xiii
Рисунок 4. Расходы местных бюджетов выросли, удельный вес расходов местных бюджетов – один из самых высоких в регионе	xv
Рисунок 5. Расходы на душу населения выше в сельских регионах	xv
Рисунок 6. Основными источниками финансирования местных бюджетов являются доходы от регулирующих республиканских налогов и трансферты	xv
Рисунок 7. Обязательства органов местного управления резко возросли и сильно варьируются по регионам	xvi
Рисунок 8. Расходы на здравоохранение относительно стабильны и сопоставимы с уровнем доходов в Республике Беларусь	xviii
Рисунок 9. Для Беларуси характерна обширная система медицинской помощи и высокая численность работников	xix
Рисунок 10. Государственные расходы на образование сопоставимы со средними показателями по региону	xxii
Рисунок 11. Небольшое количество учащихся на одного учителя	xxii
Рисунок 12. Низкое количество учащихся на одного учителя увеличивает расходы на одного учащегося...	xxii
...но не улучшает результаты учащихся	xxii
Рисунок 13. Признаки стабилизации с конца 2011 года	4
Рисунок 14. Республика Беларусь обеспечила значительную консолидацию бюджета	5
Рисунок 15. Умеренный дефицит бюджета и значительные расходы под чертой—бюджетно-налоговая политика усиливала влияние экономического цикла	6
Рисунок 16. Увеличение государственного долга и риски рефинансирования усиливают потребность в бюджетных ограничениях	7
Рисунок 17. Республика Беларусь сократила размер государственного сектора, однако налоговая нагрузка остается высокой	8
Рисунок 18. Состав корректировки по экономической и функциональной классификациям	10
Рисунок 19. В результате резкого сокращения капитальных расходов показатели Республики Беларусь приблизились к среднему уровню по странам ЕЦА	11
Рисунок 20. Уровень субсидирования в Республике Беларусь остается самым высоким в ЕЦА	11
Рисунок 21. В 2011 году сократилась заработная платы в бюджетном секторе, однако занятость оставалась высокой	12
Рисунок 22. Основная часть корректировки пришлась на республиканский бюджет	13
Рисунок 23. Реформы снизили налоговую нагрузку и изменили структуру доходов на постоянной основе	13
Рисунок 24. На долю местных бюджетов приходится свыше половины государственных расходов	14
Рисунок 25. Инвестиции в человеческий капитал возросли и показатели работы секторов улучшились	15
Рисунок 26. Удовлетворенность услугами образования и здравоохранения: Республика Беларусь и другие страны ЕЦА	16
Рисунок 27. Кризис смертности населения мужского пола	17

Рисунок 28. Признаки операционной неэффективности в здравоохранении и образовании	18
Рисунок 29. Старение населения меняет спрос на государственные услуги	18
Рисунок 30. Структура административных и политических отношений между органами управления и самоуправления различных уровней в Республике Беларусь	24
Рисунок 31. Расходы местных бюджетов выросли, в результате чего Республика Беларусь стала одной из стран региона с наиболее высокими показателями децентрализации бюджета	25
Рисунок 32. Функциональная структура расходов местных бюджетов относительно стабильна	27
Рисунок 33. Структура расходов по экономической классификации изменилась: субсидии выросли, а капитальные расходы сократились	29
Рисунок 34. Равенство расходов	30
Рисунок 35. Расходы в сельских регионах значительно выше, чем в городах	31
Рисунок 36. Отрицательный эффект масштаба	31
Рисунок 37. Состав доходов местных бюджетов относительно стабилен, но отличается в зависимости от уровня бюджета	32
Рисунок 38. Фактические нормативы отчислений от НДС и налога на прибыль предприятий в бюджеты разных уровней варьируются год от года	34
Рисунок 39. Источники фискального неравенства	35
Рисунок 40. Разница в поступлении отдельных налогов в бюджеты различного уровня, бел. руб. на душу населения, 2011 год	35
Рисунок 41. Состав межбюджетных трансфертов, 2011 год	36
Рисунок 42. Выравнивающая функция трансфертов, бел. руб. на душу населения, 2011 год	36
Рисунок 43. В местных бюджетах растет доля инвестиций, финансируемых за счет капитальных трансфертов	38
Рисунок 44. Обязательства органов местного управления резко возросли	40
Рисунок 45. Многие органы местного управления превышают установленный лимит	40
Рисунок 46. Структура и управление в системе здравоохранения	46
Рисунок 47. Источники финансирования и финансовые потоки в системе здравоохранения Республики Беларусь	47
Рисунок 48. Ожидаемая продолжительность жизни остается низкой, причем слишком высокий уровень смертности является причиной сокращения численности населения	49
Рисунок 49. Неинфекционные заболевания являются основной причиной более низкой ожидаемой продолжительности жизни в Беларуси и странах ЕЦА по сравнению с другими странами Европы	50
Рисунок 50. За счет собственных средств в основном приобретаются лекарства	50
Рисунок 51. Чем ниже доля личных расходов, тем менее непосильные расходы на лечение	51
Рисунок 52. Личные расходы на медицинские услуги являются умеренно регрессивными; домашние хозяйства из нижней категории среднего класса наиболее уязвимы к шокам	52
Рисунок 53. Влияние расходов на медицинские услуги на потребление домашних хозяйств	52
Рисунок 54. Уровень коррупции является низким, но растет	53
Рисунок 55. Удовлетворенность качеством услуг повышается	53
Рисунок 56. Расходы на здравоохранение относительно стабильны и в целом сопоставимы с уровнем доходов в Республике Беларусь	54
Рисунок 57. Значительная часть государственного финансирования направляется через местные бюджеты	55

Рисунок 58. Текущие расходы поглощают растущую долю ресурсов; капитальные расходы сконцентрированы в отдельных регионах	55
Рисунок 59. Для Беларуси характерна обширная система медицинской помощи и высокая численность работников здравоохранения	56
Рисунок 60. Наибольшая часть расходов приходится на больницы и оказание медицинской помощи в стационарных условиях	57
Рисунок 61. В Республике Беларусь пациенты госпитализируются часто и находятся в стационаре в течение длительного времени	58
Рисунок 62. Больницы в основном обеспечивают оказание стационарной медицинской помощи	58
Рисунок 63. Себестоимость оказания медицинской помощи различается в регионах Беларуси	59
Рисунок 64. Количество учреждений образования, учащихся и учителей в Республике Беларусь, 2010 год	67
Рисунок 65. Структура и управление в системе образования	68
Рисунок 66. Доступное образование	70
Рисунок 67. Распределение компаний в странах ЕЦА, которые считают навыки работников «основным» или «весьма существенным» сдерживающим фактором, 2008 год	72
Рисунок 68. Государственные расходы на образование являются адекватными	73
Рисунок 69. Расходы на образование сократились после кризиса, но впоследствии вернулись на прежний уровень	73
Рисунок 70. Основная часть расходов на образование финансируется из местных бюджетов	74
Рисунок 71. Состав расходов на образование остается относительно стабильным при некотором увеличении расходов на дошкольное образование	74
Рисунок 72. Основная часть расходов на образование приходится на финансирование текущих расходов	75
Рисунок 73. Уровень оплаты труда в системе образования снижается	75
Рисунок 74. В районах с небольшими школами выше расходы на оплату коммунальных услуг в расчете на одного учащегося	76
Рисунок 75. Число учащихся сократилось, особенно в сельских регионах	78
Рисунок 76. Объединение школ	78
Рисунок 77. Закрытие школ осуществляется рационально	79
Рисунок 78. Количество учащихся на одного учителя является одним из самых низких в регионе	79
Рисунок 79. Большинство учащихся живет в городах, в то время, как большинство школ находится в сельской местности	80
Рисунок 80. Классы и школы являются небольшими	80
Рисунок 81. Количество учащихся на одного учителя увеличивает расходы на одного учащегося...	81
...но не улучшает результаты учащихся	81
...и, следовательно, отсутствует взаимосвязь между расходами и результатами учащихся	81

Перечень таблиц

Таблица 1. Резюме возможных реформ	xxiv
Таблица 2. Основные макроэкономические показатели, 2004–2011 годы	3
Таблица 3. Финансирование отдельных секторов—международные сравнения	12
Таблица 4. Население административно-территориальных единиц, 2011 год	23
Таблица 5. Распределение расходных полномочий между различными уровнями органов управления	27
Таблица 6. Государственные расходы по уровням управления, удельный вес в расходах консолидированного бюджета, 2007-11 годы	28
Таблица 7. Структура расходов по уровням местного управления, 2011 год (в процентах от расходов местных бюджетов)	28
Таблица 8. Вариация расходов по отдельным функциям, млн. бел. руб. в расчете на душу населения, в текущих ценах, 2011 год	30
Таблица 9. Нормативы отчислений по отдельным регулирующим налогам	33
Таблица 10. Закрепление полномочий, связанных с местными налогами	35
Таблица 11. Изменение фискальных правил, установленных в отношении долговых обязательств органов местного управления	39
Таблица 12. Различия в задолженности на уровне ниже областного, % доходов без учета субвенций, 2011 год	41
Таблица 13. Результаты регрессии коэффициентов долга	41
Таблица 14. Выборочные показатели здравоохранения Беларуси в сравнении со странами региона	48
Таблица 15. Основные причины смертности в Республике Беларусь в 2010 году	51
Таблица 16. Оценка влияния потенциального роста расходов в секторе здравоохранения на расходы бюджета	61
Таблица 17. Уровни образования в 2000-2010 годах (законченное образование среди населения в возрасте 25-29 лет), %	69
Таблица 18. Основные преимущества финансирования в расчете на одного учащегося по сравнению со сметным финансированием	83

Перечень вставок

Вставка 1. Уровень расходов правительства имеет значение, но не менее важны их качество и состав	9
Вставка 2. Внебюджетные доходы учреждений, непосредственно занимающихся оказанием услуг	34
Вставка 3. Классификация лечебных мероприятий по системе клиничко-диагностических групп (DRG)	65
Вставка 4. Социальные стандарты в образовании	77
Вставка 5. Оценка влияния оптимизации школьной сети на бюджет в странах ЕЦА	82
Вставка 6. Пилотный проект по апробации механизмов финансирования на одного учащегося в Республике Беларусь	84

Выражение благодарности

Данный отчет подготовлен группой экспертов из нескольких секторов под руководством Себастьяна Эккардта и Марины Бакановой. В состав группы вошли Марина Сидоренко, Елена Слижевская, Хорхе Мартинес-Васкес, Андрей Тимофеев (ECSPE), Паоло Белли, Эмили Синнотт, Ирина Капита и Анна Олефир (ECSHD). Дополнительный вклад в подготовку доклада внесли Галлина А. Винселетт (ECSPE), Ларс Сондергаард, Кирстин Синклер, Игорь Хейфец (ECSHD) и Светлана Мацкевич (местный консультант). Алина Гресь (ECCBY) обеспечила отличную поддержку в процессе подготовки отчета. Группа экспертов выражает благодарность Photo.ByMedia.net за предоставленные фотографии для обложки отчета, а также Ирине Олейник за рекомендации по оформлению и дизайну отчета.

Экспертную оценку отчета проводили Вольфганг Фенглер (ведущий экономист, AFTP2) и Марийн Верхувен (ведущий экономист, PRMPS). Работа экспертов осуществлялась под руководством и с учетом рекомендаций Ивонн Циката, Бену Бидани, Лалиты Мурти (ECSPE) и Чимяо Фана (Директор отдела Украины, Беларуси и Молдовы, ECCU2). При составлении отчета также учтены комментарии коллег из Всемирного банка и МВФ, предоставленные в рамках внутренних презентаций и неформальных обсуждений, включая комментарии, полученные на нескольких этапах оценки.

Группа экспертов выражает благодарность властям страны за отличное сотрудничество в ходе подготовки данного отчета и с благодарностью отмечает напряженную работу и помощь в подготовке данного отчета со стороны Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам, Министерства экономики, Министерства образования, Министерства здравоохранения, Национального статистического комитета, Национального банка, исполнительных комитетов Минской области и г. Минска и других ведомств. Группа экспертов выражает особую признательность Максиму Л. Ермоловичу (Заместителю Министра финансов), Юрию М. Селиверстову (начальнику главного управления бюджетной политики), Светлане Г. Кретовой (главное управление финансирования социальной сферы и науки) и Виктории В. Шилович (управление международных финансовых отношений) за общую координацию работы со стороны Правительства Республики Беларусь и обеспечение своевременного предоставления материалов и комментариев. Группа экспертов также благодарит Елену И. Ткачеву (начальника управления планирования и экономики здравоохранения Министерства здравоохранения) и Ирину А. Бебех (начальника управления социально-экономического развития Министерства образования) за содействие в работе с их соответствующими министерствами и конструктивный диалог в процессе подготовки отчета.

Введение

Данный отчет является второй частью программного Обзора государственных расходов Республики Беларусь. В 2010 году Министерство финансов Республики Беларусь обратилось к Всемирному банку с просьбой предоставить целенаправленные рекомендации в отношении возможных вариантов проведения фискальных реформ по приоритетным направлениям бюджета и их последовательности. На основании этого запроса было согласовано проведение программного ОГР. Первая часть обзора была представлена в ноябре 2011 года. Основное внимание в первой части было сосредоточено на разработке вариантов реформ для обеспечения устойчивости пенсионной системы, усиления адресности социальной помощи и рационализации субсидирования энергетического сектора и сельского хозяйства.

Цель данной части ОГР состоит в том, чтобы определить возможные реформы, направленные на повышение качества ключевых услуг, предоставляемых государством, в условиях ограниченных возможностей бюджета. В частности, в рамках ОГР-2 предлагается анализ трех ключевых составляющих бюджета: межбюджетных отношений, государственные расходы на образование и здравоохранение. Эти три направления были выбраны в силу их значимости с точки зрения бюджета. Более половины этих государственных расходов осуществляется через местные бюджеты, а на долю расходов на образование и здравоохранение, взятых вместе, приходится четверть государственных расходов (преимущественно осуществляемых на местном уровне). Помимо значимости этих расходов для бюджета, улучшение качества и эффективности расходования средств в этих секторах критически важно для повышения жизненного уровня и развития человеческого капитала в Беларуси. Тем не менее, поскольку ожидается, что на протяжении предстоящих нескольких лет сохранится напряженная ситуация с государственными финансами, расходы, даже в таких приоритетных секторах, как здравоохранение и образование, останутся ограниченными. Поэтому основное внимание в данном докладе сосредоточено на вопросе производительности государственных расходов. Главный акцент делается на усилении эффективности распределения и использования ресурсов для повышения качества услуг и социальных результатов при сдерживании общих издержек. В докладе также приведен анализ последствий изменения демографической ситуации в Республике Беларусь, которые будут оказывать существенное и продолжительное воздействие на спрос на услуги как здравоохранения, так и образования.

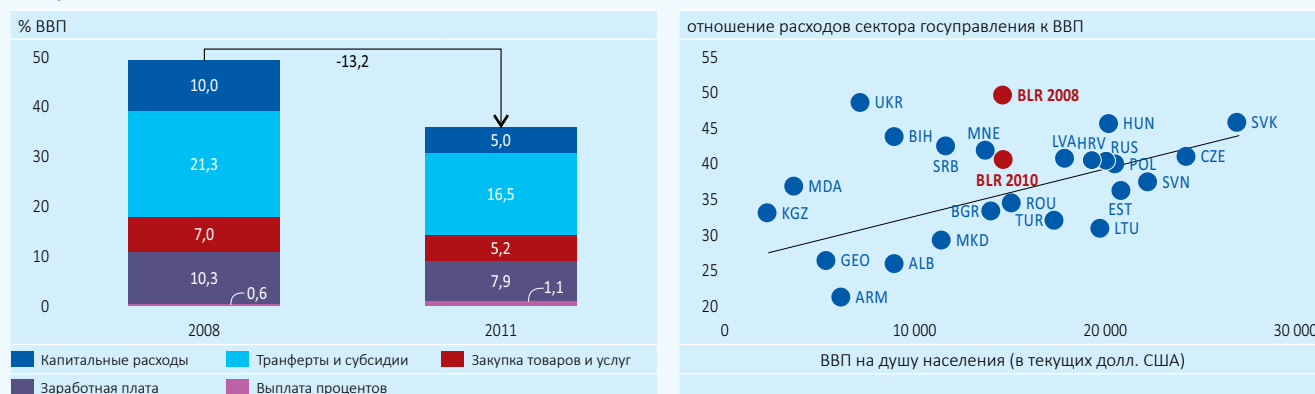
Данный отчет состоит из четырех глав. В первой главе предлагается обзор последних изменений в макроэкономической и бюджетно-налоговой сфере, в частности, влияние макроэкономических кризисов на состояние государственных финансов, и их значение с точки зрения выбора вариантов бюджетно-налоговой политики в будущем. Во второй главе приведен анализ межбюджетных отношений и фискальных стимулов, создаваемых в рамках этих отношений для органов местного управления. В третьей главе рассматриваются показатели работы и расходы сектора здравоохранения для определения возможных путей повышения эффективности расходования средств и устойчивого финансирования здравоохранения. В четвертой главе для определения подходов к повышению эффективности и результативности расходов на образование основное внимание уделяется вопросам распределения и использования ресурсов в секторе образования.

Краткое содержание

Республика Беларусь пережила два последовательных макроэкономических кризиса, однако риски сохраняются. После десятилетия высоких темпов экономического роста, в течение последних четырех лет Республике Беларусь пришлось решать проблемы, связанные с повторяющимися макроэкономическими потрясениями. Хотя макроэкономическая стабильность была восстановлена, для того, чтобы сделать экономику устойчивой к шокам, необходимо решать глубинные структурные проблемы (к ним относятся стагнация производительности, утрата конкурентоспособности и чрезмерная зависимость от внешнего финансирования и дешевых импортных поставок энергоносителей). Дисбалансы могут вновь возникнуть при преждевременном ослаблении макроэкономической политики. Мягкая макроэкономическая политика может привести к утрате недавних достижений в части снижения инфляции, к ослаблению конкурентоспособности обменного курса и нарастанию внешних дисбалансов. Жесткую бюджетно-налоговую политику необходимо сохранять не только для того, чтобы завершить процесс корректировки, но и для постепенного сокращения уровня государственного долга и восстановления устойчивости к внешним воздействиям на случай новых макроэкономических потрясений. Однако бюджетную дисциплину необходимо будет сбалансированно сочетать с инвестициями, направленными на ускорение восстановления экономической активности, рост и социальное развитие.

За период с 2008 года в Республике Беларусь отмечалось одно из самых существенных сокращений государственных расходов в регионе. На фоне снижения налоговой нагрузки государственные расходы сократились на 13,2 процентных пункта ВВП с 2008 по 2011 год и составили 36 процентов ВВП по состоянию на конец 2011 года (Рисунок 1). Основная часть корректировки пришлась на капитальные расходы, в то время как темпы сжатия расходов на потребление государственного сектора были значительно ниже. Дальнейшее сокращение дискреционных расходов, особенно государственных инвестиций и не связанных с выплатой заработной платы текущих расходов, может сократить производительность государственных расходов, привести к ухудшению состояния государственной инфраструктуры и снизить перспективы роста экономики страны. В этой связи важно усилить стратегическое перераспределение и повысить

Рисунок 1. Беларусь существенно сократила долю перераспределяемого через бюджет ВВП



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.
Примечание: Без учета чистого кредитования, величина которого по отношению к ВВП незначительна.

эффективность расходов, включая дальнейшую рационализацию субсидий и повышение качества и эффективности расходов, связанных с обеспечением ключевыми государственными услугами, в том числе услугами здравоохранения и образования.

Учитывая реализованные в последние годы фискальные реформы, в данном докладе предлагаются возможные реформы в области макрофискальной политики, межбюджетных отношений, расходов на образование и здравоохранение. Эти варианты реформ ориентированы на сохранение макроэкономической стабильности при решении трех ключевых взаимосвязанных задач в финансировании предоставляемых государством услуг здравоохранения и образования. Во-первых, как в сфере образования, так и в сфере здравоохранения, необходимо дальнейшее улучшение результатов работы данных секторов при решении проблем, связанных с формирующимися вызовами. Во-вторых, учитывая и без того значительные расходные обязательства в обоих секторах и жесткие бюджетные ограничения, в среднесрочной перспективе дальнейшие усилия, как на республиканском, так и на местном уровне, следует сосредоточить на повышении эффективности расходов и сдерживании затрат. Это имеет особое значение, поскольку оба данных сектора характеризуются развитой сетью учреждений (школ, больниц, поликлиник), содержание которых может оказаться неподъемным для бюджета в случае роста расходов на заработную плату. В-третьих, данным секторам необходимо адаптироваться к старению населения, когда падает число учащихся и растет нагрузка, связанная с хроническими и дегенеративными заболеваниями, что приведет к изменению спроса на государственные услуги и окажет серьезное влияние на бюджет.

Макрофискальная политика: обращаясь к решению макроструктурных проблем

Государственные финансы серьезно пострадали в результате макроэкономических потрясений последних лет. Профицит бюджета сектора госуправления в размере 1,3 процента ВВП в 2008 году сменился дефицитом в размере 1,8 процента ВВП в 2010 году. В 2011 году под влиянием кризиса Правительство резко сократило расходы, что при инфляционном росте доходов обеспечило профицит бюджета сектора госуправления в размере 2,8 процента ВВП. Однако изменения скорректированного на цикличность сальдо указывают на проциклический характер лежащей в его основе бюджетно-налоговой политики, особенно в предкризисные годы (Рисунок 2). Как в 2008, так и в 2010 году, увеличение расходов бюджета,

Рисунок 2. Беларусь обеспечила сдерживание фискальных дисбалансов, однако бюджетно-налоговая политика была проциклической

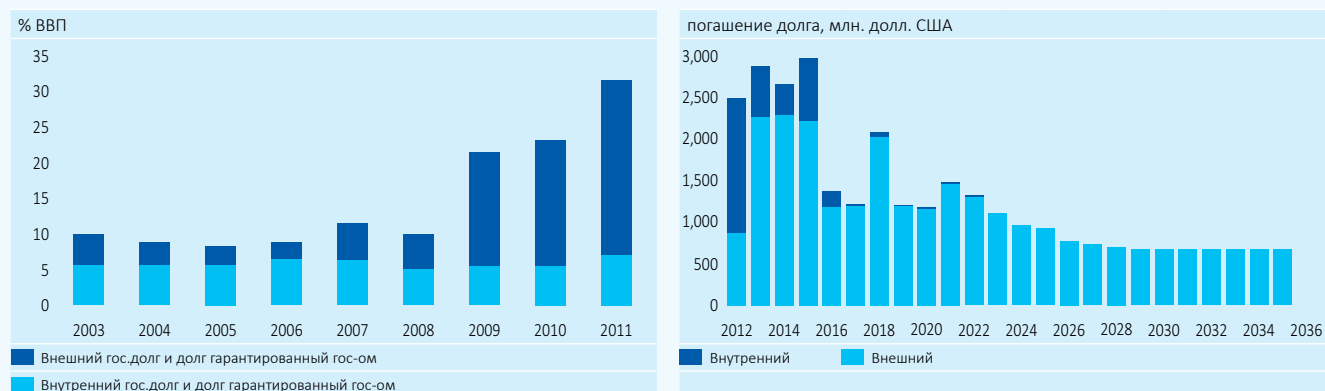


Источники: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, ФСЗН.

преимущественно вызванное быстрым повышением заработной платы и увеличением трансфертов, стимулировало рост внутреннего спроса, что усилило внешние дисбалансы и инфляционное давление.

Кроме того, Правительство направляло значительные расходы бюджета на рекапитализацию крупнейших государственных банков. Рекапитализация банков осуществлялась за счет размещения государственных облигаций, а связанные с этим расходы отражались в бюджетно-налоговой отчетности как операции по финансированию (под чертой). В период с 2005 по 2011 годы расходы государственного бюджета на рекапитализацию крупнейших государственных банков в среднем составляли 1 процент ВВП в год. В 2011 году расходы на рекапитализацию банков достигли пиковых значений, составив 4,9 процента ВВП, поскольку возник риск невыполнения банками нормативов достаточности капитала в связи с существенным ростом иностранных пассивов в результате девальвации.

Рисунок 3. Быстрое увеличение государственного долга и риски рефинансирования усиливают потребность в бюджетных ограничениях



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

В результате рекапитализации банков и девальвации темпы роста государственного долга быстро увеличивались, а сроки погашения около половины государственного долга Республики Беларусь наступят в предстоящие 4 года. Отношение государственного долга к ВВП увеличилось более чем вдвое по сравнению с 2008 годом и на конец 2011 года с учетом гарантированного долга составило свыше 31 процента ВВП (по сравнению с 12,9 процента ВВП в 2008 году).¹ Более того, профиль погашения государственного долга указывает на значительную концентрацию сроков погашения в краткосрочной перспективе, что преимущественно связано с погашением кредитов МВФ, внешних облигаций с наступающими сроками погашения и облигаций, которые размещались в целях рекапитализации банков. Пролонгация этой задолженности в нынешних условиях будет представлять собой сложную задачу, особенно учитывая напряженность политических взаимоотношений с США и ЕС и усиление неприятия рисков инвесторами на рынках суверенных долговых обязательств (в связи с кризисом еврозоны).

В сложившихся макроэкономических условиях усиливается потребность в заслуживающих доверия и устойчивых макроэкономических и структурных реформах, включая дальнейшие фискальные реформы. Этого можно достичь, опираясь на реализованные в течение последних лет фискальные реформы,

¹ Данные по государственному и гарантированному государством долгу и ВВП приводятся в бел. руб. в текущих ценах. Долг, деноминированный в иностранной валюте, конвертируется в национальную валюту с использованием официального обменного курса по состоянию на 1 января следующего года

дальнейшую рационализацию субсидий и повышение качества и эффективности расходов на обеспечение ключевыми государственными услугами, включая услуги здравоохранения и образования. Такие реформы могут проводиться с учетом следующих приоритетов:

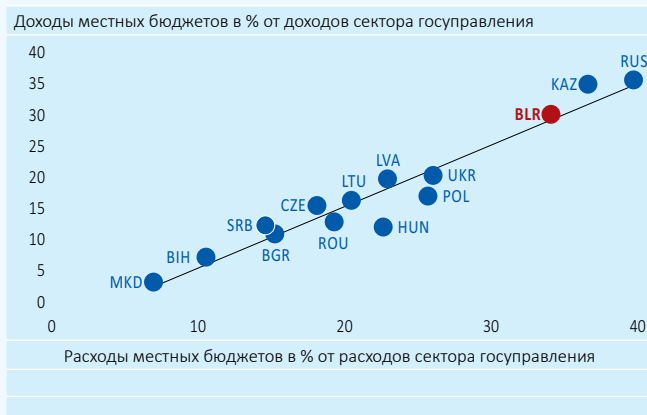
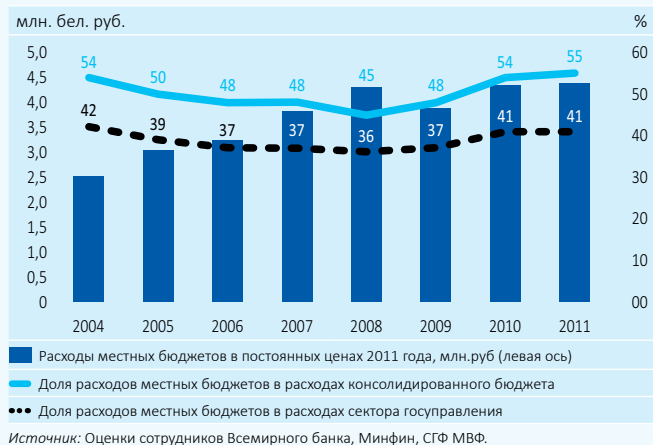
- а. **Стабилизация бюджетно-налоговой позиции в рамках согласованной системы макроэкономических показателей:** Меры бюджетно-налоговой политики должны вырабатываться в рамках согласованной системы среднесрочных макроэкономических показателей с учетом общего состояния экономики. Это предполагает сохранение сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.
- б. **Сбалансирование политики заработной платы и доходов:** Учитывая роль бюджета, как ориентира для установления заработной платы в экономике в целом, в долгосрочной перспективе темпы роста заработной платы в бюджетном секторе должны быть увязаны с темпами роста производительности. Структурные изменения в области занятости в государственном секторе и политика усиления дифференциации в оплате труда могут содействовать сдерживанию роста фонда заработной платы, одновременно позволяя предложить более конкурентную оплату труда определенным работникам.
- в. **Дальнейшая рационализация субсидий:** Необходимо дальнейшее сокращение субсидий, особенно в жилищно-коммунальном хозяйстве, путем обеспечения возмещения затрат тарифами. Более того, более широкие структурные реформы и либерализация экономики могут содействовать ликвидации системы государственной поддержки.
- г. **Закрепление капитальных расходов на их нынешнем уровне:** При сохранении нынешнего уровня капитальных расходов следует продолжать финансирование приоритетных инвестиционных проектов, например, в целях повышения энергоэффективности.

Укрепление системы стимулов для органов местного управления

Для повышения эффективности и результативности государственных расходов в Республике Беларусь критическое значение имеет укрепление стимулов для органов местного управления.² После фискальной корректировки последних лет на долю местных бюджетов теперь приходится свыше половины расходов консолидированного бюджета (Рисунок 4). Органы местного управления играют крайне важную роль в предоставлении ключевых государственных услуг, таких как услуги жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования и инфраструктуры. Тем не менее, действующая система межбюджетных отношений обеспечивает слабые фискальные стимулы для органов местного управления. Значительная опора на трансферты из республиканского бюджета в сочетании с ростом обязательств органов местного управления (включая как прямой, так и гарантированный долг) ведет к смягчению бюджетных ограничений

² К местным органам управления относятся все уровни органов управления за исключением республиканского, а именно: областной (областные и Минские городские органы управления), базовый (городские (городов областного подчинения) и районные органы управления) и первичный (городские (городов районного подчинения), поселковые и сельские органы управления).

Рисунок 4. Расходы местных бюджетов выросли, удельный вес расходов местных бюджетов – один из самых высоких в регионе



и не стимулируют органы местного управления ограничивать государственные расходы и повышать их эффективность.

Беларусь сохраняет высокий уровень межрегионального равенства регионов по уровню государственных расходов, но расходы на душу населения в сельских регионах значительно выше. В городе Минске (бюджет которого является самым большим), уровень расходов на душу населения лишь на 18 процентов выше, чем в Брестской области (где отмечается самый низкий уровень расходов). Такой высокий уровень равенства сформировался под влиянием как исходно низких диспропорций по сравнению со многими другими странами, так и механизмов перераспределения в рамках системы межбюджетного финансирования. Однако в районах расходы на душу населения в среднем примерно на 38 процентов выше расходов на душу населения в городах (Рисунок 5). Частично это связано с более низкой плотностью населения и отсутствием экономии за счет эффекта масштаба в сельских регионах, но основная причина кроется в отсутствии корректировки расходов с ростом урбанизации, что приводит к созданию в сельских районах излишней и недостаточно используемой инфраструктуры.

Рисунок 5. Расходы на душу населения выше в сельских регионах

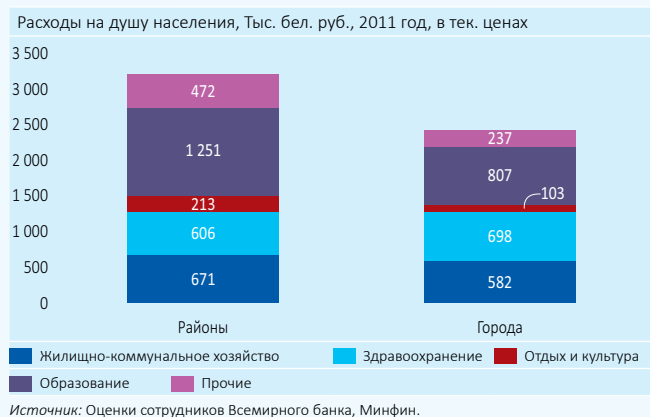
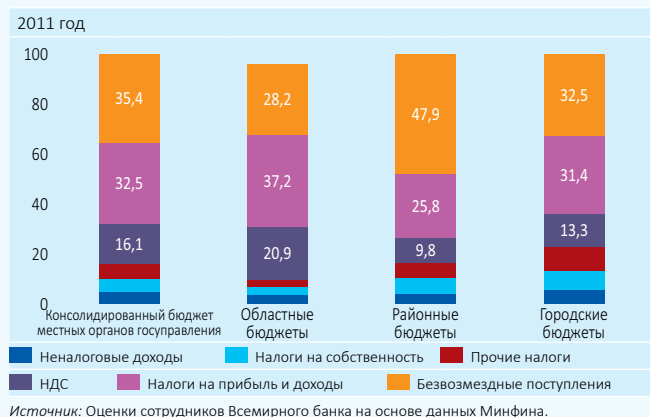


Рисунок 6. Основными источниками финансирования местных бюджетов являются доходы от регулирующих республиканских налогов и трансферты

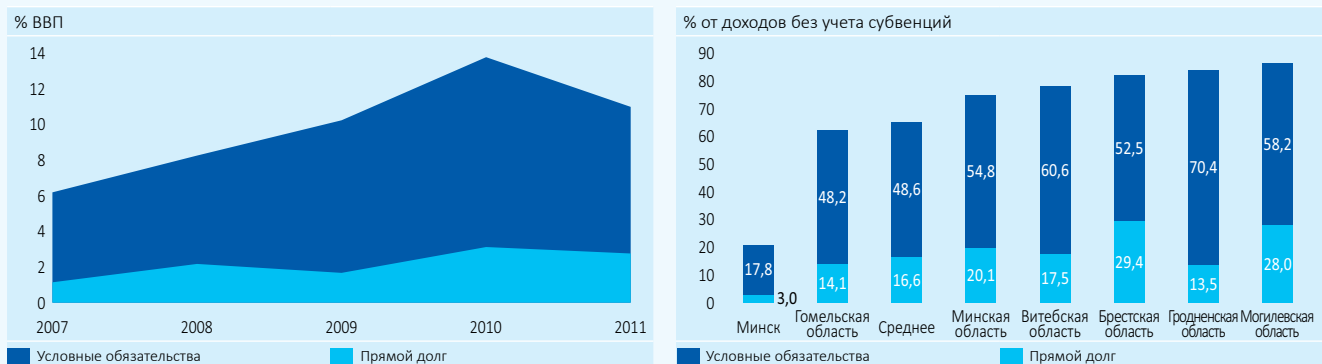


Основными источниками финансирования местных бюджетов являются доходы от регулирующих республиканских налогов и трансферты. Регулирующие республиканские налоги представляют собой самый крупный источник финансирования, составляющий примерно 60 процентов доходов местных бюджетов (Рисунок 6). Трансферты из республиканского бюджета, включая как дотации, так и субвенции на определенные цели, составляют еще 35 процентов. Остальные 5 процентов поступают за счет собственных источников налоговых и неналоговых доходов.

Действующая система распределения межбюджетных трансфертов создает перекосы в системе стимулов для органов местного управления в повышении эффективности расходов. Дотации, которые представляют собой самый крупный вид трансфертов, основываются на фактических доходах и расходах за предыдущий год с поправкой на инфляцию, рост и другие параметры. Как таковые, дотации, по сути, закрывают разницу между фактическими доходами без учета трансфертов и фактическими расходами. Поэтому органы местного управления мало заинтересованы в рационализации использования ресурсов и обеспечении постоянной экономии бюджетных средств, поскольку любая экономия, скорее всего, приведет к пропорциональному сокращению сумм трансфертов в последующие годы.

Кроме того, в течение последних нескольких лет быстрыми темпами росли обязательства органов местного управления, хотя их уровень по регионам существенно варьируется. Обязательства органов местного управления, включая как прямой долг, так и условные обязательства, достигли пиковых значений на уровне почти 14 процентов ВВП в 2010 году (Рисунок 7). В результате высокой инфляции в 2010–2011 годах сумма долга сократилась до 10 процентов ВВП к концу 2011 года, что по-прежнему практически в два раза превышало уровень 2007 года. В 2011 году в трех областях (Гродненской, Могилевской и Брестской) и 17 районах сумма прямого и гарантированного долга превышала установленный Бюджетным кодексом лимит (80 процентов доходов без учета субвенций).

Рисунок 7. Обязательства органов местного управления резко возросли и сильно варьируются по регионам



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Хотя Республика Беларусь достигла прогресса в совершенствовании системы межбюджетных отношений, существуют возможности для ее дальнейшего реформирования, к ним относятся:

- а. Расширение налоговых полномочий за счет официального закрепления налогов на собственность за органами местного управления для усиления их фискальных стимулов. Финансирование государственных расходов органов местного управления-по крайней мере, частично-за счет

местных налогов может усилить стимулы для фискально-ответственного поведения, поскольку для финансирования дополнительных расходов необходимо будет собрать дополнительные налоговые доходы (а не добиваться увеличения трансфертов из республиканского бюджета). Право органов местного управления корректировать ставки налогов на имущество и землю можно реализовать путем установления отдельных диапазонов ставок для каждого из уровней органов местного управления. Однако предоставленное органам местного управления право изменения налоговой базы путем предоставления льгот и иных режимов благоприятствования является нежелательным, поскольку это усложняет соблюдение и обеспечение применения налогового законодательства, делая его непрозрачным. В будущем желательно ликвидировать данный аспект полномочий органов местного управления.

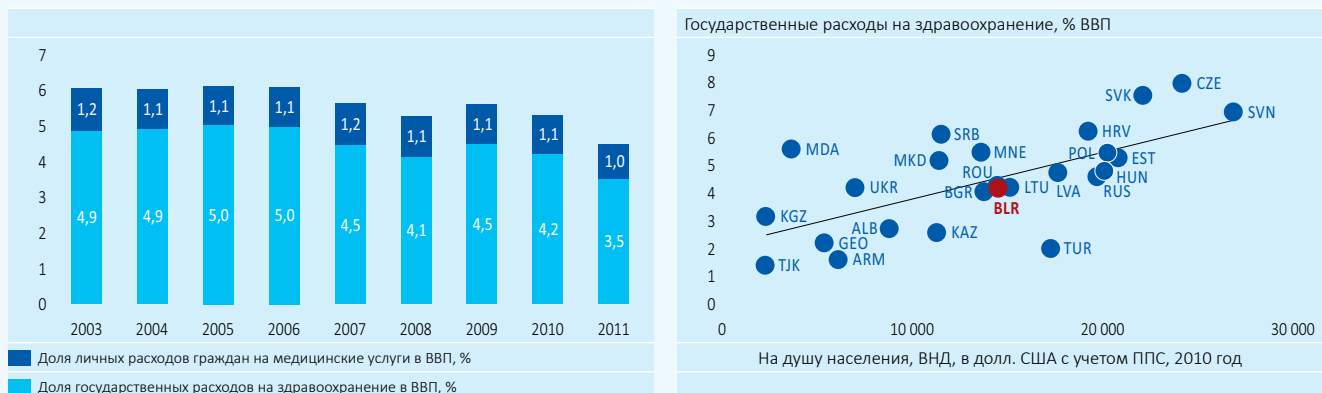
- б. **Упрощение и применение формулы для расчета трансфертов в целях усиления предсказуемости и прозрачности системы трансфертов.** Можно ввести более стабильное и четкое правило для определения общего объема выравнивающих трансфертов в областном бюджете, которое отражало бы общие бюджетные ограничения и учитывало бы общий удельный вес расходов органов местного управления. Нынешняя формула выравнивания диспропорций между бюджетами органов местного управления на основе оценки расходов и бюджетного потенциала обеспечивает хорошую основу для расчетов, но ее, возможно, необходимо будет существенно упростить для применения на практике. Что касается доходной части, учитывая ограниченность самостоятельности местных органов управления в отношении доходов, использование фактических доходов представляется приемлемым, по крайней мере, в первые годы. Что касается расходной части, учитывая значимость для бюджета небольшого числа основных категорий расходов (например, расходов на образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство), при определении трансфертов следует преимущественно ориентироваться на удовлетворение потребностей в финансировании этих секторов. Такой подход к определению трансфертов на основе упрощенной формулы может усилить стимулы для ограничения расходов и экономии бюджетных средств на местном уровне, поскольку сократится зависимость трансфертов от уровня расходов в предыдущем периоде.
- в. **Пересмотр определения государственного долга с тем, чтобы включить в него обязательства органов местного управления.** Учитывая высокую степень взаимозависимости между органами управления разных уровней в Республике Беларусь, обязательства органов местного управления следует включать в статистику государственного долга, чтобы более точно отражать размер обязательств, которые необходимо будет финансировать за счет будущих совокупных налоговых доходов.
- г. **Совместная работа с регионами, имеющими самые высокие показатели долга, над сокращением их обязательств.** В соответствии с положениями Бюджетного кодекса, Правительство должно оказывать помощь органам управления районов и городов с высоким уровнем задолженности в определении исходных причин накопления прямых и (или) косвенных обязательств и конкретных мер по исправлению ситуации, чтобы привести его в соответствие лимиту в размере 80 процентов.

Повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в здравоохранении

Хотя в Республике Беларусь достигнуты хорошие результаты в улучшении состояния здоровья населения, вызовы сохраняются. В системе здравоохранения достигнуты хорошие результаты по ряду показателей, таких как здоровье матерей и новорожденных и сдерживание распространения инфекционных заболеваний, включая ВИЧ и туберкулез. Тем не менее, ожидаемая продолжительность жизни (несмотря на улучшение показателей) остается ниже уровня, отмечавшегося до начала переходного периода, что преимущественно связано с высоким уровнем смертности среди взрослого населения, особенно среди мужчин. Более того, Республика Беларусь отстает от других стран по результатам и эффективности профилактики неинфекционных болезней, особенно сердечно-сосудистых заболеваний, которые в настоящее время являются основной причиной смертности и низкой ожидаемой продолжительности жизни.

Система здравоохранения Республики Беларусь преимущественно представлена государственным сектором, который финансирует и оказывает широкий доступ населения к услугам здравоохранения при умеренной их стоимости. Государственное финансирование здравоохранения составляет 3,5 процента ВВП (2011 год), причем эти расходы преимущественно финансируются местными бюджетами (Рисунок 8). Государственные расходы на здравоохранение в Республике Беларусь выше по сравнению со странами СНГ (в которых эти расходы составляют в среднем 2,7 процента ВВП) и практически сопоставимы со странами ЕЦА со средним уровнем доходов (4 процента ВВП), но остаются ниже уровня 10 новых стран-членов ЕС (5,4 процента ВВП). Государственные расходы на здравоохранение практически не были затронуты в ходе недавней консолидации бюджета. Основная часть средств направляется на финансирование широкой сети государственных поликлиник и больниц, которые предоставляют бесплатные услуги здравоохранения. В результате, частные расходы на здравоохранение составляют только около 20 процентов расходов на здравоохранение, что ниже аналогичного показателя в других странах региона и ближе к показателям стран-членов ЕС.

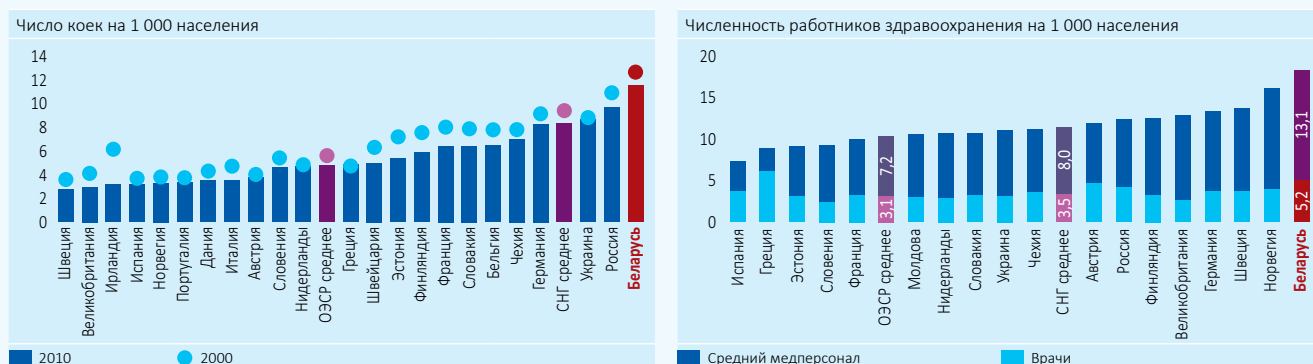
Рисунок 8. Расходы на здравоохранение относительно стабильны и сопоставимы с уровнем доходов в Республике Беларусь



Хотя уровень государственных расходов на здравоохранение в принципе соответствует уровню доходов в Республике Беларусь, наблюдаются признаки неэффективности распределения и использования ресурсов. Для системы здравоохранения характерна чрезмерно широкая сеть медицинских учреждений с

акцентом на стационарное лечение. Для своей численности населения Беларусь имеет большое количество стационарных учреждений здравоохранения, коек, врачей, медицинских сестер и другого персонала (Рисунок 9).³ Граждане Беларуси госпитализируются чаще и, как правило, на более длительный срок, чем в большинстве других стран региона. Однако данный высокий уровень использования ресурсов и услуг не обеспечивает результаты в здравоохранении выше среднего уровня. Более того, отмечаются значительные различия в эффективности функционирования стационарных учреждений по регионам страны при значительных отличиях в средних сроках пребывания пациентов в стационаре и в расходах на аналогичные виды лечебных мероприятий. Эти проблемы являются результатом сметного финансирования, что стимулирует использование учреждениями здравоохранения большего числа сотрудников, коек и других ресурсов, чтобы обосновать свой бюджет, но недостаточно поощряет повышение ими производительности, качества лечения или результатов работы здравоохранения в целом.

Рисунок 9. Для Беларуси характерна обширная система медицинской помощи и высокая численность работников



Источник: Данные по здравоохранению ОЭСР за 2012 год и база данных ВОЗ «Health for All».

Растущее давление на расходы в будущем усилит нагрузку на финансы системы здравоохранения. Это давление на расходы возникает в результате роста стоимости ресурсов и заработной платы, внедрения новых медицинских технологий, роста ожиданий, связанных с повышением качества услуг здравоохранения, и старения населения. В краткосрочной перспективе увеличение стоимости ресурсов может привести к росту расходов на оказание медицинской помощи. Низкий уровень оплаты труда работников системы здравоохранения сдерживал рост расходов на оказание услуг здравоохранения. Эти расходы, вероятно, будут расти в кратко- и среднесрочной перспективе в случае повышения оплаты труда работников системы здравоохранения. Более того, ожидается, что рост доходов приведет к увеличению расходов на здравоохранение в среднесрочной перспективе. По мере повышения уровня жизни будет усиливаться социальное давление, направленное на повышения качества медицинских услуг и охвата медицинской помощью. В долгосрочной перспективе число граждан Беларуси старше 60 лет возрастет с около 2,1 миллиона в 2010 году до более 2,4 миллиона в 2020 году. Потребность в медицинской помощи обычно увеличивается с возрастом (особенно у мужчин в возрасте старше 55 лет и женщин в возрасте старше 60 лет) ввиду более высоких показателей заболеваемости и инвалидности. Как показывает международный

³ В соответствии с опубликованными национальными данными, в 2010 году количество врачей, медицинских сестер и коек на 1 000 населения составляло 4,8, 9,9 и 11,5 соответственно (Статистический Ежегодник Республики Беларусь, 2012). Министерством здравоохранения предоставлены дополнительные данные с учетом уточнения методологии расчета о численности занятых и количестве койко-мест в системе здравоохранения за 2011 год, а именно: 3,5 врача, 8,3 среднего медицинского персонала и 8,7 койко-мест на 1 000 населения. Однако, для того, чтобы обеспечить междустрановую сопоставимость данных, данные отчета основываются на опубликованных ОЭСР и ВОЗ цифрах.

опыт, на долю населения пожилого возраста в среднем приходится в 3-5 раз больше медицинских услуг, чем на долю лиц молодого возраста.

Для решения данных взаимосвязанных проблем в условиях ограниченных возможностей бюджета потребуются пересмотреть приоритетность использования ресурсов в целях повышения результативности и эффективности расходов на здравоохранение. Реформы могут реализовываться по следующим направлениям:

- а. **Закрепление государственных расходов на здравоохранение на их нынешнем уровне:** Учитывая сжатие расходов на здравоохранение в течение последних лет и серьезные вызовы, с которыми сталкивается система здравоохранения, дальнейшее сокращение расходов (в процентах ВВП) может привести к снижению качества услуг здравоохранения и финансовой защиты домашних хозяйств, что негативно скажется на состоянии здоровья населения. Важно, чтобы любые сэкономленные за счет повышения эффективности расходов средства перераспределялись внутри сектора здравоохранения.
- б. **Оптимизация учреждений здравоохранения, особенно больниц:** В стране необходимо уменьшить избыточные мощности и оптимизировать сектор стационарных учреждений здравоохранения при одновременном повышении качества инфраструктуры и оборудования в небольшом количестве выбранных больниц. Оставшиеся больницы и поликлиники следует сгруппировать в региональные сети оказания медицинской помощи из расчета приблизительно одна больничная сеть на 200-300 тыс. населения. Сэкономленные в результате таких мер бюджетные средства могут быть направлены на инвестиции в модернизацию оборудования и инфраструктуры в целях повышения качества медицинской помощи в остающихся больницах. Приоритет необходимо отдавать областным больницам за пределами г. Минска.
- в. **Усиление акцента на первичной медицинской помощи и профилактических мероприятиях, особенно в области неинфекционных заболеваний:** Правительству Республики Беларусь необходимо продолжить работу по перераспределению ресурсов от экстренной стационарной медицинской помощи в направлении профилактических мероприятий, которые являются недостаточными. Усиление первичного звена медицинской помощи позволит повысить эффективность проведения профилактических мероприятий и может в наибольшей степени повлиять на результаты в здравоохранении. Кроме того, в свете текущих потребностей необходим пересмотр профилактической и лечебной практики, особенно в области профилактики неинфекционных заболеваний.
- г. **Реформирование системы финансирования больниц:** В процесс планирования бюджета и систему оплаты услуг больниц необходимо ввести элемент большей ориентации на результат. На начальном этапе в финансировании стационарных учреждений здравоохранения может быть осуществлен переход на глобальные бюджеты, обеспечивающие возможность большей гибкости в использовании ресурсов, а система клиничко-диагностических групп может быть внедрена первоначально в качестве инструмента мониторинга результативности функционирования больниц. Через 2-3 года, когда будет создана система классификации и учета клинической

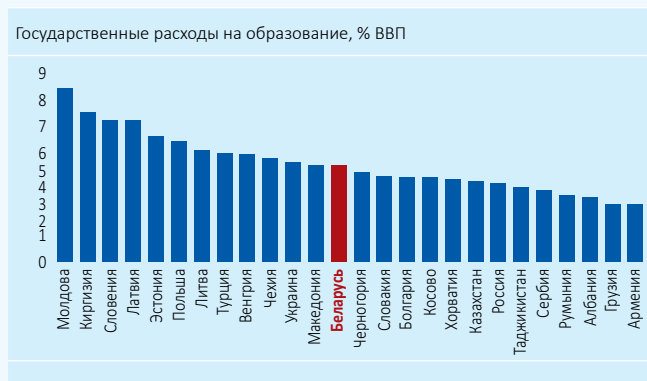
информации на основе клинико-диагностических групп, может быть постепенно внедрен механизм оплаты услуг больниц по системе клинико-диагностических групп.

- д. **Внедрение системы финансирования первичной медицинской помощи в расчете на одного человека:** Первичная медицинская помощь может финансироваться в расчете на одного человека с учетом результативности. Для этих целей врачи первичного звена и поликлиники могут сформировать реестр пациентов и получать оплату по формуле в расчете на одного человека с корректировкой на объем оказываемой помощи и ключевые показатели качества.
 - е. **Внедрение системы направления на лечение:** Необходимо создать новую систему направления на лечение с тем, чтобы пациент сначала обращался в учреждения первичной медицинской помощи и поликлиники, за исключением экстренных случаев, и направлялся на стационарное лечение исключительно врачами первичного звена или узкими специалистами. Интеграция и координация работы первичных, специализированных и высокоспециализированных учреждений здравоохранения является ключевым фактором не только обеспечения качественного лечения, но и сдерживания расходов, поскольку это обеспечивает направление пациентов на максимально адекватный уровень оказания медицинской помощи для конкретного диагноза. Подобная система направления на лечение может также обеспечить финансовые стимулы для врачей лечить пациентов в амбулаторных условиях вместо того, чтобы направлять их на стационарное лечение.
 - ж. **Повышение самостоятельности учреждений здравоохранения:** Важно продолжить усиление взаимодействия больниц и других медицинских учреждений в рамках региональных сетей и обеспечить постепенное повышение самостоятельности руководства учреждений. Подобная самостоятельность руководителей учреждений здравоохранения имеет две важнейшие составляющие: (i) возможность организовывать работу учреждений (включая назначение на должности/увольнения, определение рабочего времени персонала, оплату труда, капитальные расходы, закупку лекарственных средств и управление запасами и т.д.) с определенной степенью гибкости; (ii) ответственность руководителей за перерасход средств и возможность сохранения сэкономленных средств в распоряжении учреждения. Это позволит укрепить подотчетность за результативность функционирования и показатели финансовой деятельности. При отсутствии такой самостоятельности, стимулы, увязанные с различными системами оплаты, будут нивелированы, поскольку государство будет вынуждено осуществлять управление ресурсами бюджетных учреждений на микроуровне, изымать любые сэкономленные ими средства и продолжать содержать такие учреждения, даже если в них нет необходимости или они являются убыточными.
3. **Усиление механизмов управления качеством:** Предоставление большей самостоятельности должно сопровождаться усилением подотчетности за результаты, что может быть обеспечено только в том случае, если в системе здравоохранения будут разработаны жесткие механизмы внутреннего и внешнего контроля для управления рисками, внедрен скрупулезный аудит финансовой деятельности и функциональной эффективности, а также создана действенная система формирования и использования данных в процессе функционирования, управления и разработки политики.

Повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в образовании

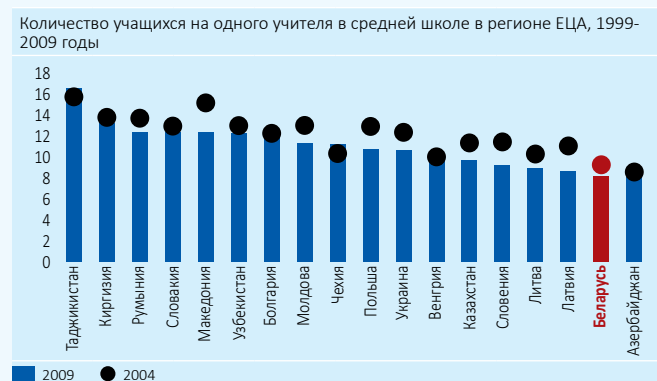
В системе образования Республики Беларусь достигнуты хорошие результаты в расширении доступа и охвата. С 2000 года в Беларуси обеспечен стопроцентный охват начальным образованием, совокупный охват общим средним образованием увеличился с 86,3 процента в 2000 году до 107,4 процента в 2011 году. Спрос на высшее образование рос на протяжении последнего десятилетия, в результате чего число студентов на 10 000 населения выросло в 1,6 раза за период с 2000 по 2011 годы. Республика Беларусь занимает высокие позиции в Индексе человеческого развития (ИЧР)—50 место из 187 стран в 2012 году, главным образом, за счет достижений в области образования. Расходы домашних хозяйств на образование являются умеренными по сравнению с другими странами региона, что указывает на его широкую доступность.

Рисунок 10. Государственные расходы на образование сопоставимы со средними показателями по региону



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, база данных EdStats, база данных по бюджетам стран ЕЦА.

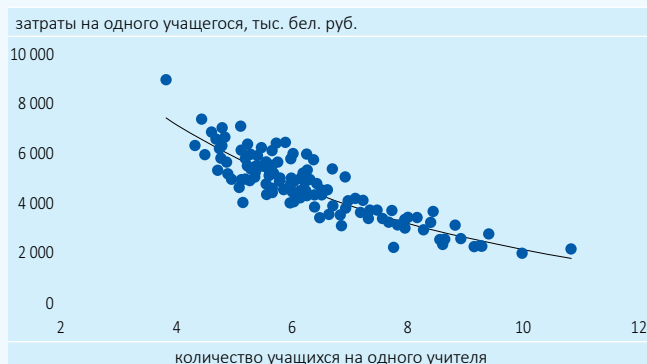
Рисунок 11. Небольшое количество учащихся на одного учителя



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, база данных EdStats, база данных по бюджетам стран ЕЦА.

Государственные расходы на образование составляют около 5 процентов ВВП и сопоставимы со средними показателями по региону, однако проблема состоит в повышении эффективности, особенно в свете падения числа учащихся. Демографические изменения влияют на спрос на услуги образования. Вследствие сокращения численности детей школьного возраста в сочетании с урбанизацией отмечается сокращение

Рисунок 12. Низкое количество учащихся на одного учителя увеличивает расходы на одного учащегося...



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, Министерство образования.

...но не улучшает результаты учащихся



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, Министерство образования.

количества учащихся, особенно в сельских районах. Как результат, количество учащихся на одного учителя как в начальном, так и в среднем образовании является одним из самых низких в регионе (Рисунок 11). Зарплата учителей остается сравнительно низкой, что создает сложности в привлечении и удержании квалифицированных педагогических кадров. И хотя затраты на одного учащегося увеличиваются, это не всегда приводит к лучшим результатам в обучении (Рисунок 12, правый график). Существующая система финансирования образования не создает стимулов для эффективного распределения ресурсов органами местного управления. Скорее существующие механизмы сметного финансирования создают мотивацию у школ и местных администраций сохранять значительное количество персонала и избыточные мощности.

Более того, присутствуют признаки озабоченности качеством образования и его соответствия потребностям экономики. Усиливается серьезность проблемы несоответствия квалификации работников требованиям рынка. В Республике Беларусь больше предприятий, чем в любой другой стране региона отмечают, что сложности с подбором квалифицированных работников являются сдерживающим фактором для их роста.⁴

Для решения этих проблем системы образования необходимы реорганизация и пересмотр приоритетов в расходах сектора. К возможным реформам относятся следующие:

- а. **Продолжение работы по оптимизации сети школ и численности педагогических кадров.** Простые расчеты показывают, что если в среднесрочной перспективе в Беларуси среднее количество учащихся на одного учителя будет доведено до уровня, сопоставимого со средними показателями стран ОЭСР, это позволит сэкономить примерно 11 процентов бюджета на образование или около 0,6 процента ВВП в год только на оплате труда. Дополнительная экономия может быть обеспечена за счет объединения школ (включая объединение классов в школах). Сэкономленные средства могут быть направлены на модернизацию учреждений образования, повышение заработной платы учителей, повышение квалификации педагогических кадров и закупку оборудования, в том числе компьютеров.
- б. **Внедрение механизмов финансирования на одного учащегося с целью повышения эффективности, справедливости и прозрачности при распределении ресурсов.** После проведения пилотного проекта, начатого в 2013 году, в системе образования следует осуществить поэтапный переход от существующего сметного финансирования на механизмы финансирования на одного учащегося. Это позволит увязать расходы со спросом, расширить самостоятельность и усилить мотивацию школ в повышении внутренней эффективности использования ресурсов.
- в. **Повышение эффективности управления качеством и функционированием с целью усиления подотчетности за результаты обучения.** Мониторинг и анализ информации о результативности на уровне школ могут позволить выявить школы, в функционировании которых имеются проблемы, и предпринять корректирующие меры, в том числе посредством перераспределения ресурсов. Сертификация качества школ, аудиты, внутренние индикативные показатели и централизованные экзамены могут сыграть важную роль в этом процессе. Кроме того, участие в международных программах оценки знаний, таких как Международная программа ОЭСР по оценке образовательных

⁴ Согласно последним опросам предприятий, более 60 процентов из опрошенных компаний отмечают, что квалификация работников является основным или самым серьезным сдерживающим фактором в работе компаний, препятствующим их росту (Business Environment and Enterprise Performance Survey 2008/09).

достижений учащихся (PISA),⁵ может быть полезным для оценки результативности образования в Республике Беларусь в сопоставлении с международными стандартами.

Таблица 1. Резюме возможных реформ		
	Сроки	Ожидаемый эффект
Стабилизация макрофискальной политики		
Стабилизация бюджетно-налоговой позиции в рамках согласованной системы макроэкономических показателей	Краткосрочный период	Макроэкономическая стабильность
Сбалансирование политики заработной платы и доходов, темпы роста которых не должны превышать темпов роста производительности	Краткосрочный период	Макроэкономическая стабильность
Дальнейшая рационализация субсидий	Среднесрочный период	Экономия бюджетных средств в размере 2,5-3,0 % ВВП
Закрепление капитальных расходов на их нынешнем уровне	Среднесрочный период	Экономический рост
Укрепление системы стимулов для органов местного управления		
Расширение налоговых полномочий за счет официального закрепления налогов на собственность за органами местного управления	Краткосрочный период	Усиление стимулов для органов местного управления
Упрощение и применение формулы для расчета трансфертов в целях усиления предсказуемости и прозрачности системы трансфертов	Среднесрочный период	Усиление стимулов для органов местного управления
Пересмотр определения государственного долга с тем, чтобы включить в него обязательства органов местного управления	От кратко- до среднесрочного периода	Усиление прозрачности бюджета
Совместная работа с регионами, имеющими самые высокие показатели долга, над сокращением их обязательств	От кратко- до среднесрочного периода	Сокращение фискальных рисков
Повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в здравоохранении		
Закрепление государственных расходов на здравоохранение на их нынешнем уровне	Среднесрочный период	Закрепление результатов в здравоохранении
Оптимизация учреждений здравоохранения, особенно больницы	Среднесрочный период	Экономия бюджетных средств (внутри сектора)
Усиление акцента на первичной медицинской помощи и профилактических мероприятиях, особенно в области неинфекционных заболеваний	От кратко- до среднесрочного периода	Улучшение результатов в здравоохранении
Повышение самостоятельности учреждений здравоохранения	От кратко- до среднесрочного периода	Повышение эффективности использования ресурсов
Реформирование системы финансирования больниц	От средне- до долгосрочного периода	Повышение эффективности использования и распределения ресурсов
Финансирование первичной медицинской помощи в расчете на одного человека	От средне- до долгосрочного периода	Повышение эффективности использования и распределения ресурсов
Внедрение системы направления на лечение	От средне- до долгосрочного периода	Совершенствование использования услуг здравоохранения
Усиление механизмов управления качеством	От кратко- до среднесрочного периода	Повышение качества услуг здравоохранения
Повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в образовании		
Дополнительные меры по оптимизации сети школ и численности педагогических кадров ⁶	Среднесрочный период	Экономия бюджетных средств в размере 0,7 % ВВП (внутри сектора)
Внедрение механизмов финансирования на одного учащегося	Среднесрочный период	Повышение эффективности использования и распределения ресурсов
Повышение эффективности управления качеством и функционированием в системе образования	От кратко- до среднесрочного периода	Повышение качества услуг

5 Качество образования в странах ОЭСР с 2000 года измеряется в рамках Международной программы ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), с течением времени в программе участвует все большее количество стран, не являющихся членами ОЭСР.

6 Первым этапом оптимизации размера численности педагогических кадров могло бы быть доведение соотношения количества учащихся к количеству учителей в городских школах до уровня, сопоставимого со средними показателями стран ОЭСР. По оценке Минобразования это позволит сэкономить примерно 0,02 процента ВВП только на оплате труда..

Глава 1.

Фискальные реформы: обращаясь к решению макроструктурных проблем

***Резюме:** После десятилетия высоких темпов экономического роста в течение последних четырех лет Республика Беларусь решала проблемы, связанные с повторяющимися макроэкономическими потрясениями. Кризис серьезно сказался на состоянии государственных финансов. Республика Беларусь продемонстрировала одно из самых значительных сокращений размера сектора государственного управления в регионе, когда доходы упали с более 50 процентов ВВП в 2008 году до 39 процентов в 2011 году, а расходы за этот же период сократились с примерно 50 процентов до приблизительно 36 процентов ВВП. Это было достигнуто преимущественно за счет сокращения капитальных расходов и—в меньшей степени—за счет сдерживания роста потребления в секторе государственного управления. И хотя макроэкономическая стабильность была восстановлена, значительные риски сохраняются. Внешние и внутренние дисбалансы (счета текущих операций, обменного курса и инфляции) вновь могут возникнуть, если макроэкономическая политика будет преждевременно ослаблена. Справиться с еще одним кризисом будет сложнее, поскольку для борьбы с предыдущими кризисами большинство имевшихся фискальных и макроэкономических резервов, необходимых для смягчения последующих шоков, уже были использованы. Государственный долг и долг, гарантированный государством (большая его часть приходится на внешний долг) за период с 2008 года увеличился более чем вдвое и к концу 2011 года составил 32 процента ВВП. Страна испытывает значительные потребности в рефинансировании. Эти риски усугубляются неопределенностью внешней среды, что связано с ситуацией в еврозоне и России. Республике Беларусь предстоит реализовать обширную программу фискальных реформ, чтобы обеспечить макроэкономическую стабильность, восстановить фискальные резервы и поддержать структурную трансформацию экономики. Сохраняющуюся потребность в бюджетной дисциплине необходимо будет сбалансированно сочетать с инвестициями, строго направленными на ускорение восстановления экономической активности, рост и социальное развитие. В данной главе анализируются тенденции изменения доходов и расходов бюджета, в том числе составляющие фискальной корректировки, имевшей место после 2008 года, и предлагаются варианты дальнейших фискальных реформ.*

А. Последние макроэкономические изменения: обеспечение стабильности в условиях неопределенности

После десятилетия высоких темпов экономического роста в течение последних четырех лет Республике Беларусь решала проблемы, связанные с повторяющимися макроэкономическими потрясениями. В течение основной части 2000-х годов сочетание благоприятных внешних факторов и мягкой макроэкономической политики содействовало быстрому экономическому росту, среднегодовые темпы которого в период 2002–2008 годов составили 9 процентов. Однако такая динамика высоких темпов экономического роста привела к нарастанию макроэкономической уязвимости и серьезным внешним дисбалансам, что вылилось в два кризиса, которые страна пережила за последние четыре года. Первый был непосредственно вызван мировым финансовым кризисом 2008–2009 годов, влияние которого на экономику Республики Беларусь распространялось через каналы торговли и финансов. Второй был спровоцирован мягкой денежно-кредитной, бюджетно-налоговой политикой и политикой доходов в 2010 (предвыборном) году, что обеспечило краткосрочный экономический подъем, но вызвало увеличение дефицита счета текущих операций (15 процентов ВВП в 2010 году) и усиление давления на валютные резервы. В конечном итоге, в течение основной части 2011 года в экономике наблюдался резкий спад, который привел к утрате контроля над обменным курсом и резкому росту инфляции. После некоторого периода множественности обменных курсов и серьезной ограниченности валютной ликвидности белорусский рубль потерял почти 70 процентов своей стоимости по отношению к доллару США, а инфляция увеличилась до 109 процентов в декабре 2011 года.

Власти предприняли меры по ликвидации кризиса, ужесточив макроэкономическую политику и заключив новое соглашение с Российской Федерацией, предусматривающее более благоприятные условия поставок энергоносителей. Ответные меры политики, реализованные во втором полугодии 2011 года, включали в себя: (1) унификацию обменных курсов 20 октября 2011 года, после нескольких месяцев неопределенности; (2) ужесточение бюджетно-налоговой политики, что позволило обеспечить профицит консолидированного бюджета⁷ в размере 2,1 процента ВВП в 2011 году; и (3) ужесточение денежно-кредитной политики, включая повышение ставки рефинансирования до 45 процентов в декабре 2011 года и заметное замедление кредитования в рамках государственных программ (КГП) в конце 2011 года. Кроме того, власти получили финансовую поддержку со стороны Антикризисного фонда (АКФ) Евразийского банка развития (3 миллиарда долл. США за период 2011–2013 годов) и заключили новое соглашение с Российской Федерацией об условиях поставок энергоносителей, которое было подписано в ноябре 2011 года и предусматривало снижение цены на газ почти наполовину по сравнению с уровнем цены в 4 квартале 2011 года (с 260 долл. США до 158 долл. США за тыс. м³), что обеспечило улучшение условий торговли, эквивалентное приблизительно 5 процентам ВВП.

Сочетание этих мер обеспечило первоначальную стабилизацию экономики. Ужесточение кредитования и другие административные меры (включая отсрочку повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги) содействовало снижению месячной инфляции (ИПЦ) с пиковых значений на уровне 13,6 процента

⁷ В соответствии с Бюджетным кодексом консолидированный бюджет Республики Беларусь включает в себя республиканский и местные бюджеты. Внебюджетный Фонд социальной защиты населения (ФСЗН) не входит в состав консолидированного бюджета. Консолидированный бюджет и ФСЗН вместе образуют бюджет сектора госуправления.

Таблица 2. Основные макроэкономические показатели, 2004–2011 годы

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Реальный ВВП (изменение в процентах)	11,4	9,4	10	8,6	10,2	0,2	7,7	5,5
ИПЦ, на конец периода (изменение в процентах)	14,4	8	6,6	12,1	13,3	10,1	9,9	108,7
Условия торговли (изменение в процентах)	2,2	12,3	3,8	-2,5	11	-11,1	1,9	9,0
Сальдо счета текущих операций (в процентах ВВП)	-5,2	1,5	-3,8	-6,7	-8,2	-12,5	-15,0	-9,4
Валютные резервы (в месяцах импорта товаров и услуг)	0,5	0,9	0,7	1,6	0,9	2,2	1,6	2,0
Чистые ПИИ (в млрд. долл. США)	0,2	0,3	0,4	1,8	2,1	1,8	1,3	3,9
Сальдо бюджета сектора госуправления (в процентах ВВП)	0	-0,7	1,4	0,4	1,4	-0,7	-1,8	2,8
Государственный и гарантированный государством долг (в процентах ВВП), в т.ч.:								
Внутренний	5,7	5,7	6,5	6,4	6,8	5,8	5,7	7,1
Внешний	3,2	2,6	2,3	5,2	6,9	16,5	17,8	24,5
<i>Справочно:</i>								
Номинальный ВВП (в млрд. долл. США)	23,1	30,2	37	45,3	60,8	49,2	55,1	54,6
ВНД на душу населения (долл. США, по методу Атласа)	2 150	2 780	3 470	4 250	5 430	5 590	5 990	5 830

Источник: Данные национальной статистики, МВФ, Всемирный банк.

в сентябре 2011 года до 2,3 процента месяц к месяцу в декабре 2011 года и поддержанию месячной инфляции на уровне менее 2 процентов в течение 2012 года (за исключением августа, когда инфляция возросла до 2,3 процентов месяц к месяцу). При этом цены производителей промышленной продукции указывают на постоянное присутствие инфляционного давления, что требует осторожного подхода к ослаблению денежно-кредитной политики. После резкого ослабления в результате унификации обменных курсов в октябре 2011 года номинальный обменный курс в начале 2012 года стабилизировался и несколько укрепился по мере того, как под влиянием девальвации сократился спрос на иностранную валюту. Девальвация и улучшение условий торговли также содействовали существенному улучшению состояния внешнеторгового сальдо, что, в свою очередь, ослабило давление на счет текущих операций (Рисунок 13). Дефицит внешней торговли сократился с 13,3 процента ВВП в 2010 году до 3 процентов ВВП в 2011 году и сменился профицитом в размере 3,8 процента ВВП во втором полугодии 2012 года.⁸ Дефицит счета текущих операций после резкого увеличения до уровня свыше 15 процентов ВВП в 2010 году сократился и составил к концу 2011 года 9,5 процента ВВП. Данная положительная тенденция сохранилась в 2012 году, и за второе полугодие 2012 года был получен профицит счета текущих операций в размере около 0,9 миллиарда долл. США (1,6 процента ВВП). Официальные резервы выросли к концу 2011 года до 7,9 млрд. долл. США (два месяца импорта) за счет поступлений от приватизации в результате продажи оставшихся 50 процентов акций Белтрансгаза (2,5 млрд. долл. США), поступления двух траншей кредита АКФ Евразийского банка развития (1,2 млрд. долл. США) и кредита Сбербанка России (в размере 1 млрд. долл. США).

⁸ В 2012 году частные белорусские компании при участии российских компаний-поставщиков сырья разработали и успешно применяли схему производства растворителей из российской нефти на белорусских нефтеперерабатывающих заводах. В соответствии с правилами Таможенного союза, импортные поставки данного сырья в страну не облагаются пошлиной. В соответствии с национальными техническими регламентами, продуктам такой переработки, которые классифицируются как «прочие товары», присваивается таможенный код, позволяющий вывозить их без уплаты экспортных пошлин. Производство и экспорт растворителей, наряду с экспортом нефтепродуктов, произведенных из российской нефти, рассматриваются в качестве основного источника положительной динамики показателей экономики и профицита внешней торговли Республики Беларусь в первом полугодии 2012 года. Начиная с июля, торговля растворителями была прекращена, что незамедлительно сказалось на динамике экспорта и роста ВВП.

Рисунок 13. Признаки стабилизации с конца 2011 года



Несмотря на снижение непосредственного давления, макроэкономическая ситуация остается неустойчивой, что усиливает риски нарушения достигнутой такой большой ценой стабильности в случае смягчения экономической политики. В случае преждевременного смягчения макроэкономической политики в короткие сроки могут снова сформироваться дисбалансы. При появлении первоначальных признаков стабилизации власти начали смягчать условия кредитования и ограничения по росту заработной платы и пенсий. НБРБ постепенно снижал ставку рефинансирования до 30 процентов годовых по состоянию на сентябрь 2012 года. После того, как к ноябрю 2011 года реальная заработная плата и пенсии соответственно сократились год к году на 17,2 и 21,9 процента, в течение первых девяти месяцев 2012 года они росли, в результате чего их реальный рост год к году составил 31,7 и 55,6 процента соответственно. Такое увеличение реальной заработной платы (темпы которого превышали темпы роста производительности) отрицательно сказывается на конкурентоспособности и стимулирует рост импорта.

Значимость таких внутренних источников уязвимости может усилиться в случае серьезного ухудшения ситуации в мировой экономике. Высокая—и продолжающая расти—степень концентрации экспорта Республики Беларусь на российском рынке создает для страны риски, связанные с условиями торговли и спросом на экспорт. Последствия затянувшегося сжатия экономики ЕС и даже умеренное замедление роста в России могут ликвидировать рост экспортных поступлений, который был обеспечен за счет девальвации и договоренностей по условиям поставок энергоносителей, и усилить необходимость сдерживания внутреннего спроса. Кроме того, существует вероятность того, что низкий уровень цен на энергоносители не сохранится, и недавнее улучшение условий торговли сменится на противоположную тенденцию, если Россия вновь начнет повышать цены.

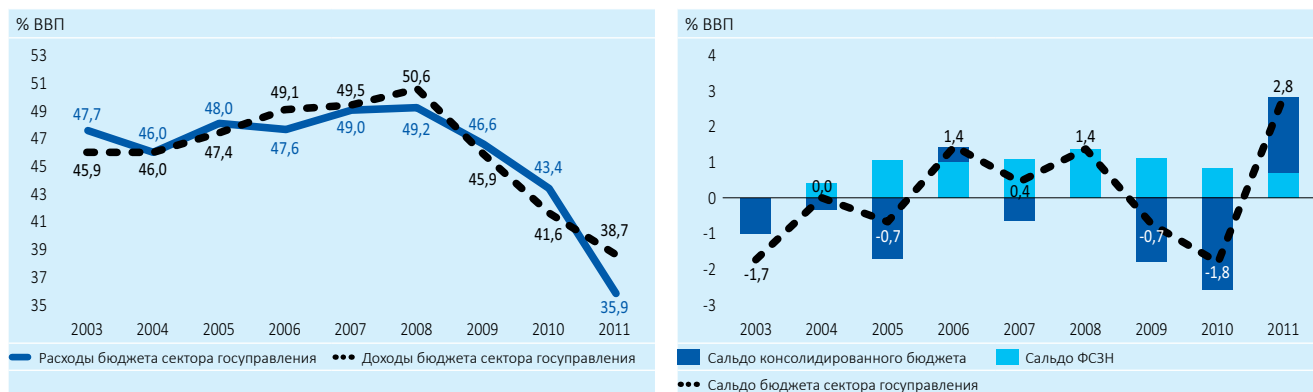
В целях укрепления и консолидации мер макроэкономической стабильности необходимо будет сохранить жесткую бюджетно-налоговую политику. Дальнейшее смягчение экономической политики, в том числе за счет смягчения бюджетно-налоговой политики, может привести к утрате недавних достижений в части снижения инфляции, ускоренному ослаблению конкурентоспособности обменного курса и ухудшению внешней устойчивости. В связи с этим на протяжении нескольких лет будет сохраняться напряженность в области государственных финансов. Такую сохраняющуюся потребность в бюджетной дисциплине необходимо будет сбалансировано сочетать с планируемым снижением налогового бремени, а также с инвестициями, строго направленными на ускорение восстановления экономической активности, рост и социальное развитие. Основываясь на опыте фискальных реформ последних лет, этого можно достичь за счет сочетания устойчивого ужесточения бюджетно-налоговой политики и переориентации приоритетов

в части расходов (включая дальнейшую рационализацию субсидий) с повышением эффективности расходования средств на оказание основных государственных услуг, включая услуги здравоохранения и образования.

В. Фискальные реформы: углубление реструктуризации бюджета

Государственные финансы серьезно пострадали в результате макроэкономического кризиса, однако осторожное управление бюджетом обеспечивало его сбалансированность на протяжении всего кризисного периода. Начиная с кризиса 2008-2009 годов, в Республике Беларусь наблюдалось резкое и неуклонное сокращение доходов бюджета. Это было отчасти вызвано циклическим сокращением экспортных пошлин на энергетический экспорт, НДС и налогов на прибыль, однако ряд налоговых реформ, реализованных в период с 2005 года,⁹ обеспечил более постоянное по своему характеру снижение налогового бремени и изменение структуры доходов. Доходы сократились с более 50 процентов ВВП в 2008 году до 41,6 процента в 2010 году, с последующим падением до 39 процентов ВВП в 2011 году. Республика Беларусь не допустила существенного ухудшения состояния бюджета за счет пропорциональной консолидации расходов (более подробно рассматривается ниже в текущем разделе). Профицит бюджета сектора госуправления в размере 1,3 процента ВВП в 2008 году сменился дефицитом в размере 1,8 процента ВВП в 2010 году. В 2011 году под влиянием кризиса была произведена резкая консолидация бюджета—Правительство сократило расходы, что при инфляционном росте доходов обеспечило профицит бюджета сектора госуправления в размере 2,8 процента ВВП. При рассмотрении состава общего сальдо бюджета сектора госуправления видно, что в то время как бюджет ФСЗН исполнялся в эти годы с профицитом (в основном отражая благоприятную демографическую ситуацию), изменения состояния бюджета формировались в основном под влиянием государственных счетов, включая счета республиканских и местных органов управления, состояние которых ухудшилось в 2009 и 2010 годах, но затем значительно улучшилось в 2011 году (Рисунок 14). В

Рисунок 14. Республика Беларусь обеспечила значительную консолидацию бюджета



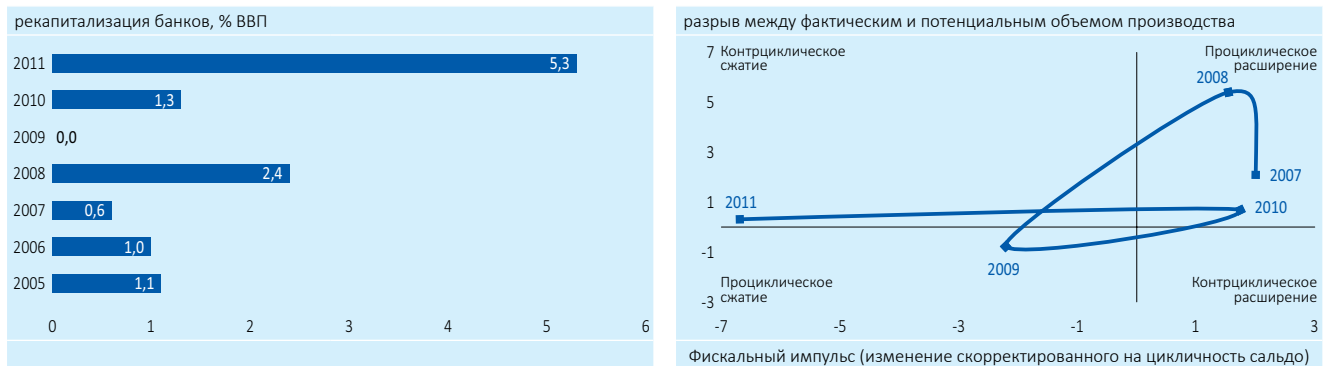
Источники: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, ФСЗН.

9 См. ОГР-1 (World Bank, 2011), где приводится подробное описание изменений в налогообложении за период с 2005 года. В отчете «Ведение бизнеса-2013» Республика Беларусь упомянута, как страна, наиболее других продвинувшаяся вперед с 2004 года в части совершенствования регулирования уплаты налогов. С 2005 года в Республике Беларусь были отменены ряд налогов, снижены налоговые ставки, расширены налоговые базы, упрощены процедуры представления документации и налоговое законодательство, вложены средства в создание электронных систем, облегчающих подачу налоговых деклараций и уплату налогов. В результате таких изменений количество платежей в год сократилось с 125 до 10, время на уплату налогов – с 987 часов в год до 338 часов, а совокупная налоговая ставка – с 137,5 процентов прибыли до 60,7 процентов.

целом, состояние бюджета Республики Беларусь было лучше, чем в большинстве стран региона—в 2011 году дефицит бюджета сектора госуправления в странах ЕЦА в среднем составлял 2,2 процента ВВП.

Хотя бюджетная дисциплина в кризисные годы сохранялась, проводившаяся бюджетно-налоговая политика была проциклической, что усиливало макроэкономические дисбалансы. Изменения скорректированного на цикличность сальдо¹⁰ указывают на проциклический характер лежащей в его основе бюджетно-налоговой политики, особенно в предкризисные годы (Рисунок 15). Как в 2008, так и в 2010 году увеличение расходов бюджета—преимущественно вызванное быстрым повышением заработной платы и увеличением трансфертов—стимулировало рост внутреннего спроса, что вносило свой вклад в усиление внешних дисбалансов и инфляционного давления. Хотя в 2008 году бюджет был примерно сбалансирован, базисный структурный дефицит (с учетом значительного положительного разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства в 2008 году) достиг 3,4 процента потенциального ВВП, что усиливало перегрев экономики. Состояние базисного структурного дефицита улучшилось в 2009 году, что явилось отражением существенной, но проциклической, консолидации бюджета, которая проводилась в то время, когда разразился мировой кризис. В 2010 году состояние структурного сальдо бюджета вновь стало ухудшаться в результате проведения бюджетно-налоговой политики, направленной на стимулирование роста, после чего последовало резкое сжатие бюджета в связи с реализованными Правительством мерами по ужесточению расходов в целях предотвращения раскручивания инфляции в течение 2011 года.

Рисунок 15. Умеренный дефицит бюджета и значительные расходы под чертой—бюджетно-налоговая политика усиливала влияние экономического цикла



Источники: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин

Примечание: Сальдо консолидированного бюджета.

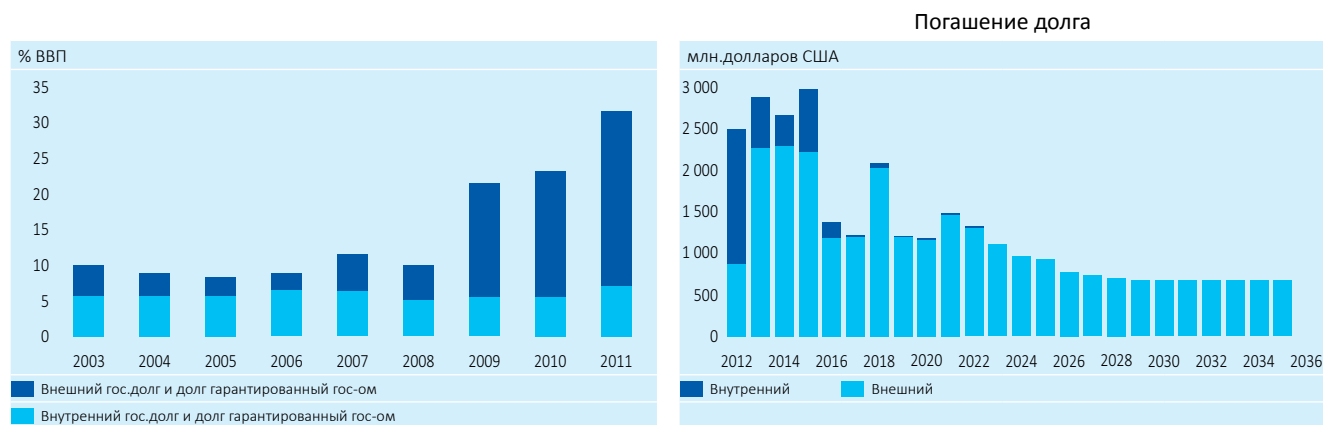
Кроме того, Правительство направляло значительные расходы бюджета на рекапитализацию крупнейших государственных банков (Рисунок 15). Рекапитализация банков осуществлялась за счет размещения государственных облигаций, а связанные с этим расходы отражались в бюджетно-налоговой отчетности как операции по финансированию (под чертой). В период с 2005 по 2011 годы расходы государственного бюджета на рекапитализацию крупнейших государственных банков в среднем составляли 1 процент ВВП в год, что фактически представляло собой компенсацию убытков этих банков в связи с реализацией

¹⁰ Сальдо бюджета, скорректированное на цикличность, позволяет оценить сальдо бюджета без учета влияния циклических факторов. Для Республики Беларусь мы провели статистический анализ и оценили постоянный тренд и циклический компонент ВВП, применив фильтр Ходрика-Прескота к годовым данным ВВП за период с 1995 по 2011 год и продлив ряд до 2016 года (чтобы сгладить влияние смещения последних данных ряда). Доходы бюджета, скорректированные на цикличность, рассчитаны путем корректировки фактических налоговых поступлений на коэффициент отношения потенциального выпуска к фактическому выпуску и к расчетному показателю эластичности по доходам (равному 1,7). Принимая во внимание негибкость рынка труда, а также отсутствие полноценной системы страхования по безработице и других автоматических стабилизаторов со стороны расходной части бюджета Республики Беларусь, мы предполагаем, что расходы неэластичны. Фискальный импульс оценивается как изменение скорректированного на цикличность сальдо к показателю предыдущего года.

программ целевого кредитования. В 2011 году расходы на рекапитализацию банков достигли пиковых значений, составив 14,6 триллиона бел. руб. или 4,9 процента ВВП, поскольку возник риск невыполнения банками нормативов достаточности капитала в связи с существенным ростом иностранных пассивов в результате девальвации.¹¹ Учитывая вмешательство государства в работу финансового сектора, условные обязательства и фискальные риски, связанные с большими объемами квазифискального долга, накопленного в связи с целевым КГП в банковском секторе, по-прежнему представляют собой угрозу для результатов проводимой консолидации.

Несмотря на умеренный дефицит, темпы роста государственного долга быстро увеличивались в течение последних нескольких лет. Государственный долг за последние четыре года увеличился по отношению к ВВП более чем в два раза, с 12,9 процента ВВП в 2008 году до более 32 процентов ВВП на конец 2011 года (Рисунок 16).¹² В 2009 и 2010 годах Республика Беларусь привлекла значительные внешние заимствования для поддержки платежного баланса во время мирового финансового кризиса, причем эти средства преимущественно привлекались в форме займов многосторонних кредиторов (МВФ, Всемирный банк и АКФ) и путем размещения еврооблигаций в 2009-2010 годах. Сумма задолженности Республики Беларусь, которая в основном состоит из внешних и выраженных в иностранной валюте внутренних обязательств, возросла под влиянием девальвации в 2011 году. В результате усиления долговой нагрузки растут процентные платежи, которые в 2012 году предположительно составят около 2,1 процентов ВВП, что увеличивает давление на бюджет. Кроме того, постоянно увеличивается прямой и гарантированный долг органов местного управления: с 2 процентов ВВП в 2004 году он вырос до практически 14 процентов в 2010 году, с последующим сокращением до 11 процентов ВВП в 2011 году. Хотя с формальной точки зрения Правительство не должно нести ответственность по обязательствам органов местного управления, отсутствие механизма урегулирования ситуации в случае невыполнения ими своих обязательств создает условные обязательства (что будет более подробно рассмотрено в Главе 2).

Рисунок 16. Увеличение государственного долга и риски рефинансирования усиливают потребность в бюджетных ограничениях



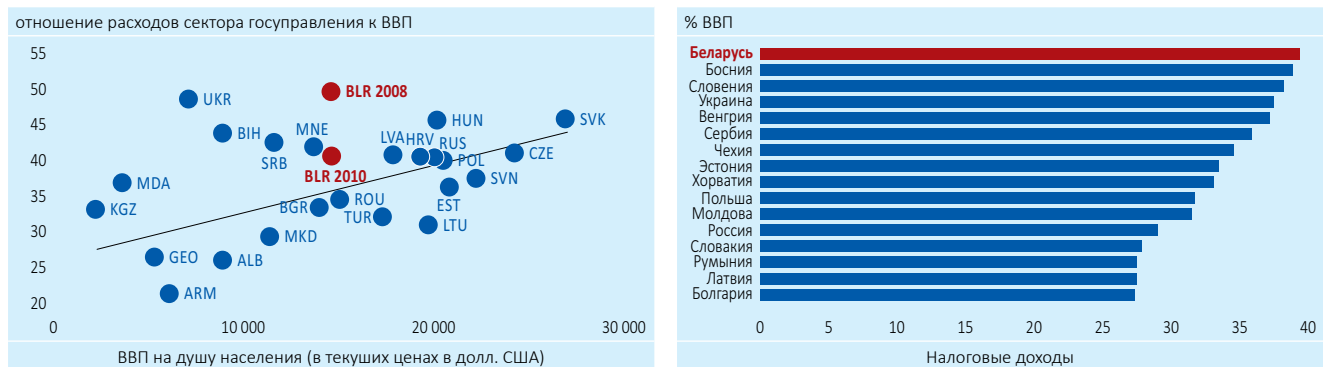
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

11 Беларусбанк (12,9 трлн. бел. руб.), Белагропромбанк (1,6 трлн. бел. руб.)—в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 608 от 29 декабря 2011 года; Белинвестбанк (85 млрд. бел. руб.)—в соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1800 от 30 декабря 2011 года.
 12 Данные по государственному и гарантированному государством долгу и ВВП приводятся в белорусских рублях в текущих ценах. Долговые обязательства в иностранной валюте конвертируются в национальную валюту с использованием официального обменного курса по состоянию на 1 января года следующего года. Резкое увеличение отношения долга к ВВП в 2011 году является результатом, как роста привлечения заимствований, так и резкой девальвации.

Кроме того, сроки погашения около половины государственного долга Республики Беларусь наступают в предстоящие четыре года, что существенным образом увеличивает валовые потребности в привлечении финансирования и создает напряженность для платежного баланса. Профиль погашения государственного долга указывает на значительную концентрацию сроков погашения в краткосрочной перспективе, что преимущественно связано с погашением кредитов МВФ, внешних облигаций с наступающими сроками погашения и облигаций, которые размещались в целях рекапитализации банков. Сроки погашения примерно половины имеющейся суммы государственного долга в размере около 7 млрд. долл. США наступят в течение предстоящих четырех лет. Пролонгация этой задолженности в нынешних условиях будет представлять собой сложную задачу, особенно учитывая напряженность политических взаимоотношений с США и ЕС и усиление неприятия рисков инвесторами на рынках суверенных долговых обязательств (в связи с кризисом еврозоны).

За последние четыре года Республика Беларусь сократила размер бюджета на 10 процентных пунктов по отношению к ВВП. Учитывая экономическую модель Республики Беларусь, в которой ведущую роль играет государство, значительная часть ВВП традиционно распределяется через бюджет и ФСЗН. Особенно в период до кризиса 2008 года оживленный рост доходов подпитывал увеличение расходов консолидированного бюджета—с 45,9 процента ВВП в 2004 году до 49 процентов в 2008 году, в результате чего в Республике Беларусь отношение расходов бюджета к ВВП было самым высоким среди стран ЕЦА. За период с 2008 года—под влиянием двух макроэкономических кризисов—Республика Беларусь продемонстрировала одно из самых значительных в регионе сокращений перераспределяемого через бюджет ВВП (Рисунок 17). Совокупный объем расходов бюджета сократился на 13 процентных пунктов по отношению к ВВП за последние четыре года и составил около 36 процентов ВВП по состоянию на конец 2011 года. Хотя это способствовало существенному сокращению налоговой нагрузки, в Республике Беларусь сохраняется самый высокий показатель отношения налогов к ВВП в регионе.

Рисунок 17. Республика Беларусь сократила размер государственного сектора, однако налоговая нагрузка остается высокой



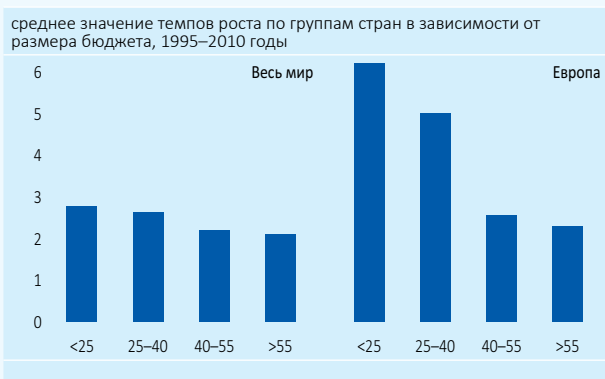
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, база данных по бюджетам стран региона ЕЦА.

Такое сокращение общего размера расходов бюджета сопровождалось важными изменениями в структуре расходов. Состав корректировок преимущественно отражает сжатие дискреционных расходов и в меньшей степени—изменение приоритетности расходов по функциональным направлениям. За последние четыре года существенно изменилась как экономическая, так и функциональная структура расходов (Рисунок 18). Первичные расходы сократились на 9 процентных пунктов ВВП, в то время как процентные платежи возросли по отношению к ВВП практически в два раза—с 0,6 процента в 2008 году

Вставка 1. Уровень расходов правительства имеет значение, но не менее важны их качество и состав

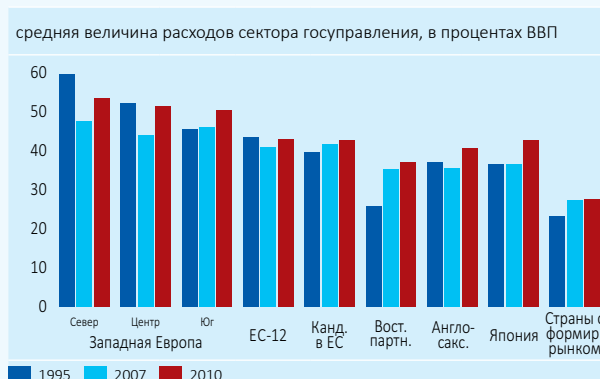
После окончания Второй мировой войны во многих странах происходило усиление роли правительств. По мере того как богатели рыночные экономики, увеличивался и размер их бюджетов. В странах «Большой семерки» государственные расходы увеличились в два раза: с около 20 процентов в 1950 году до более 40 процентов в 2010 году. В странах Европы государственные расходы примерно на 10 процентов ВВП превышают расходы других стран со схожим уровнем доходов на душу населения. Различие в основном объясняется расходами на социальную защиту.

Чем больше объем бюджета, тем ниже рост



Примечание: По горизонтальной оси показаны расходы сектора госуправления в процентах ВВП.

Государственные расходы, 1995, 2007 и 2010 годы

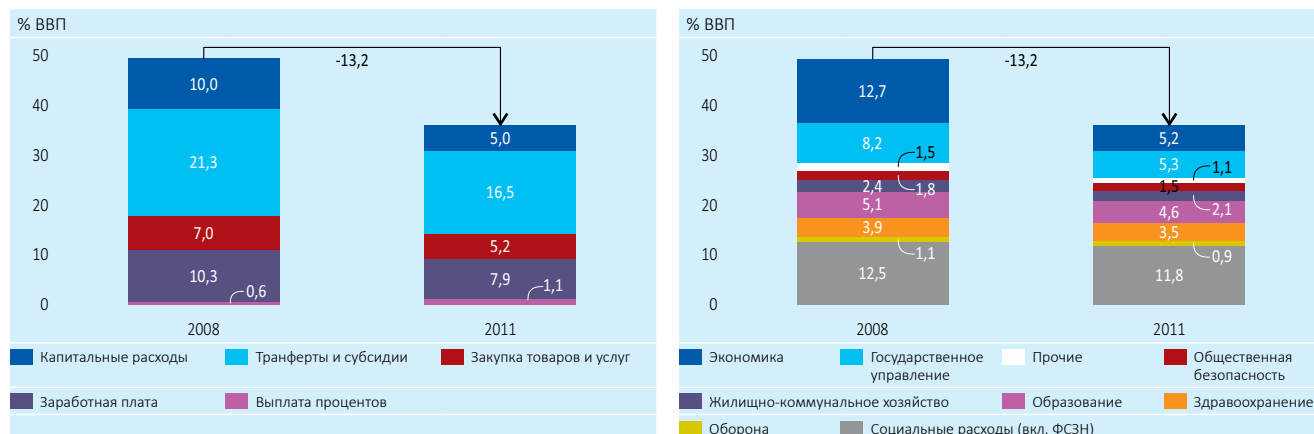


Как показывают результаты эмпирических исследований, масштабы перераспределения ВВП через бюджет могут влиять на экономический рост. Выяснилось, что влияние государственных расходов на экономический рост является отрицательным в случае стран, где исходный размер государственных расходов составил 35–40 процентов ВВП и более, и положительным—в странах с более низким показателем перераспределения ВВП через бюджет. Обнаружилось, что при расходах на уровне 35 процентов ВВП и выше, увеличение расходов сектора госуправления на 1 процентный пункт ВВП ведет к сокращению экономического роста на 0,3–0,4 процента в год (World Bank, 2007). Помимо объема важны также и виды расходов. В то время как высокий уровень государственного потребления и трансфертов, как правило, ведет к снижению экономического роста, государственные инвестиции, похоже, содействуют росту. В конечном счете, качество расходов является ключевым фактором. Эффективное правительство способно корректировать состав расходов в соответствии с изменениями демографических тенденций, усиливая стимулы для снижения затрат и повышая справедливость за счет надлежащей оценки результатов реализации мер политики.

Источники: Gill, Indermit S.; Raiser, Martin. 2012. *Golden growth: restoring the luster of the European economic model*. Washington D.C., World Bank. World Bank, 2007. *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Transition Economies*.

до 1,1 процента в 2011 году. Если брать экономическую классификацию, основная часть корректировки пришлось на капитальные расходы, в то время как темпы сжатия потребления в государственном секторе (включая трансферты, расходы на приобретение товаров и услуг и выплату заработной платы) были значительно ниже. Корректировка преимущественно коснулась тех функциональных направлений, где велики дискреционные капитальные расходы. Самое резкое сокращение наблюдалось в части расходов

Рисунок 18. Состав корректировки по экономической и функциональной классификациям



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Примечание: Без учета чистого кредитования, величина которого по отношению к ВВП незначительна.

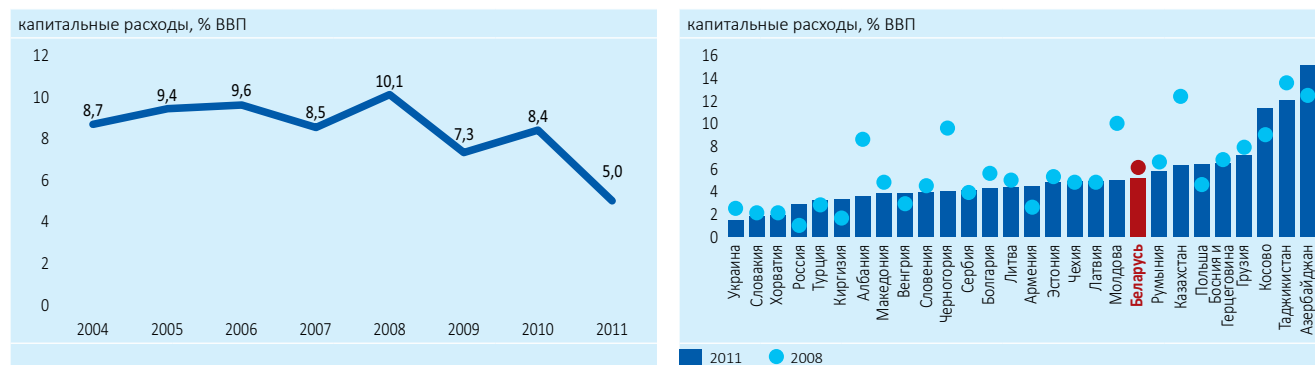
на экономику (которые включают капиталоемкие расходы в области транспорта, сельского хозяйства, энергетики).

Наиболее резко сократились капитальные расходы, составив 44 процента корректировки. В период до кризиса Республика Беларусь резко отличалась от других стран, направляя на Государственную инвестиционную программу около 10 процентов ВВП. Учитывая большой объем и дискреционный характер капитальных расходов, на долю инвестиций пришлось основная часть сокращения расходов. Капитальные расходы сократились с 10 процентов ВВП в 2008 году до 5 процентов ВВП в 2011 году, что в реальном выражении представляет собой снижение на 48 процентов (Рисунок 19). В настоящее время капитальные расходы составляют около 14 процентов совокупных расходов по сравнению с 20 процентами четыре года назад. Такое сокращение было обеспечено за счет изменения приоритетности инвестиционных проектов, в то время как такие приоритетные расходы, как, например, инвестиции в целях повышения энергоэффективности, сокращению не подлежали. В настоящее время капитальные расходы Республики Беларусь лишь ненамного ниже их среднего уровня в странах ЕЦА (5,2 процента ВВП) и соответствуют их уровню в странах ЕЦА с высоким и средним уровнем доходов (5 процентов ВВП). Тем не менее, учитывая значительное сокращение государственных инвестиций за последние годы, дальнейшее их снижение не только поставит под угрозу качество и устойчивость государственной инфраструктуры, но и может снизить долгосрочные перспективы роста экономики страны.¹³

Сократились трансферты и субсидии, на их долю пришлось 33 процента корректировки, однако реформа субсидий осталась незавершенной. Текущие трансферты и субсидии сократились с 21,3 процента до 16,5 процента ВВП, или на 17 процентов в реальном выражении (Рисунок 18). Такое сокращение было достигнуто преимущественно за счет снижения трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты. В отличие от этого, субсидии остаются одной из крупнейших статей расходов. Помимо корректировки в части специфических субсидий, которые выплачивались нефтеперерабатывающим предприятиям в период 2007–09 годов, чтобы компенсировать их затраты на уплату экспортных пошлин

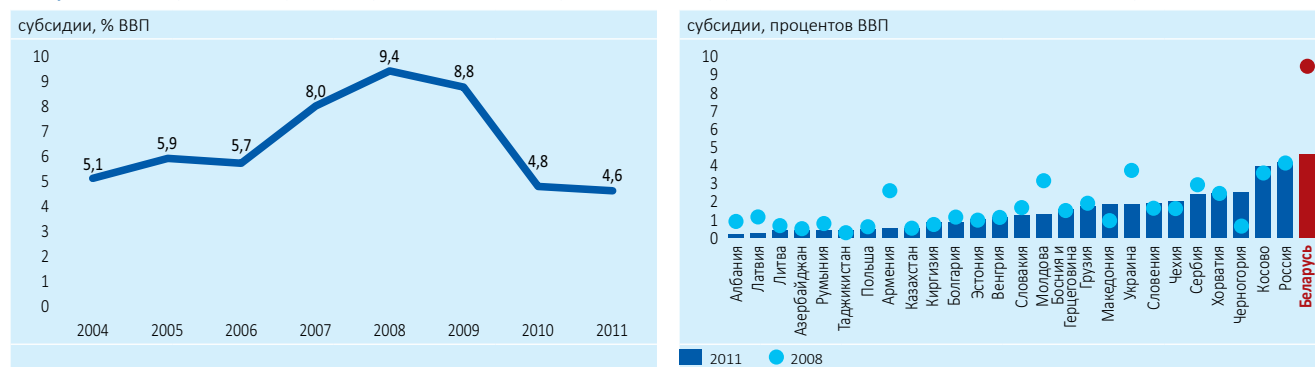
¹³ Как показало проведенное недавно исследование, в странах, которым были присущи устойчивые периоды высоких темпов экономического роста, государственные инвестиции в среднем составляли около 6 процентов ВВП. «The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development», World Bank, 2009.

Рисунок 19. В результате резкого сокращения капитальных расходов показатели Республики Беларусь приблизились к среднему уровню по странам ЕЦА



Источник: Минфин, база данных по бюджетам стран ЕЦА.

Рисунок 20. Уровень субсидирования в Республике Беларусь остается самым высоким в ЕЦА



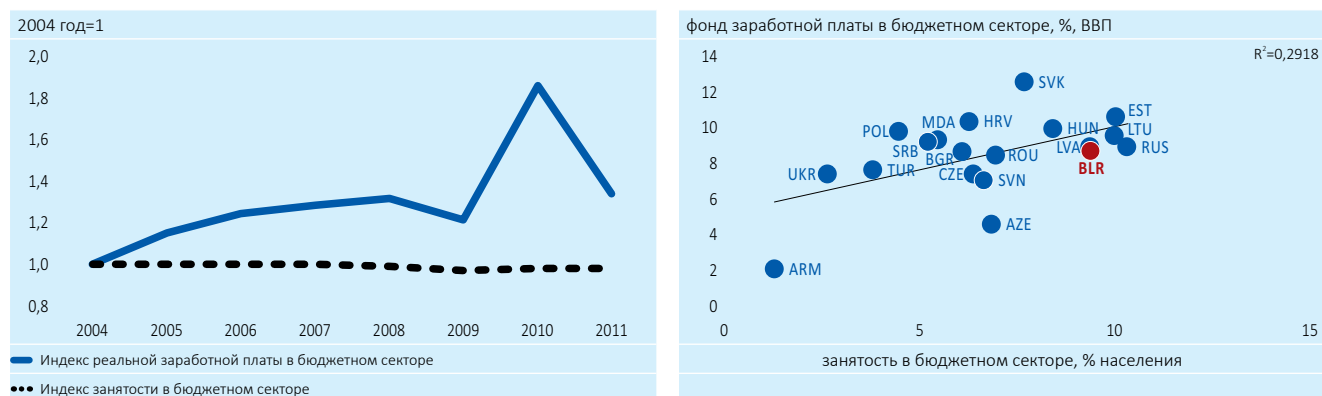
Источник: Минфин, база данных по бюджетам стран ЕЦА.

в российский бюджет (2–3 процента ВВП), лишь незначительный прогресс наблюдался до сих пор в части рационализации других субсидий. Уровень расходов на субсидии за счет средств консолидированного бюджета—4,6 процентов ВВП—существенно не изменился по сравнению с уровнем 2004 года. В 2011 году в Республике Беларусь отношение субсидий к ВВП было самым высоким в ЕЦА. Реформирование большого количества программ субсидирования промышленности и сельского хозяйства остается ключевой приоритетной задачей с точки зрения как фискальных, так и структурных реформ. Потребность в реформировании субсидий также усиливается в связи с необходимостью соблюдения требований ВТО в отношении государственной поддержки.

Расходы на заработную плату в бюджетном секторе сократились, что составило еще 17 процентов корректировки. В результате ограничения роста заработной платы фонд заработной платы сократился с 10,3 процента ВВП в 2008 году до 7,9 процента в 2011 году, или на 18 процентов в реальном выражении (Рисунок 21). В основном это произошло в связи со снижением реальной заработной платы под влиянием высокой инфляции в 2011 году, в то время как занятость в бюджетном секторе сократилась менее чем на 1 процент. При этом усиливается давление в пользу повышения номинальной заработной платы. В целях сохранения положительного эффекта от реализованных мер макроэкономической корректировки важно осторожно подходить к повышению заработной платы во избежание повторного возникновения инфляционного давления и дисбалансов в экономике. В то же время система оплаты труда является ключевым фактором для привлечения, сохранения и мотивации квалифицированных кадров и,

следовательно, для повышения производительности бюджетного сектора. Для того, чтобы сдерживать рост оплаты труда без ухудшения моральной атмосферы, снижения заинтересованности и эффективности работы специалистов, будут необходимы структурные изменения занятости и дифференциация оплаты труда в бюджетном секторе.

Рисунок 21. В 2011 году сократилась заработная платы в бюджетном секторе, однако занятость оставалась высокой



Источник: Минфин, база данных по бюджетам стран региона ЕЦА.

Хотя общий объем расходов сократился, процентные платежи растут, что является отражением резкого увеличения долговой нагрузки. Единственной статьей расходов, которая за последние годы увеличилась, являются процентные платежи. В результате существенного роста государственного долга они возросли практически в два раза с 0,6 до 1,1 процента ВВП. В то время как ранее на процентные платежи приходилось 1,2 процента всех расходов, в настоящее время их доля в совокупном объеме доступных ресурсов составляет 4,7 процента, в результате чего происходит вытеснение продуктивных расходов.

Изменился также и состав расходов бюджета по функциональной классификации, причем самое значительное сокращение наблюдалось в части расходов на национальную экономику и общегосударственных расходов. Сокращение ассигнований на национальную экономику с 12,7 процента до 5,3 процента ВВП в 2011 году представляет собой львиную долю (70 процентов) всей корректировки. Однако расходы на национальную экономику значительно превышают средний уровень по странам ЕЦА-4,6 процента ВВП (Таблица 3). Такое сокращение отражает значительное сокращение капитальных расходов в таких отраслях, как транспорт и энергетика, которые относятся к данному разделу функциональной

Таблица 3. Финансирование отдельных секторов — международные сравнения

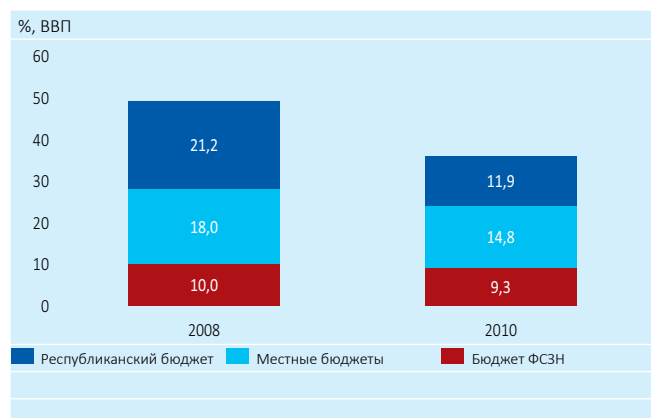
% ВВП, 2011 год				
	Образование	Здравоохранение	Национальная экономика	Социальная защита
Беларусь	4,6	3,5	5,3	11,8
ЕЦА	4,4	3,9	4,6	10,9
Страны ЕЦА со средн. уровнем доходов	4,3	4,0	4,4	11,2
СНГ	4,2	2,7	4,2	8,4
ЕС10	5,2	5,4	5,4	14,5

Источник: База данных по бюджетам стран ЕЦА.

классификации, а также снижение расходов на субсидии. Общегосударственные расходы также снизились в связи с сокращением фонда заработной платы и снижением расходов в рамках Государственной инвестиционной программы. С другой стороны, расходы на социальные сектора, включая расходы на социальную защиту, образование и здравоохранение, были преимущественно защищены от сокращения и остались на уровне средних по региону показателей или выше них.

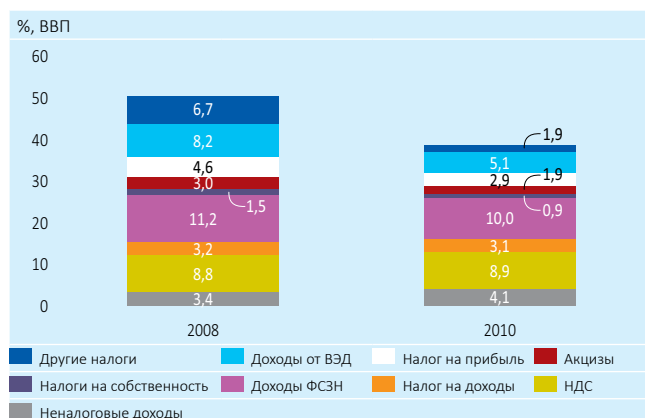
Основное сокращение расходов пришлось на республиканский бюджет. Республиканский бюджет принял на себя 80 процентов сокращения расходов, 20 процентов были сокращены на уровне местных бюджетов (Рисунок 22). Это преимущественно связано со структурой корректировки с точки зрения экономической и функциональной классификации расходов. В составе расходов местных бюджетов преобладают текущие расходы на образование и здравоохранение, которых корректировки практически не коснулись. В настоящее время расходы местных бюджетов составляют около 55 процентов расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь. Расходы Фонда социальной защиты населения, которые преимущественно связаны с выплатой пенсий, оставались неизменными в ходе корректировки.

Рисунок 22. Основная часть корректировки пришлось на республиканский бюджет



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Рисунок 23. Реформы снизили налоговую нагрузку и изменили структуру доходов на постоянной основе



Что касается доходной части, реформирование налоговой политики привело к изменению структуры и размера налоговой нагрузки на постоянной основе (Рисунок 23). Основные источники доходов, такие как НДС, налоги на прибыль и таможенные пошлины, изначально пострадали в результате циклического сжатия в 2009 году. Однако с 2009 года налоговые реформы стали основной движущей силой сокращения совокупной налоговой нагрузки и изменения структуры доходов. Реализованные с 1 января 2010 года реформы объединили положения налогового законодательства, принятого ранее в виде многочисленных законов, указов и декретов Президента, постановлений Правительства и других инструкций, что стало важным шагом в усилении прозрачности и предсказуемости налогового законодательства. Были отменены основные неэффективные налоги, которые вызывали перекосы в системе, такие как налоги с оборота, местный налог с продаж товаров и услуг (при наличии общенационального НДС) и местный сбор на развитие территорий в размере 3 процентов чистой прибыли предприятий. Влияние этих мер на доходную часть составило около 4,5 процента ВВП. Кроме того, как и другие страны региона, Республика Беларусь ввела плоскую шкалу подоходного налога с физических лиц, официальная ставка которого составила 12 процентов, что упростило налоговую систему, не повлияв при этом негативно на уровень доходов.

В 2012 году Правительство понизило ставку налога на прибыль с 24 до 18 процентов. В определенной степени полученное в результате этого сокращение доходов будет компенсироваться за счет акцизов, ставки которых должны повышаться.

В целом, корректировка сократила дальнейшие адаптационные возможности бюджета, ограничив выбор вариантов фискальной политики в будущем. В результате корректировки доля недискреционных расходов (к которым относятся расходы на заработную плату, социальные трансферты и процентные платежи) в совокупных расходах увеличилась с 65 процентов в 2008 году до 73 процентов в 2011 году. Дальнейшее сокращение дискреционных расходов, особенно в части государственных инвестиций и текущих расходов, не связанных с выплатой заработной платы, может привести к снижению производительности государственных расходов, ухудшению состояния государственной инфраструктуры и сокращению перспектив экономического роста. В этой связи важно усилить стратегическое перераспределение ресурсов. Это можно достичь, опираясь на реализованные в течение последних лет фискальные реформы, дальнейшую рационализацию субсидий и повышение качества и эффективности расходов, необходимых для обеспечения ключевыми государственными услугами, включая услуги здравоохранения и образования.

С. Почему следует рассмотреть вопросы межбюджетных отношений и расходов на здравоохранение и образование?

Значимость управления местными бюджетами возросла в контексте корректировки бюджета прошлых лет. На долю местных бюджетов в настоящее время приходится свыше половины расходов консолидированного бюджета (Рисунок 24). Более того, органы местного управления обеспечивают население такими важными государственными услугами, как услуги здравоохранения, образования, жилищно-коммунальными услугами (водоснабжение, отопление и водоотведение). Расходы местных бюджетов на инфраструктуру также стали более значимыми, поскольку сократились капитальные расходы республиканского бюджета. И, наконец, растет долг и, что более важно, гарантии областных органов управления, в результате чего накапливаются прямые и условные обязательства бюджета. В этой связи понимание вопросов финансирования органов местного управления и стимулов, которыми они руководствуются, важно с точки зрения как общих вопросов управления бюджетом, так и для повышения качества и эффективности оказания государственных услуг, таких как здравоохранение и образование.

Рисунок 24. На долю местных бюджетов приходится свыше половины государственных расходов



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Сектора здравоохранения и образования занимают значительное фискальное пространство и критически важны для повышения уровня жизни и развития человеческого капитала. На долю этих двух секторов приходится около 26 процентов расходов консолидированного бюджета, причем данный показатель

значительно вырос по сравнению с 2008 годом, когда он составлял 18,3 процента бюджета. Расходы на образование в Республике Беларусь составляют около 5 процентов ВВП, а на здравоохранение—3,5 процента ВВП. Нынешний уровень расходов на образование и здравоохранение (как в процентах от общих государственных расходов, так и по отношению к ВВП) представляется в целом обоснованным и соответствует тому, что наблюдается в других странах региона. Основная часть этих расходов финансируется через местные бюджеты—на их долю приходится около 76 и 80 процентов расходов на здравоохранение и образование соответственно. В совокупности, на здравоохранение и образование приходится свыше 80 процентов расходов местных бюджетов, что делает эти сектора наиболее важными с финансовой точки зрения для органов местного управления.

Несмотря на сокращение расходов бюджета на протяжении последних четырех лет, в реальном выражении финансирование этих двух секторов поддерживалось на определенном уровне. Расходы на здравоохранение и образование в расчете на душу населения в реальном выражении значительно возросли за последние десять лет, причем как в докризисные годы (когда наблюдался быстрый рост доходов), так и в период кризиса (Рисунок 25). Реальные расходы на душу населения в этих секторах удвоились в 2011 году по сравнению с 2003 годом, что в общих чертах соответствует росту доходов на душу населения в тот же период.

Рисунок 25. Инвестиции в человеческий капитал возросли и показатели работы секторов улучшились



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, Белстат.

На фоне роста объемов финансирования в течение последнего десятилетия по ряду показателей улучшились результаты обеспечения услугами здравоохранения и образования. Республика Беларусь имеет высокий показатель в ИЧР (50-ое место из 187 стран в 2012 году), что преимущественно связано с уровнем доходов и высокими достижениями в образовании. В течение последнего десятилетия неуклонно улучшались показатели эффективности работы секторов. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении повысилась после резкого сокращения в первые годы переходного периода и составляет более 70 лет, хотя данный показатель ниже уровня, который наблюдался в допереходный период, что в основном связано с кризисом ранней смертности среди населения мужского пола, проблему которого еще предстоит решать. Улучшились и показатели, связанные с получением образования, поскольку повысились коэффициенты охвата, особенно на уровне общего среднего образования. Эти положительные, с точки зрения результатов работы секторов, изменения также нашли отражение в показателях удовлетворенности услугами, полученных на основе последнего обследования «Жизнь в переходный период», которое проводилось в 2010 году, хотя удовлетворенность услугами здравоохранения по-прежнему находится на значительно более низком уровне по сравнению с услугами образования (Рисунок 26).

Несмотря на такие улучшения, образование и здравоохранение сталкиваются с рядом вызовов структурного характера, проблемы которых необходимо будет решать в условиях ограниченных возможностей бюджета. Обоим этим секторам необходимо будет решить три ключевые взаимосвязанные проблемы. Во-первых, обоим секторам следует заниматься дальнейшим улучшением результатов своей работы, в том числе и решая проблему новых вызовов в области здравоохранения и образования. Во-вторых, учитывая уже значительный размер обязательств по расходам в обоих этих секторах и жесткие бюджетные ограничения, дальнейшие усилия в среднесрочной перспективе необходимо сосредоточить на повышении эффективности расходов и сдерживании затрат, чтобы освободить фискальное пространство для финансирования необходимых инвестиций для развития человеческого капитала. В-третьих, данным секторам необходимо адаптироваться к ситуации, когда в результате старения населения сокращается численность учащихся и возрастает нагрузка, связанная с хроническими и дегенеративными заболеваниями, что приведет к фундаментальным изменениям спроса на государственные услуги и будет иметь значительные последствия для бюджета.

Рисунок 26. Удовлетворенность услугами образования и здравоохранения: Республика Беларусь и другие страны ЕЦА

Процент респондентов, удовлетворенных качеством и эффективностью оказываемых государственных услуг, в процентах		
Страна	Система государственного здравоохранения	Образование (нач./сред.)
Азербайджан	45	48
Кыргызская Республика	53	58
Албания	45	67
Украина	45	72
Таджикистан	57	62
Казахстан	54	69
Республика Беларусь	59	74
Россия	58	75
Армения	61	72
Узбекистан	64	74
Молдова	67	80
Турция	79	72
Грузия	75	82

Источник: Обследование «Жизнь в переходный период» за 2010 год. Страны ранжированы по степени средней удовлетворенности услугами секторов образования и здравоохранения в 2010 году.

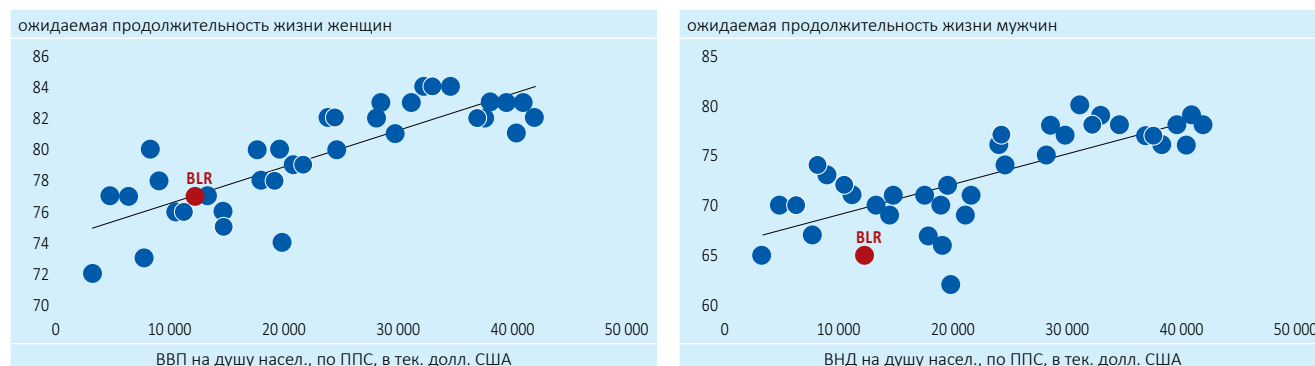
Дальнейшее улучшение результатов работы секторов

Признаки неэффективного использования ресурсов сочетаются с новыми формирующимися вызовами в части улучшения результатов работы в области как образования, так и здравоохранения. Несмотря на прогресс, достигнутый за последнее десятилетие, здравоохранение и образование по-прежнему сталкиваются с серьезными вызовами в части повышения эффективности работы.

Системе здравоохранения Республики Беларусь необходимо будет адаптироваться к росту дегенеративных (в отличие от инфекционных) заболеваний, как основного вида рисков для здоровья населения. Неинфекционные заболевания, а именно сердечно-сосудистые и раковые заболевания, стали ведущей причиной смертности среди взрослого населения, и особенно среди мужчин, чья ожидаемая продолжительность жизни на 12 лет меньше, чем у женщин, и значительно ниже соответствующего показателя в странах с сопоставимым уровнем доходов (Рисунок 27). При росте доли населения в возрасте

старше 65 лет ожидается дальнейший рост частоты неинфекционных заболеваний. Для эффективного—с точки зрения затрат—решения проблемы необходимо будет сместить акцент и переориентировать ресурсы с нынешней системы здравоохранения, ориентированной на стационарную и специализированную медицинскую помощь, к системе, опирающейся на первичную медицинскую помощь, включая профилактические мероприятия.

Рисунок 27. Кризис смертности населения мужского пола



Источник: Показатели мирового развития.

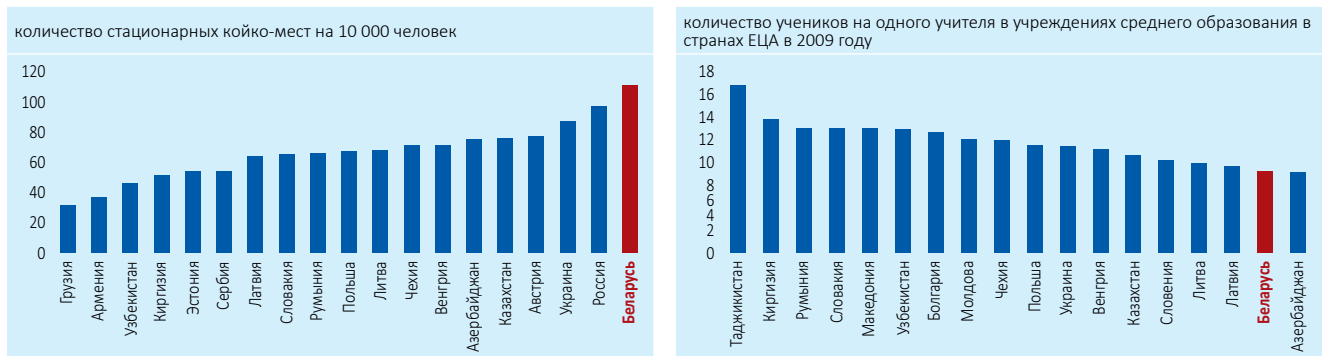
Качество и актуальность системы образования Республики Беларусь должны быть приведены в соответствие спросу со стороны более динамичной экономики и рынка труда. Усиливается серьезность проблемы несоответствия квалификации работников требованиям рынка. В Республике Беларусь больше предприятий, чем в любой другой стране региона, отмечают, что сложности с подбором квалифицированных работников являются сдерживающим фактором для их роста. В стране также наблюдается несоответствие квалификации работников требуемому профессиональному профилю: количество выпускников по специальностям в области социальных наук, бизнеса и права превышает число вакансий, где требуется такая квалификация. В то же время наблюдается нехватка квалифицированных выпускников по специальностям, связанным с инженерным делом и промышленным производством. Результаты обследования предприятий показывают, что необходимо будет реформировать сектор образования с тем, чтобы он мог более эффективно снабжать экономику Республики Беларусь теми кадрами, которые ей необходимы, чтобы страна, относясь к группе государств со средним уровнем доходов, могла конкурировать в условиях экономики знаний.

Преодоление неэффективности государственных расходов

Учитывая и без того значительный объем расходных обязательств в социальных секторах, наиболее сложной задачей является повышение эффективности использования ресурсов. Хотя конкретные проблемы, стоящие перед здравоохранением и образованием, отличаются, у обоих секторов есть общие черты. В обоих случаях Республика Беларусь унаследовала экстенсивную систему обеспечения услугами, которая характеризуется разветвленной сетью учреждений, предоставляющих эти услуги в стране, включая школы, больницы и другие учреждения системы здравоохранения. Такая структура отражает скорее историческую, а не текущую ситуацию со спросом на услуги и потребностями в них. Более того,

финансирование такой системы оказания услуг не стимулирует местные власти к рациональному использованию ресурсов и их эффективному распределению. Например, по сравнению с большинством других стран региона в Республике Беларусь значительно выше как количество стационарных койко-мест, так и частота госпитализации пациентов и средний срок их пребывания в стационаре (Рисунок 28). Аналогичным образом, количество классов и учителей на одного учащегося в Республике Беларусь выше, чем в большинстве стран региона. В результате в обоих секторах на финансирование затрат на выплату заработной платы и оплату коммунальных услуг направляется значительный объем ресурсов (88 и 92 процента в образовании и здравоохранении соответственно). Такие большие текущие затраты не обязательно ведут к более эффективному обеспечению услугами, они вытесняют расходы на подготовку кадров, инвестиции в современное оборудование и модернизацию устаревших объектов.

Рисунок 28. Признаки операционной неэффективности в здравоохранении и образовании

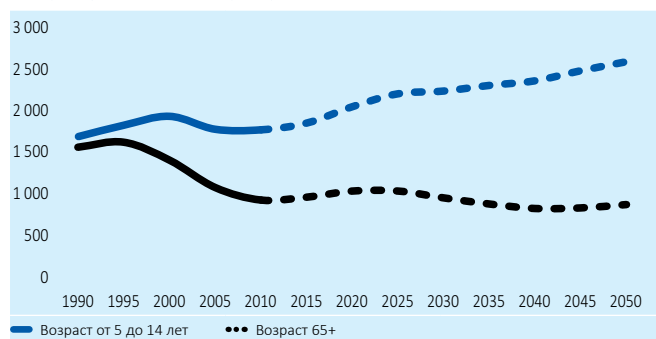


Источник: Всемирный банк, ВОЗ.

Приведение расходов в соответствие с демографическими изменениями

Изменение демографической структуры в Республике Беларусь оказывает большое влияние на спрос в секторах образования и здравоохранения. Прогнозируется увеличение коэффициента демографической нагрузки (численность иждивенцев старше трудоспособного возраста на 100 человек трудоспособного возраста в два раза: с 57 в 2008 году до 115 в 2050 году (Рисунок 29). Лишь в течение предстоящего десятилетия количество граждан старше 60 лет увеличится на 14 процентов. В рамках бюджетно-налоговой политики необходимо будет сбалансировать потребности пожилого населения и более молодых граждан и решить задачу растущего давления на расходы пенсионной системы и системы здравоохранения. Что касается здравоохранения, старение населения усилит давление на расходы и изменит спрос на услуги системы. Расходы на здравоохранение высоки в случае детей младшего возраста, затем они снижаются и остаются на одном уровне для возрастной группы от 10 до 60 лет, с последующим резким ростом в возрастной группе старше 60 лет. Опыт стран ЕС говорит о том, что расходы возрастной группы старше 65 лет примерно в 4-7 раз выше средних расходов.

Рисунок 29. Старение населения меняет спрос на государственные услуги



Источник: Статистика народонаселения ООН.

Старение населения также приведет к изменению эпидемиологической динамики и дальнейшему росту частоты дегенеративных заболеваний (что более подробно рассматривается ниже), что требует наличия долгосрочных профилактических и лечебных мероприятий. Такое давление на расходы в результате старения населения будет усиливать влияние других факторов роста затрат в системе здравоохранения, включая рост расходов, связанных с технологическим прогрессом в медицине. Что касается образования, системе необходимо будет далее адаптироваться к резкому падению количества учащихся. Количество детей школьного возраста сократилось с около 1,5 миллиона в 2000 году до менее одного миллиона в 2010 году. Несмотря на проводимую рационализацию сети школ, в Республике Беларусь все еще наблюдается одно из самых низких соотношений количества учащихся к количеству учителей.

Помимо изменения возрастной структуры населения, в Республике Беларусь наблюдалась значительная внутренняя миграция, усилившая спрос на услуги в городах и снизившая его в сельских регионах. За последние 10 лет около одного миллиона человек переехало в города, в связи с чем удельный вес городского населения в Республике Беларусь увеличился с 67 до 74 процентов, причем данная тенденция может усилиться в случае ускорения структурных изменений в экономике. В результате этого сельские регионы столкнулись с проблемой сокращения спроса на услуги и неполного использования инфраструктуры, в то время как для удовлетворения потребностей растущего городского населения требуются дополнительные ресурсы.

D. Фискальные вызовы и возможные реформы

В предстоящие годы бюджетно-налоговой политике будет необходимо находить баланс между мерами фискальной экономии и инвестированием в экономический рост. Хотя Республика Беларусь вышла из серьезного макроэкономического кризиса, дальнейшие бюджетные ограничения необходимы не только для завершения процесса макроэкономической и структурной корректировки (и для предотвращения утраты уже достигнутых положительных результатов), но и для стабилизации, а затем и для постепенного сокращения государственного долга в целях восстановления устойчивости экономики к шокам на случай возобновления макроэкономических проблем. Для ускорения восстановления экономической активности, темпов роста и социального развития такую сохраняющуюся потребность в бюджетной дисциплине необходимо будет сбалансированно сочетать со строго целенаправленными инвестициями. Этого можно достичь, опираясь на реализованные в течение последних лет фискальные реформы и сочетание устойчивого ужесточения бюджетно-налоговой политики и переориентации приоритетов в части расходов как внутри секторов, так и между ними. Основные направления реализации таких реформ должны учитывать следующие приоритеты:

- a. **Стабилизация бюджетно-налоговой позиции:** В то время как заниженный обменный курс и КГП являлись основными источниками бюджетной экспансии в 2010 и 2011 годах, бюджетно-налоговая политика, в особенности политика заработной платы и доходов, усиливала макроэкономические дисбалансы. Меры бюджетно-налоговой политики должны вырабатываться в рамках согласованной системы среднесрочных макроэкономических показателей с учетом общего состояния экономики.

- б. Сбалансирование политики заработной платы и доходов: Вслед за существенным падением реальной заработной платы в 2011 году, в течение 2012 года номинальная заработная плата стала восстанавливаться. Тем не менее, для сохранения положительного эффекта корректировки важно, чтобы повышение заработной платы осуществлялось осторожно в целях недопущения восстановления инфляционного давления и дисбалансов в экономике. Учитывая роль бюджета, как ориентира для установления заработной платы в экономике в целом, в долгосрочной перспективе темпы роста заработной платы не должны превышать темпов роста производительности. При этом система оплаты труда играет ключевую роль в привлечении, сохранении и мотивации квалифицированных работников. Особенно учитывая разницу в уровне заработной платы в рамках Таможенного союза с Россией и Казахстаном, присутствует реальный риск оттока наиболее продуктивной и квалифицированной рабочей силы. Структурные изменения в области занятости в государственном секторе и политика дифференциации в оплате труда могут содействовать сдерживанию роста фонда заработной платы, одновременно позволяя предложить более конкурентную оплату труда определенным работникам.
- в. Дальнейшая рационализация субсидий: Субсидии, которые по-прежнему высоки в Республике Беларусь, поглощают фискальное пространство и создают перекосы в реальном секторе экономики. Необходимо дальнейшее их сокращение, особенно в жилищно-коммунальном хозяйстве и экстенсивной системе государственной поддержки сельского хозяйства и промышленности, в контексте более широких структурных реформ и либерализации экономики.
- г. Закрепление капитальных расходов на их нынешнем уровне: В ходе процесса корректировки в значительной степени были затронуты капитальные расходы. Хотя в период до кризиса капитальные расходы были исключительно высоки, особенно для страны со средним уровнем доходов, в настоящее время они находятся на уровне, который соизмерим с уровнем доходов страны. Поскольку капитальные расходы и эффективная государственная инфраструктура являются ключевыми элементами, необходимыми для конкурентоспособности и роста экономики, дальнейшее сжатие капитальных расходов может привести к ухудшению перспектив будущего роста. При сохранении нынешних уровней расходов акцент следует по-прежнему делать на продолжении финансирования приоритетных инвестиционных проектов, например, в целях повышения энергоэффективности.
- д. Повышение эффективности расходов на оказание основных государственных услуг, включая услуги здравоохранения и образования: Поскольку расходы на образование и здравоохранение оказывают положительное воздействие на формирование человеческого капитала и производительность, они могут стимулировать экономический рост, одновременно содействуя усилению равенства и сокращению бедности. Однако степень эффективности и полезности расходов на образование и здравоохранение зависит от того, каким образом средства распределяются внутри этих секторов. Учитывая и без того довольно значительный объем расходов в данных двух секторах, ключевая задача состоит в повышении эффективности расходов. Как образование, так и здравоохранение сталкиваются с серьезными вызовами в этой связи, включая задачи корректировки расходов с учетом изменений потребностей стареющего населения, повышения эффективности расходов и дальнейшего улучшения результатов работы секторов. В этом направлении многого можно достичь за счет укрепления фискальных стимулов

во всей системе обеспечения услугами в целях рационализации и корректировки состава используемых ресурсов при акценте на результаты и потребности в услугах. Тем не менее, хотя фискальные реформы и изменение механизмов финансирования являются критически важными элементами данной программы действий, они должны быть встроены в контекст более широкого реформирования секторов в целях усиления ориентированности на результат и эффективность работы. Более того, учитывая критически важную роль органов местного управления в финансировании этих услуг и обеспечении ими населения, реформирование и совершенствование неотрывно связаны с реформированием системы финансирования органов местного управления и системы межбюджетных отношений.

56. В последующих главах представлен анализ эффективности межбюджетных отношений, расходов на образование и здравоохранение. В них анализируется эффективность и качество расходов, а также приводятся конкретные варианты проведения реформ, направленных на укрепление межбюджетных отношений (Глава 2), повышение эффективности государственных расходов на здравоохранение (Глава 3) и образование (Глава 4).

Глава 2.

Межбюджетные отношения: укрепление системы стимулов для органов местного управления

***Резюме:** Укрепление стимулов для органов местного управления имеет критическое значение для повышения общей эффективности и результативности государственных расходов в Республике Беларусь. Органы местного управления играют крайне важную роль в предоставлении ключевых государственных услуг, таких как услуги жилищно-коммунального хозяйства (водоснабжение, отопление и водоотведение), здравоохранения, образования и инфраструктуры. После фискальной корректировки последних лет на долю местных бюджетов теперь приходится свыше половины расходов консолидированного бюджета. Республика Беларусь достигла прогресса в совершенствовании различных аспектов своей системы межбюджетных отношений, включая пересмотр расходных обязательств различных уровней госуправления, разработку формульной методики распределения дотаций и рационализацию местных налогов. Тем не менее, необходимы дальнейшие реформы. Самостоятельность органов местного управления с точки зрения доходов является недостаточной, в финансировании своих расходов они полагаются на поступления от регулирующих налогов и трансферты. Усиление самостоятельности органов местного управления по доходам укрепило бы их фискальные стимулы, позволив увязать дополнительное увеличение расходов с необходимостью собирать собственные доходы или обеспечивать экономию бюджетных средств. В свою очередь, наблюдавшийся рост прямого и гарантированного долга органов местного управления, привел к формированию фискальных рисков, требующих серьезного внимания. В данной главе анализируется нынешняя система межбюджетных отношений, включая тенденции изменения доходов, расходов и долга органов местного управления и предлагаются варианты проведения реформ, направленных на укрепление управления бюджетами областей и нижестоящих административно-территориальных единиц.*

А. Межбюджетные отношения в Республике Беларусь: институциональная и административная структура

Республика Беларусь является унитарным государством с вертикальной структурой системы органов государственного управления, которая состоит из четырех уровней. Эти четыре уровня включают в себя центральные (республиканские) органы управления, 7 органов управления областного уровня (6 областей и г. Минск), 130 органов управления базового уровня (118 районов и 12 городов областного подчинения) и 1 357 органов управления первичного уровня (1 288 сельских советов, 55 поселка городского типа и 14 городов районного подчинения). Средняя численность населения территориальных единиц под управлением местных органов второго уровня, включая как сельские районы, так и города, составляет около 72 000 человек, что довольно высокий показатель по международным стандартам (Таблица 4). И, напротив, средний размер территориальных единиц нижнего уровня составляет около 3 400 человек, что значительно меньше по сравнению с большинством европейских стран.

Таблица 4. Население административно-территориальных единиц, 2011 год

	Области и г. Минск	Территориальные единицы базового уровня			Территориальные единицы первичного уровня
		Все	Районы	Города областного подчинения	
Количество единиц	7	130	118	12	1 357
Среднее значение	1 354 456	72 932	41 003	231 559	6 981
Минимальное значение	1 066 010	10 894	10 894	62 075	н/д
Максимальное значение	1 864 090	501 312	186 325	501 312	н/д

Источник: Национальный статистический комитет.

Нынешняя структура управления увеличивает административные издержки. Имея четыре уровня органов госуправления, Республика Беларусь не является исключением по сравнению с другими странами, хотя в большинстве случаев страны с аналогичной или более высокой численностью населения обходятся тремя уровнями органов госуправления.¹⁴ Хотя во всех странах административно-территориальное деление является результатом развития административных территорий, а не чисто экономических соображений, финансирование постоянных издержек, связанных с содержанием 1 357 Советов депутатов и исполнительных комитетов первичного уровня, поглощает ресурсы, которые могли бы быть использованы для предоставления услуг. Это замечание особенно справедливо, поскольку большинство функций, закрепленных за первичным уровнем, являются незначительными и дублируют функции органов госуправления на уровне городов/районов.¹⁵ Кроме того, некоторые из территориальных единиц первичного уровня, возможно, слишком малы, чтобы их органы управления могли эффективно

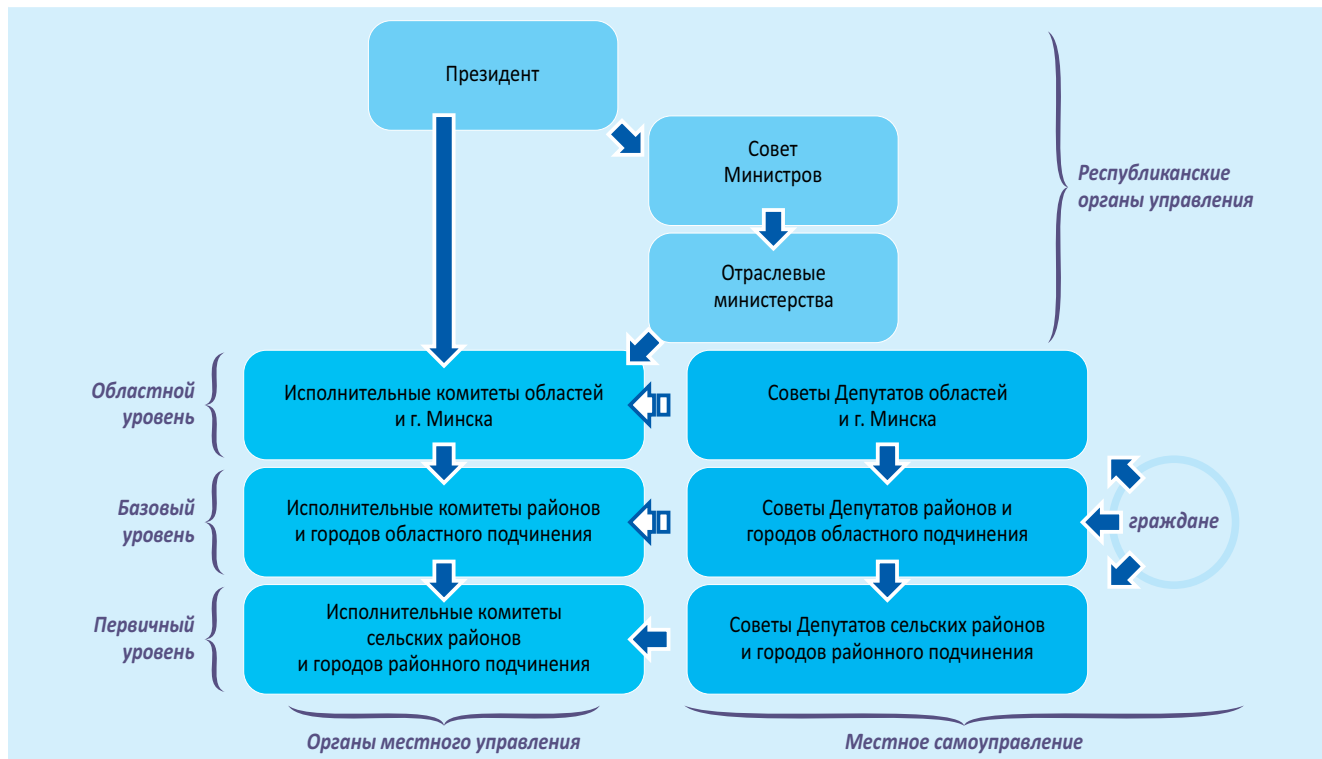
14 Проведенный недавно анализ данных по 179 странам показал, что в 10 странах имеется пять уровней госуправления, в то время, как в 50 странах – четыре. При этом, свыше половины стран в выборке имеют только два уровня госуправления, причем эти страны очень сильно отличаются друг от друга по численности населения. См. Gomez and Martinez-Vazquez (2012).

15 К функциям органов управления первичного уровня относятся вопросы содержания мест общественного пользования, объектов водоснабжения, общественных бань и некоторые мероприятия, связанные с содержанием дорог, жилищного фонда и охраны окружающей среды.

предоставлять услуги.¹⁶ Некоторая консолидация более мелких территориальных единиц первичного уровня, особенно сельских советов, уже была проведена, и их количество было сокращено на 69 единиц с 1 426 единиц в 2009 году.

Органы местного управления являются неотъемлемой частью централизованной политической и административной структуры (Рисунок 30). В соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении, органы управления и самоуправления каждого уровня параллельно представлены двумя структурами: 1) исполнительные комитеты (органы местного управления), которые назначаются централизованно и работают в условиях жесткой подотчетности перед вышестоящими уровнями органов управления, и 2) Советы депутатов (органы местного самоуправления), которые избираются на местном уровне. Исполнительные комитеты отвечают за управление обеспечением услугами на местном уровне, включая контроль над учреждениями, предоставляющими эти услуги (школами и больницами), а также за подготовку и исполнение местных бюджетов.¹⁷ Избираемые Советы депутатов, в свою очередь, представляют взгляды и предпочтения местного населения, утверждают бюджеты регионов, а также готовят и принимают нормативно-правовые акты местного значения.

Рисунок 30. Структура административных и политических отношений между органами управления и самоуправления различных уровней в Республике Беларусь



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе национального законодательства.

16 Исследования зависимости экономических показателей от масштаба не позволяют прийти к окончательным выводам. Факты указывают на то, что эффект от увеличения масштаба задействуется в полной мере для большинства государственных услуг при численности населения территориальной единицы в размере 10 000 человек, хотя в случае некоторых услуг (таких как работа с крупными экологически неблагоприятными объектами, очистка воды и городской транспорт) возможный экономический эффект от увеличения масштаба исчерпывается в случае, если численность населения превышает 100 000 человек. В то же время исследования показывают, что при включении мелких территориальных единиц в более крупные, особенно в случае сельских районов с низкой плотностью населения, эффект от увеличения масштаба невелик.

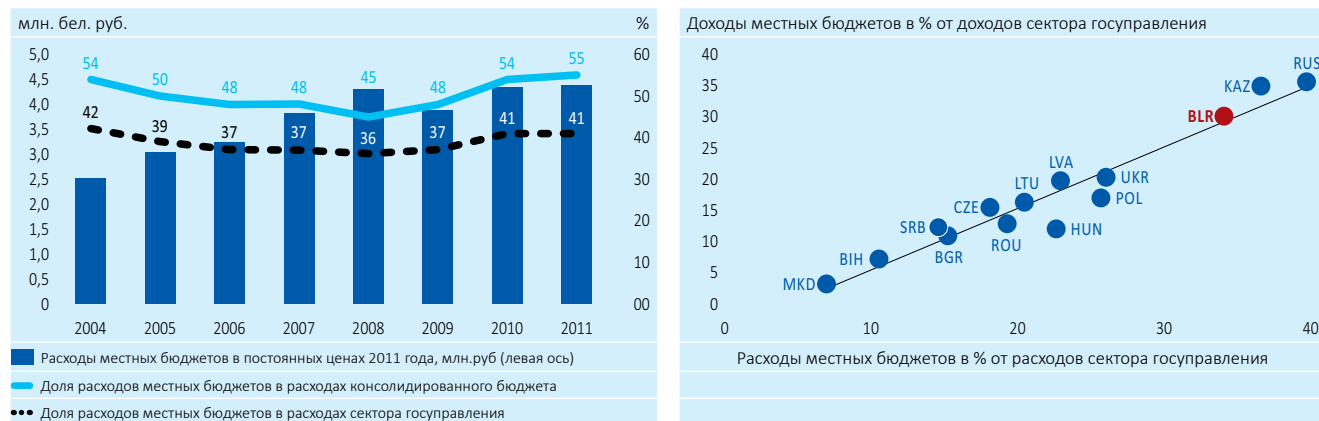
17 На первичном (самом низком уровне) председатель Совета депутатов также является главой исполнительного комитета соответствующего уровня (Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» № 66 от 22 февраля 2011 года).

В результате, органы местного органы управления вынуждены работать в условиях множественности конкурирующих между собой уровней подотчетности и подчинения, что ограничивает их способность реагировать на потребности регионов. Проекты местных бюджетов готовятся исполнительными комитетами, которые назначаются централизованно, а затем принимаются избираемыми на местном уровне Советами депутатов. По вопросам местного значения, местные исполнительные органы подотчетны соответствующим местным Советам. По вопросам республиканского значения местные исполнительные органы подотчетны Президенту и вышестоящим органам исполнительной власти. Местные отраслевые управления подчинены как соответствующим руководителям местных исполнительных органов, так и вышестоящим руководителям отраслевых управлений и министерствам. При назначении руководителей местных отраслевых управлений главы местных исполнительных органов должны получить одобрение со стороны вышестоящего отраслевого управления. При этом главы местных исполнительных органов одобряют кандидатуры на должности руководителей территориальных органов республиканских ведомств (налоговой службы, органов внутренних дел, военкоматов и т.п.) и государственных предприятий. И хотя данная система построена таким образом, чтобы обеспечить сбалансированность национальных и местных приоритетов, на практике она ограничивает возможности органов местного управления в адаптации государственной политики, услуг и расходов к ситуации и предпочтениям на местах.

В. Тенденции изменения расходов местных бюджетов

На долю местных бюджетов приходится значительная часть расходов сектора госуправления, которая продолжает расти. После сокращения в 2009 году расходы местных бюджетов росли в реальном выражении и в процентах от расходов всего сектора госуправления (Рисунок 31). Расходы республиканского бюджета в процентах ВВП, напротив, ежегодно сокращались с 2009 года (вопросы консолидации бюджета рассмотрены в Главе 1). В результате, на долю местных бюджетов в настоящее время в целом приходится свыше половины расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь и 41 процент бюджета сектора госуправления. Это значительно выше соответствующих показателей в большинстве стран

Рисунок 31. Расходы местных бюджетов выросли, в результате чего Республика Беларусь стала одной из стран региона с наиболее высокими показателями децентрализации бюджета



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, СГФ МВФ.

региона. По сути, лишь в Российской Федерации и Казахстане наблюдается более высокий показатель доли субнациональных органов управления в государственных расходах.

Органы местного управления играют важную роль в обеспечении ключевыми видами государственных услуг в Республике Беларусь. За исключением трех функций, которые отнесены к исключительной компетенции республиканских органов управления (обороны, правоохранительной деятельности и стимулирования национальной экономики), органы местного управления выполняют важные обязанности в рамках осуществления большинства ключевых государственных функций.¹⁸ Действующая система разграничения расходных полномочий между органами управления различных уровней в целом отражает общие принципы распределения функций органов управления¹⁹ и аналогична тому, что наблюдается в практике многих других стран с децентрализованной бюджетной системой. Органы местного управления отвечают за многие виды «информационных» услуг в пределах своих территориальных образований, например, за финансирование и организацию деятельности школ, больниц, поликлиник и других учреждений, в то время как республиканские органы управления сохраняют за собой функции общегосударственного значения (Таблица 5).

Закрепление расходных полномочий за различными уровнями управления, особенно в случае функций совместного ведения, не всегда четко прописано. Во многих случаях Бюджетный кодекс закрепляет полномочия по финансированию учреждений, оказывающих услуги, за органами управления определенного уровня в зависимости от подчиненности этих учреждений. Например, бюджетное финансирование может выделяться на содержание учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания и других учреждений, которые принадлежат или находятся в подчинении органов местного управления соответствующего уровня. Это обеспечивает четкое понимание лишь того, какой уровень органов управления отвечает за финансирование определенных учреждений, а не распределения ответственности за формирование политики и регулирование определенных функций и услуг, где во многом сохраняется неопределенность. Похоже, что на практике в случае большинства функций обязанности разделены между различными уровнями органов управления, причем Правительство осуществляет важные функции определения политики и регулирования, а органы местного управления отвечают за финансирование и организацию работы оказывающих услуги учреждений.

С финансовой точки зрения на долю образования, здравоохранения, национальной экономики и жилищно-коммунальных услуг приходится три четверти расходов органов местного управления. Образование, здравоохранение, национальная экономика и жилищно-коммунальные услуги относятся к наиболее важным функциям органов местного управления с точки зрения финансов. Взятые вместе, эти четыре сектора поглощают около 75 процентов расходов местных бюджетов. Функциональная

18 Статьи 44-47 Бюджетного кодекса (от 16 июля 2008 года) предусматривают разграничение расходных полномочий по финансированию расходов между бюджетами различных уровней. За областным уровнем закреплены лишь несколько исключительных функций: финансирование расходов на территориальную оборону, проведение работ в области земельных ресурсов и осуществление пригородных автомобильных перевозок пассажиров. За органами управления районного/городского уровня закреплены следующие исключительные функции: финансирование городских перевозок пассажиров, субсидирование дров и угольного топлива, жилищно-коммунальных услуг, обслуживание государственного жилищного фонда и бань, обеспечение функционирования организаций скорой медицинской помощи, обеспечение функционирования центров дневного пребывания и приемных семей.

19 В литературе по вопросам государственных финансов предлагается закреплять функции за органами управления определенного уровня, исходя из сравнительного анализа издержек и выгод обеспечения государственными услугами в зависимости от размера территориальной единицы. Центральные органы управления, как правило, обладают преимуществом в обеспечении услугами при значительной экономии за счет масштабов и больших размерах обслуживаемых территорий. Органы местного управления, напротив, обладают преимуществами информационного характера при обеспечении государственными услугами и могут более эффективно удовлетворять предпочтения, которые отличаются в зависимости от региона. Musgrave and Musgrave (1989).

Таблица 5. Распределение расходных полномочий между различными уровнями органов управления

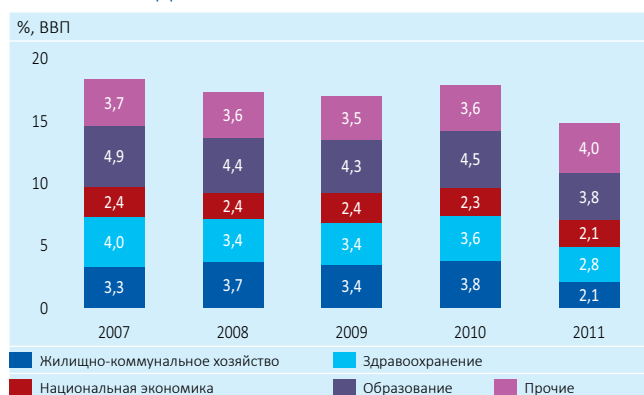
Услуги по функциональным видам	Уровни органов управления			
	Республикан-ский	Областной	Базовый (районы и города областного подчинения)	Первичный
Местное управление		•	•	•
Образование				
Дошкольное			•	
Начальное			•	
Среднее			•	
Профессиональное		•	•	
Высшее	•			
Здравоохранение				
Первичная медицинская помощь			•	
Специализированная медицинская помощь		•	•	
Высокоспециализированная медицинская помощь	•	•		
Социальная защита	•	•	•	
Жилищно-коммунальные услуги		•	•	•
Культура и спорт	•	•	•	
Национальная экономика	•	•	•	

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе Бюджетного кодекса.

структура местных бюджетов относительно стабильна (Рисунок 32). В то время как расходы на образование и здравоохранение несколько сократились в период после кризиса, расходы на национальную экономику оставались практически на неизменном уровне.

Значимость финансирования за счет средств местных бюджетов существенно варьируется в зависимости от сектора. Если брать жилищно-коммунальные услуги, то на долю местных бюджетов приходится практически все расходы данного сектора, что составляет 2,1 процента ВВП (Таблица 6). Почти три четверти расходов на образование и две трети расходов на здравоохранение финансируются за счет местных бюджетов. При этом ресурсы местных бюджетов также важны и в ряде других секторов, на которые выделяется менее значительный объем ассигнований. Это культура и спорт (доля местных бюджетов составляет 65%), охрана окружающей среды (доля местных бюджетов – 34%) и социальная политика (доля местных бюджетов – 35%).

Рисунок 32. Функциональная структура расходов местных бюджетов относительно стабильна



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Таблица 6. Государственные расходы по уровням управления, удельный вес в расходах консолидированного бюджета, 2007-11 годы

	2007 год		2008 год		2009 год		2010 год		2011 год	
	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ	РБ	МБ
Всего	53,3	46,7	55,3	44,7	54,2	45,8	47,4	52,6	44,7	55,3
Общегосударственная деятельность	63,7	36,3	65,3	34,7	69,5	30,5	63,4	36,6	53,8	46,2
Оборона	98,4	1,6	99,1	0,9	99,0	1,0	100,0	0,0	99,7	0,3
Охрана правопорядка и обеспечение безопасности	85,8	14,2	85,7	14,3	86,6	13,4	94,6	5,4	94,5	5,5
Национальная экономика	79,7	20,3	84,1	15,9	79,5	20,5	71,0	29,0	60,0	40,0
Охрана окружающей среды	100,0	0,0	86,0	14,0	66,7	33,3	46,7	53,3	62,2	37,8
Жилищно-коммунальные услуги	4,0	96,0	4,9	95,1	6,5	93,5	5,9	94,1	0,7	99,3
Здравоохранение	21,6	78,4	22,0	78,0	24,1	75,9	22,0	78,0	18,9	81,1
Физическая культура, спорт, культура и СМИ	45,3	54,7	43,1	56,9	47,4	52,6	34,7	65,3	32,5	67,5
Образование	25,6	74,4	25,2	74,8	26,0	74,0	25,5	74,5	18,0	82,0
Социальная политика	59,2	40,8	57,8	42,2	63,8	36,2	64,3	35,7	68,6	31,4

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин

Примечание: РБ – республиканский бюджет (без учета трансфертов местным бюджетам), МБ – местные бюджеты.

Основная часть расходов местных бюджетов осуществляется органами управления третьего уровня. За пределами г. Минска свыше двух третей расходов местных бюджетов осуществляется на уровне ниже областного. В случае большинства секторов основная часть расходов ложится на города областного подчинения и районы. На долю областных бюджетов приходится менее пятой части расходов местных бюджетов на образование, жилищно-коммунальные услуги. Тем не менее, областные органы управления финансируют преобладающую часть расходов других категорий; в частности на их бюджеты приходится 80 процентов расходов местных бюджетов на национальную экономику (Таблица 7).

Таблица 7. Структура расходов по уровням местного управления, 2011 год (в процентах от расходов местных бюджетов)

	Областной уровень	Уровень ниже областного	
		Города	Районы
Всего расходы	32	20	47
Жилищно-коммунальные услуги	17	28	56
Здравоохранение	29	28	43
Отдых и культура	40	13	47
Образование	15	23	62
Прочие расходы	65	8	27

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

В результате консолидации бюджета с 2008 года снижались государственные инвестиции за счет средств местных бюджетов. Капитальные расходы местных бюджетов составили 2,1 процента ВВП в 2011 году, снизившись по сравнению с 2008 годом, когда они находились на уровне 3,35 процента ВВП (Рисунок 33). Как и в случае республиканского бюджета, капитальные расходы приняли на себя основную часть сокращения расходов, что составило более половины всего сокращения расходов местных бюджетов в процентах ВВП. Несмотря на такое сокращение, на долю местных бюджетов в настоящее время приходится почти половина инвестиций сектора госуправления, что связано с еще более резким сокращением капитальных расходов на республиканском уровне. Дальнейшее сжатие капитальных расходов может привести к недостаточному финансированию инфраструктуры и ухудшению состояния активов органов местного управления, включая

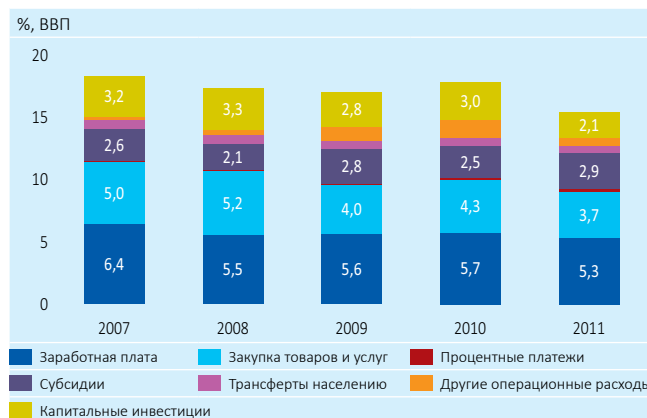
оборудование и здания школ и больниц, места отдыха, а также транспортную инфраструктуру и дороги.

Как результат, расходы местных бюджетов сместились в сторону текущих. На долю текущих расходов (куда входят расходы на заработную плату, субсидии и другие операционные издержки) в 2011 году приходилось 87 процентов расходов местных органов управления:

- **Расходы на заработную плату (самая большая статья расходов) оставались относительно стабильными.** На долю фонда заработной платы в среднем приходится около 35 процентов расходов местных бюджетов. Органы местного управления финансируют свыше двух третей совокупного фонда заработной платы бюджетного сектора. В большинстве случаев государственные услуги, предоставляемые на местном уровне, являются трудоемкими, и значительная часть государственных расходов, направляемых на оплату труда, идет на выплату заработной платы учителям, врачам, медицинскому персоналу и другим работникам, непосредственно занимающимся оказанием услуг.
- **Расходы на приобретение товаров и услуг были сокращены.** Как и на республиканском уровне, органы местного управления адаптировались к сжатию фискального пространства за счет сокращения дискреционной части расходов. За период с 2008 года расходы на приобретение товаров и услуг снизились примерно на 1,5 процента ВВП.
- **Субсидии, преимущественно связанные с центральным теплоснабжением, напротив, росли и в настоящее время составляют около 19 процентов расходов местных бюджетов.** Рост цен на энергоносители в сочетании с незначительными повышениями тарифов привел к снижению в последние годы уровня возмещения затрат тарифами на жилищно-коммунальные услуги.²⁰ В результате значительно выросло бюджетное субсидирование центрального теплоснабжения. Кроме того, органы местного управления увеличили расходы на субсидирование промышленности и сельского хозяйства.

В Республике Беларусь сохранился высокий уровень межрегионального равенства регионов по уровню государственных расходов. В городе Минске (бюджет которого является самым большим), уровень расходов на душу населения лишь на 18 процентов выше, чем в Брестской области (где отмечается самый низкий уровень расходов) (Рисунок 34). Хотя на уровне районов и городов разница несколько выше, она все же невелика по международным стандартам. Коэффициенты вариации, измеряющие стандартное отклонение расходов на душу населения для районов и городов областного подчинения, составляют

Рисунок 33. Структура расходов по экономической классификации изменилась: субсидии выросли, а капитальные расходы сократились

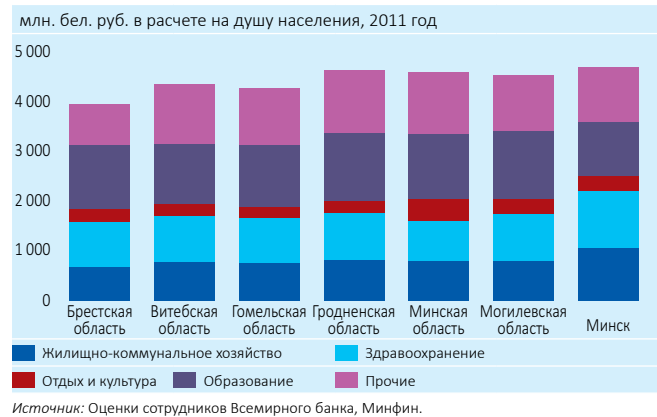


Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

20 Всемирный банк, Обзор государственных расходов, часть 1.

0,18 и 0,12 соответственно, что значительно ниже аналогичных показателей многих странах с переходной экономикой и децентрализованной бюджетной системой.²¹ Такой высокий уровень равенства сформировался под влиянием как исходно низких диспропорций по сравнению со многими другими странами, так и механизмов перераспределения в рамках системы межбюджетного финансирования, в частности межбюджетных трансфертов, что будет более подробно рассматриваться в следующем разделе, посвященном финансированию органов местного управления.

Рисунок 34. Равенство расходов



Тем не менее, в основном за счет значительных расходов на образование, расходы на душу населения в сельских регионах значительно выше, чем в городах. В районах расходы на душу населения в среднем примерно на 38 процентов выше расходов на душу населения в городах (Таблица 8). Такая разница в основном объясняется тем, что средние расходы районов на образование в расчете на душу населения на 64 процента выше средних расходов городов, что преимущественно связано с более низким количеством учащихся на одного учителя и избыточной школьной сетью в сельских регионах (что будет рассматриваться в Главе 3). Основные причины заключаются в отсутствии корректировки расходов с учетом роста урбанизации, в результате чего для оказания услуг образования в сельских районах создается избыточная (и недостаточно используемая) инфраструктура, а также в более низкой плотности населения и соответственно более высокой стоимости оказания государственных услуг в сельской местности (Рисунок 35).

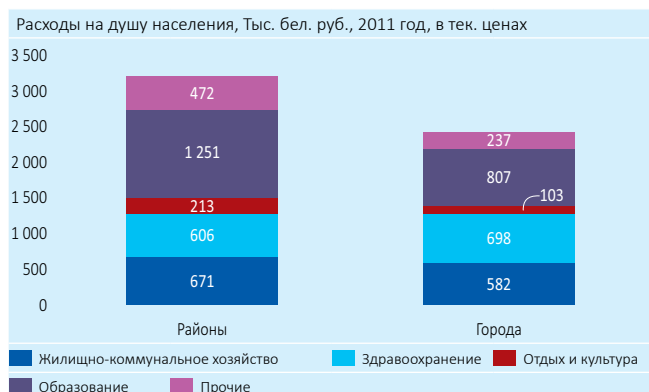
Таблица 8. Вариация расходов по отдельным функциям, млн. бел. руб. в расчете на душу населения, в текущих ценах, 2011 год

Вид территориальной единицы	Всего	Жилищно-коммунальные услуги	Здравоохранение	Отдых и культура	Образование	Прочее
Районы						
Среднее значение	3 451	690	626	246	1 359	530
Минимальное значение	2 214	314	0	87	845	243
Максимальное значение	5 177	1 321	956	588	2 218	1 142
Коэффициент вариации	0,18	0,36	0,34	0,32	0,16	0,36
Города областного подчинения						
Среднее значение	2 500	576	752	110	829	234
Минимальное значение	2 105	311	535	46	740	178
Максимальное значение	3 101	894	1 071	170	906	279
Коэффициент вариации	0,12	0,27	0,25	0,35	0,06	0,14

Источники: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

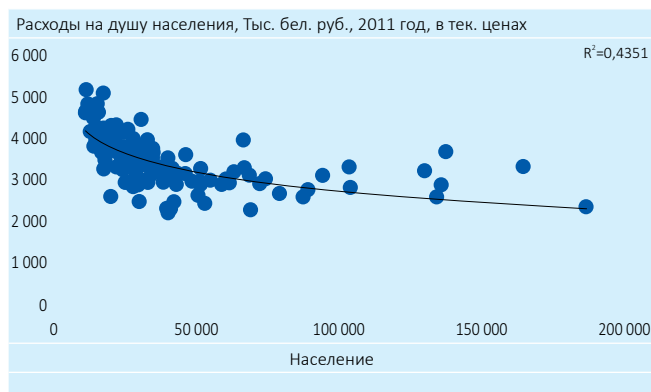
21 Коэффициент вариации для районов и городов составляет около 1,5 и 0,5 в России и Украине соответственно.

Рисунок 35. Расходы в сельских регионах значительно выше, чем в городах



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Рисунок 36. Отрицательный эффект масштаба

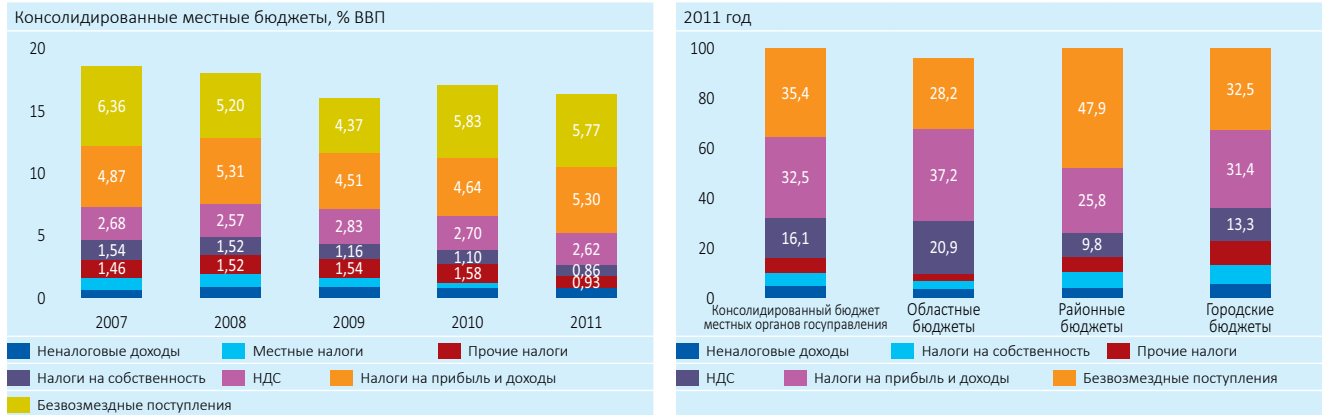


Более того, по всем районам наблюдается экономия государственных расходов при росте масштабов оказания услуг. Расходы на душу населения сокращаются при увеличении численности населения (Рисунок 36). Эти отличия особенно заметны в случае районов с населением менее 25 000 человек. В определенной степени эти отличия можно, наверное, объяснить отрицательной корреляцией между численностью населения и его плотностью, в результате чего для обеспечения населения более мелких территориальных единиц услугами аналогичного уровня требуется больше ресурсов. Тем не менее, в некоторой степени эта разница отражает постоянные издержки, связанные с обеспечением услугами, которые не зависят от обслуживаемой клиентской базы. Наличие такой экономии при увеличении масштаба указывает на возможности повышения эффективности на основе консолидации более мелких сельских административных единиц.

С. Финансирование услуг, оказываемых на местном уровне

Органы местного управления получают доходы из трех основных источников. Регулирующие республиканские налоги представляют собой самый крупный источник финансирования и составляют примерно 60 процентов доходов местных бюджетов. Трансферты из республиканского бюджета, включая как дотации, так и субвенции на определенные цели, составляют еще 35 процентов. Остальные 5 процентов поступают от собственных налогов и неналоговых доходов. Доходы местных бюджетов за счет всех источников сократились в 2009 году в результате финансового кризиса, но затем стали неуклонно увеличиваться в последующие годы. Прямые налоги пострадали особенно сильно, но полностью восстановились к 2011 году в связи с тем, что увеличивалась доля этих налогов, передаваемая в местные бюджеты. Тем не менее, налоги на имущество неуклонно снижались с 1,58 процента ВВП в 2006 году до 0,86 процента ВВП в 2011 году (Рисунок 37). Собственные налоги практически исчезли после отмены ряда вызывающих перекося мелких налогов, которые ранее были закреплены за органами местного

Рисунок 37. Состав доходов местных бюджетов относительно стабилен, но отличается в зависимости от уровня бюджета



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина.
 Примечание: Помимо налога с продаж и дополнительного уплачиваемого с прибыли сбора, которые классифицируются как «местные налоги», другие мелкие местные налоги отнесены к категории «прочие» вместе с другими республиканскими налогами.

управления.²² Межбюджетные трансферты (без учета перераспределения НДС) резко сократились в течение 2009 года, но затем вернулись на докризисный уровень, составив в 2011 году около 35 процентов доходов местных бюджетов (по сравнению с 27 процентами в 2009 году).

Состав доходов отличается по уровням местного бюджета. В целом, районы в сельской местности больше всего зависят от дотаций, поскольку практически половина их доходов поступает в форме межбюджетных трансфертов. Что касается областных бюджетов и бюджетов крупных городов, основная часть их доходов, напротив, генерируется обычно за счет регулирующих республиканских налогов, причем доля доходов, поступающих за счет подоходного налога с физических лиц и налога на прибыль, значительно выше по сравнению с бюджетами менее крупных городов. Это отражает разницу в экономическом потенциале и, следовательно, в базе налогов на прибыль, которая, как правило, в большей степени сконцентрирована в крупных городах. Города также получают более значительную долю поступлений от НДС, что отражает более высокую концентрацию населения в городах.

Доходы от регулирующих республиканских налогов представляют собой основной источник финансирования местных бюджетов. Базы всех значимых налогов, включая НДС, подоходный налог, налоги на собственность и налог на прибыль, по-прежнему контролируются Правительством, однако поступления от этих налогов распределяются между республиканским бюджетом и бюджетами областей, а затем областные органы управления, в свою очередь, распределяют эти доходы между своим бюджетом и бюджетами своих территориальных единиц.^{23,24} Налоги на собственность, подоходный налог и налог на прибыль распределяются на основе принципа места нахождения, в то время как доходы от НДС

22 К наиболее важным из них относятся местные налоги с продаж товаров и услуг и местный сборы на развитие территорий (дополнительно взимаемые с прибыли). Отмена этих налогов снизила налоговую нагрузку и издержки, связанные с соблюдением требований законодательства. Местные налоги с продаж при наличии действующего на всей территории республики НДС вели к избыточному дублированию. Ставки этих налогов были разными, и их отмена содействовала выравниванию налоговой нагрузки для сектора услуг и других секторов экономики.

23 В соответствии с действующим законодательством, органы управления любого уровня не в праве вводить налоги помимо тех, которые перечислены в Налоговом кодексе (часть I была принята 19 декабря 2002 года, последние изменения были внесены 30 декабря 2011 года; часть II была принята 30 декабря 2009 года, а последние изменения – 1 апреля 2012 года). Перечень разрешенных налогов подразделяется на две категории: «республиканские» и «местные» источники доходов. Если налог классифицируется как «республиканский», это не всегда предопределяет уровень органов управления, в бюджет которых поступают доходы от этого налога.

24 Налоги на собственность и подоходный налог в полном объеме (100 процентов) распределяются между местными бюджетами.

Таблица 9. Нормативы отчислений по отдельным регулирующим налогам

	Местные бюджеты	Базовый уровень		Первичный уровень	
		Города областного подчинения	Районы	Города районного подчинения	Прочие
Налог на недвижимость физических лиц	100	0	0	100	100
Налог на недвижимость юридических лиц	100	60+	100	0	0
Земельный налог, уплачиваемый физическими лицами	100	0	0	100	100
Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами	100	100	100	0	0
Подоходный налог с физических лиц, исчисленный с заработной платы	100	50+	80+	0	0
Подоходный налог с физических лиц, исчисленный с доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности	100	100	100	0	0
Налог на прибыль негосударственных предприятий	100	По усмотрению области	По усмотрению области	По усмотрению области	По усмотрению области
Сбор за осуществление деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма	100	0	0	100	100
Налоги на малые предприятия	100	100	100	0	0
Налог на игорный бизнес		100	100	0	0
Налог на добычу природных ресурсов	100	0	0	0	0

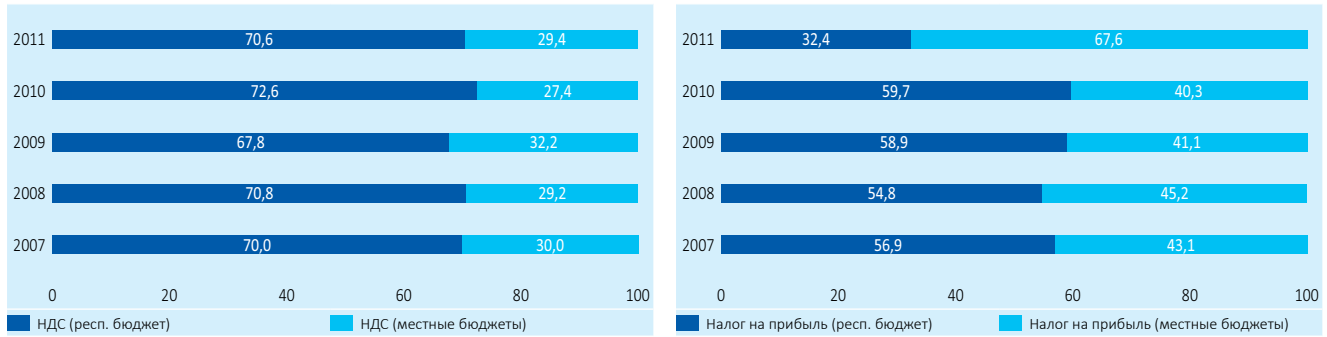
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе Бюджетного кодекса.

распределяются пропорционально численности населения.²⁵ Бюджетным кодексом устанавливаются нормативы отчислений для определения доли республиканских налогов, которые передаются в бюджеты областных и нижестоящих органов управления. Доходы от ряда республиканских налогов, включая налоги на собственность и подоходный налог, в полном объеме поступают в местные бюджеты (Таблица 9). Нормативы отчислений по подоходному налогу с физических лиц и налогу на недвижимость юридических лиц выше в случае районов, что призвано частично компенсировать неравномерное распределение налоговых баз.

Фактические нормативы отчислений от налога на прибыль и НДС в бюджеты разных уровней варьировались от года к году. В то время как в Бюджетном кодексе предусмотрены минимальные нормативы отчислений от подоходного налога с физических лиц, налогов на собственность и ряда других республиканских налогов, нормативы отчислений от НДС и налога на прибыль устанавливаются ежегодно законом о бюджете. Фактически передаваемая в местные бюджеты доля НДС на протяжении последних лет оставалась близкой к 30 процентам (Рисунок 38). Доля налога на прибыль, передаваемого в местные бюджеты, существенно возросла в 2011 году в результате изменений законодательства, предусматривающих полное зачисление в доход местных бюджетов налога на прибыль, уплачиваемого предприятиями коммунальной и частной форм собственности.

25 В результате этого распределение НДС больше похоже на межбюджетный трансферт, нежели регулирующей налог.

Рисунок 38. Фактические нормативы отчислений от НДС и налога на прибыль предприятий в бюджеты разных уровней варьируются год от года



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Вставка 2. Внебюджетные доходы учреждений, непосредственно занимающихся оказанием услуг

Учреждения, непосредственно занимающиеся оказанием услуг, получают дополнительные доходы от оказания платных услуг и сдачи в аренду помещений. В то время как исполнение бюджета по доходам осуществляется управлениями казначейства Минфина с консолидацией денежных средств на едином казначейском счете (ЕКС) в Национальном банке Республики Беларусь (НБРБ), действие положения Бюджетного кодекса об учете внебюджетных средств на счетах казначейства было приостановлено. Такие доходы и расходы, осуществляемые за счет внебюджетных средств, исполняются через отдельные банковские счета в коммерческих банках, но отчетность по ним представляется в соответствии со специальной формой по линиям финансовой подотчетности в Минфин. Однако эти данные не консолидируются для получения полной картины совокупных расходов на государственные услуги, включая как бюджетные, так и внебюджетные средства. В школе, которую посещала группа экспертов, за счет платных услуг финансируется около 2 процентов годовых расходов учреждения.

Отсутствие самостоятельности органов местного управления в проведении своей налоговой политики ослабляет их заинтересованность в эффективном управлении бюджетом. Республика Беларусь реализовала ряд важных налоговых реформ, которые позволили в значительной степени улучшить налоговую среду. Даже до проведения этих реформ местные налоги составляли менее 10 процентов доходов местных бюджетов; а после их проведения поступления от оставшихся трех местных налогов (Таблица 10) составляют менее 0,01 процента доходов местных бюджетов. Ограниченная опора на доходы за счет собственных источников и отсутствие самостоятельности с точки зрения их введения могут вести к сокращению фискальных стимулов для местных органов управления, поскольку издержки, связанные с любым увеличением расходов, как правило, финансируются за счет трансфертов и регулирующих налогов. Финансирование расходов местных органов управления (по крайней мере, частично) за счет местных налогов может усилить стимулы для фискально-ответственного поведения, поскольку для финансирования дополнительных расходов необходимо будет собрать дополнительные налоговые доходы.

Доходы бюджета на душу населения за счет собственных и регулирующих налогов в значительной степени варьируются в зависимости от территориальной единицы. Разница в доходах между территориальными единицами отражает различия в экономическом потенциале и, следовательно, в налоговой базе регионов. Выше всего доходы бюджета на душу населения в Центральном районе г. Минска—они примерно в 21

Таблица 10. Закрепление полномочий, связанных с местными налогами

Наименование налога	Кто может вводить налог	Кто определяет базу	Кто устанавливает ставку	Кто получает доходы
Налог за владение собаками	Областные органы управления	Национальное законодательство (количество собак в возрасте старше 3 месяцев)	Республиканские органы управления определяют корректировки с учетом размера собак (x0,5-1,5)	Местные бюджеты
Курортный сбор	Городские/ районные органы управления	Национальное законодательство (цена курортного лечения)	Городские/районные органы управления в пределах общенационального лимита (3)	Местные бюджеты
Сбор с заготовителей	Областные органы управления	Национальное законодательство (стоимость заготовленной продукции на основе отпускной цены)	Областные органы управления в пределах общенационального лимита (5)	Местные бюджеты первичного уровня

Источник: Налоговый кодекс (Разделы I и VI)

Рисунок 39. Источники фискального неравенства

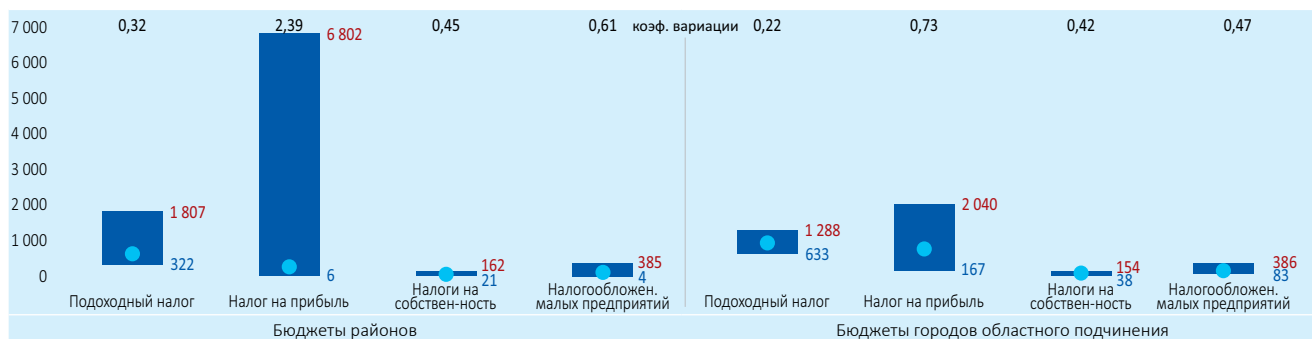


Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина.

раз превышают доходы бюджета Столинского района, где наблюдается самый низкий уровень доходов.²⁶ Самая большая разница, как правило, наблюдается в случае налога на прибыль, причем в среднем разница составляет 240 процентов по сравнению со средним показателем по районам и 73 процента по сравнению со средним показателем по городам (Рисунок 40). Если рассматривать относительный вклад различных налогов в неравенство, очевидно, что, в то время как на налог на прибыль приходится около 36

процентов получаемых на местном уровне доходов, его вклад в показатель неравенства составляет свыше 60 процентов (Рисунок 39).

Рисунок 40. Разница в поступлении отдельных налогов в бюджеты различного уровня, бел. руб. на душу населения, 2011 год



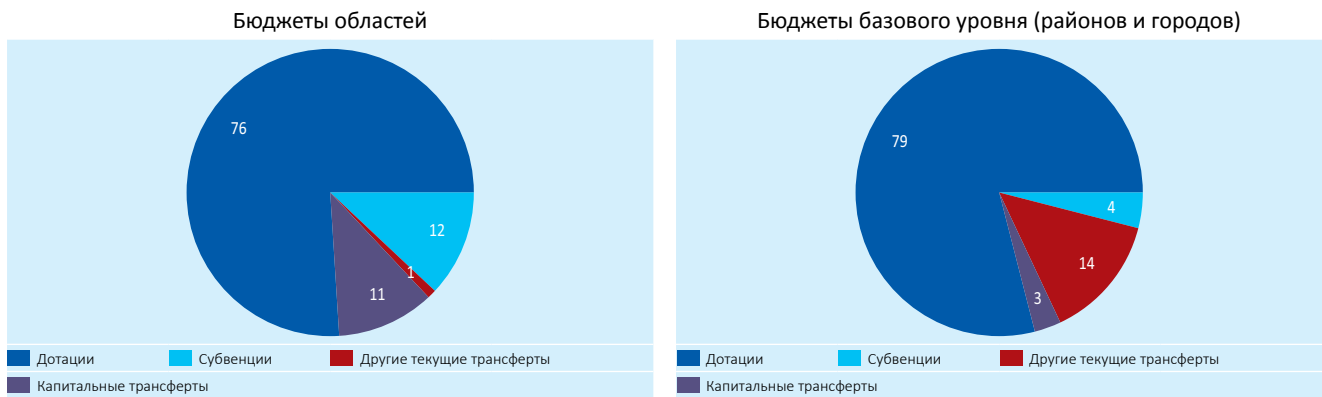
Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина.

26 Центральный район г. Минска является территориальной единицей, но не имеет собственного бюджета. Налоговый потенциал этого района в установленном порядке включается в налоговый потенциал г. Минска.

Система межбюджетных трансфертов выравнивает фискальный потенциал и позволяет финансировать определенные расходы местных бюджетов. Бюджетный кодекс (Глава 12) предусматривает несколько форм межбюджетных трансфертов: i) трансферты на общие цели (дотации); ii) трансферты на осуществление определенных целевых расходов (субвенции); и iii) другие виды межбюджетных трансфертов. Система трансфертов имеет каскадную структуру, где республиканский бюджет предоставляет трансферты бюджетам областей, которые, в свою очередь, выделяют межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам. На долю трансфертов приходится 28 процентов доходов на уровне областей и 43 процента доходов на базовом и первичном уровне. Свыше 75 процентов межбюджетных трансфертов приходится на дотации, еще 11 процентов — на капитальные трансферты (Рисунок 41). Остальное составляют субвенции на осуществление целевых расходов, связанных с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС, поддержкой сельского хозяйства, жилищными приватизационными чеками и т.д. Если брать трансферты из областных бюджетов в бюджеты городов и районов, самый большой удельный вес опять-таки приходится на дотации (79 процентов). Другие текущие трансферты между бюджетами внутри регионов составляют около 14 процентов. Капитальные трансферты и субвенции внутри областей сравнительно невелики (менее 5 процентов для каждой из этих форм).

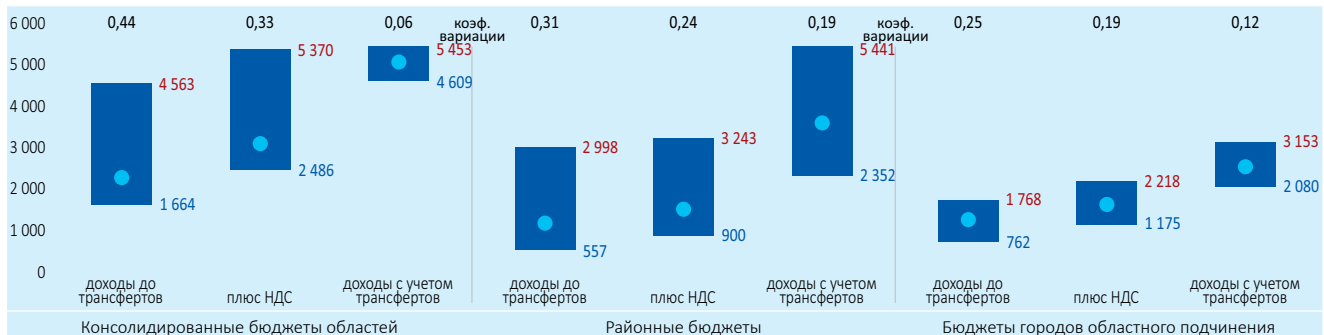
Трансферты общего характера (дотации) из республиканского бюджета в бюджеты областей предназначены для выравнивания бюджетного потенциала регионов. В соответствии с Бюджетным кодексом, размер дотаций должен определяться превышением прогнозного объема расходов местного

Рисунок 41. Состав межбюджетных трансфертов, 2011 год



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина.

Рисунок 42. Выравнивающая функция трансфертов, бел. руб. на душу населения, 2011 год



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

бюджета над прогнозируемым объемом его доходов (Статья 75).²⁷ В Бюджетном кодексе определены подходы к расчету превышения прогнозируемого объема расходов над объемом доходов с учетом налогового потенциала (а не фактических доходов) и необходимых (а не фактических) расходов, причем оба эти показателя должны основываться на наборе объективных критериев каждой конкретной территориальной единицы.²⁸

Однако на практике расчет трансфертов, как правило, основан на дифференцированной корректировке фактических доходов без учета трансфертов и расходов за предыдущий год. В настоящее время вышестоящие органы управления составляют собственные оценки доходов и расходов бюджетов территориальных единиц, входящих в состав их региона. Оценки налоговых и неналоговых доходов основываются на дифференцированной корректировке соответствующих показателей за предыдущий год. Аналогичным образом выводятся прогнозные показатели расходов, т.е. берутся показатели расходов за предыдущие годы и корректируются на изменение численности работников и потребителей услуг в соответствии с отчетностью, представляемой каждым органом местного управления.

Данная система трансфертов обеспечивает высокий уровень фискального выравнивания. С учетом НДС и межбюджетных трансфертов бюджеты и районов, и городов оказываются в высокой степени в равном положении (Рисунок 42). Пятикратный разрыв между наиболее бедными и самыми богатыми районами (с точки зрения получаемых на местном уровне доходов на душу населения) сокращается до четырехкратного после передачи части поступлений от НДС и до двукратного—после распределения дотаций. Трансферты также выравнивают разницу между городскими и районными бюджетами. В то время как средние доходы на душу населения, получаемые на уровне районов, на 8 процентов ниже средних показателей по городам, после получения трансфертов доходы районов на душу населения на 40 процентов превышают показатели городов.

Тем не менее, нынешняя методика распределения дотаций может создавать перекосы в системе стимулов для органов местного управления, сокращая их заинтересованность в повышении эффективности расходов. Поскольку дотации, по сути, закрывают разницу между фактическими доходами без трансфертов и фактическими расходами, органы местного управления мало заинтересованы в рационализации использования ресурсов и обеспечении постоянной экономии бюджетных средств, поскольку любая экономия, скорее всего, приведет к пропорциональному сокращению сумм трансфертов в последующие годы.

Формула расчета трансфертов была разработана с целью сокращения такого негативного влияния на стимулы для органов местного управления, однако она не была внедрена, что связано с ее сложностью и требованиями к данным. Предложенная в Бюджетном кодексе формула слишком сложная и требует

27 Данный вид трансфертов представляет собой так называемый «братский трансферт», который перераспределяется горизонтально между территориальными единицами. Это означает, что при наличии отрицательного прогнозируемого разрыва в бюджете трансферт передается в вышестоящий бюджет. В 2011 году лишь девять из 130 городов областного подчинения и районов должны были передать в вышестоящие бюджеты своих областей трансферты, размер которых варьировался от 23 процентов совокупных доходов в случае Минского района до 5 процентов в случае Солигорского района и до менее 2 процентов в случае остальных семи.

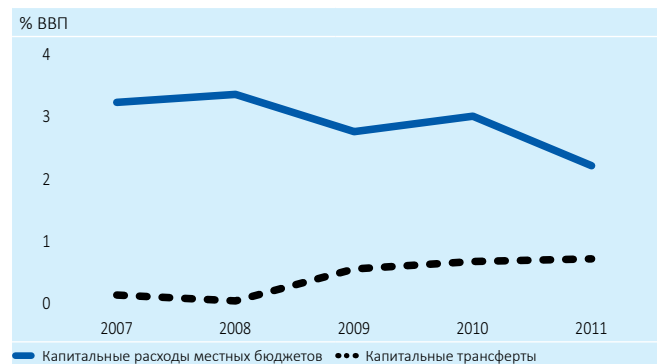
28 В соответствии с Бюджетным кодексом, оценка доходной части для расчета превышения прогнозируемого объема расходов бюджета над прогнозируемым объемом его доходов основана на его налоговом потенциале, а для оценки расходов используются нормативы бюджетной обеспеченности и корректирующие коэффициенты. Нормативы бюджетной обеспеченности должны определяться исходя из числа жителей территориальной единицы либо потребителей предоставляемых государством благ. Корректирующие коэффициенты призваны учесть разницу в стоимости предоставления государством услуг, которая формируется в результате разницы в численности населения, социально-экономических, демографических, климатических, экологических и прочих особенностей территориальной единицы (Статья 76). Методика расчета нормативов бюджетной обеспеченности, корректирующих коэффициентов и размера трансфертов была утверждена Минфином в июле 2011 года. Однако она пока что не применялась в связи с отсутствием дезагрегированных данных, необходимых для расчета параметров формулы. Более подробное описание формулы расчета дотаций представлено в Приложении 2.

большого количества данных, что до сих пор препятствовало ее внедрению. Что касается доходной части, предлагаемый подход к оценке налогового потенциала с точки зрения подоходного налога, налогов на прибыль и на собственность призван устранить стимулы для местных органов управления ослаблять свои усилия по обеспечению сбора доходов. Однако это существенно усложняет формулу расчета трансфертов. Более того, учитывая ограниченность налоговых полномочий местных органов управления и ограниченность их возможностей контролировать взимание налогов (только косвенно за счет влияния на налоговую базу), на практике влияние на стимулы в доходной части может оказаться очень небольшим. Поэтому, возможно, уместно будет использовать фактические доходы (по крайней мере, в первые годы после внедрения формулы).

Значительный объем дополнительных специальных текущих трансфертов из бюджетов областей в нижестоящие бюджеты далее ослабляет стимулы придерживаться фискальной дисциплины для органов управления более низких уровней. В дополнение к распределению трансфертов общего характера на основе разницы между расходами и доходами бюджетов, бюджетные ограничения органов местного управления дополнительно смягчаются в результате использования незапланированных «иных» трансфертов, которые областные органы управления выделяют бюджетам городов и районов в течение финансового года. Эти трансферты, которые ранее назывались «взаимными расчетами», обычно заранее не планируются в бюджете, а скорее выделяются по факту в чрезвычайных ситуациях. В 2011 году на долю этих «иных» трансфертов приходилось около 14 процентов всех межбюджетных трансфертов бюджетам и районов, и городов областного подчинения. Размер таких довольно произвольно определяемых трансфертов указывает на то, что используются они скорее в целях финансирования обычных, а не исключительных расходов.

Увеличение капитальных трансфертов содействовало поддержанию уровня капитальных расходов местных бюджетов в напряженный для бюджетов период. Удельный вес капитальных расходов местных бюджетов, финансируемых за счет капитальных трансфертов, увеличился с 4 процентов в 2008 году до 32 процентов в 2011 году. Такое их увеличение позволило защитить критически важные инвестиции в период, когда капитальные расходы стали основной мишенью при проведении фискальной консолидации.

Рисунок 43. В местных бюджетах растет доля инвестиций, финансируемых за счет капитальных трансфертов



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

D. Управление фискальными рисками на уровне регионов: заимствования и гарантии органов местного управления

В Республике Беларусь органам местного управления разрешено осуществлять заимствования на внутреннем рынке и выдавать гарантии по задолженности третьих сторон в рамках определенных фискальных правил. В соответствии с Бюджетным кодексом, допускается существование трех видов

Таблица 11. Изменение фискальных правил, установленных в отношении долговых обязательств органов местного управления

2009-2010 годы	2011 год	2012 год
Фискальное правило		
Ограничение суммы долговых обязательств органов местного управления <30 % доходов бюджета без учета трансфертов из других бюджетов	Ограничение суммы расходов на обслуживание долга <15% доходов бюджета без учета субвенций	Ограничение суммы долговых обязательств органов местного управления <80% доходов бюджета без учета субвенций
Механизмы обеспечения соблюдения		
При превышении лимита долга исполнительные комитеты должны разработать согласованный с Минфином или вышестоящими исполнительными комитетами план мероприятий по сокращению долга и ежеквартально информировать Минфин о результатах его выполнения.		
Общий максимальный размер долга органов местного управления на очередной финансовый год должен быть зафиксирован в решении местного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год	Отдельный лимит долга органов местного управления и лимит долга, гарантированного органами местного управления, должны устанавливаться решением местного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год (Статья 65-4)	
	Лимиты прямого долга органов местного управления областей и гарантированного ими долга подлежат согласованию с Минфином	
		Лимиты прямого долга органов местного управления базового уровня и гарантированного ими долга подлежат согласованию с органами управления областей

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе Бюджетного кодекса.

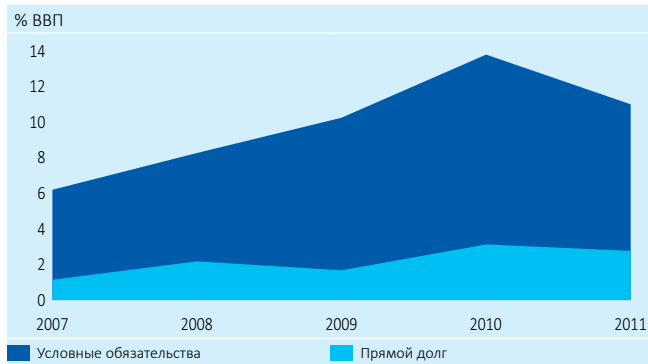
долговых обязательств органов местного управления (Статья 65): i) бюджетные кредиты, преимущественно предназначенные для финансирования внутригодовых кассовых разрывов; ii) эмиссия ценных бумаг; и iii) выдача гарантий по кредитам третьим сторонам.²⁹ Бюджетный кодекс также определяет фискальные правила, действующие в отношении долговых обязательств органов местного управления, которые часто менялись в течение последних четырех лет (Таблица 11). Первоначально Бюджетный кодекс ограничивал общую сумму непогашенных долговых обязательств органов местного управления, которая не должна была превышать 30 процентов доходов без учета трансфертов. В 2010 году это положение заменили правилом, которое ограничивало общую сумму расходов на обслуживание долга, которая не должна была превышать 15 процентов доходов текущего года без учета субвенций. В 2012 году правила вновь пересмотрели, восстановив прямое ограничение суммы долговых обязательств, включая гарантированный долг, 80 процентами доходов без учета субвенций, что предполагает значительно более высокий уровень по сравнению с 2009–10 годами. Кроме того, последние изменения в Бюджетном кодексе также предусматривают укрепление механизмов, используемых для обеспечения соблюдения требований законодательства, и ужесточение санкций, применяемых в случае нарушения правил. Что важнее всего, общая сумма как прямого, так и гарантированного долгов, предусмотренных бюджетом на очередной год,

29 Субъекты, имеющие любую непогашенную задолженность перед органами управления любого уровня, не могут получить новую гарантию (Статья 65).

в соответствии с действующими положениями должна предварительно согласовываться с вышестоящими органами управления. С 2010 года Бюджетный кодекс также прямо предусматривает, что Правительство не выступает гарантом долговых обязательств органов местного управления. Однако в действующем законодательстве не прописаны последующие санкции, применяемые в случае нарушения предельных показателей долга, кроме запрета на дальнейшее привлечение заемных средств.

Обязательства органов местного управления росли быстрыми темпами в течение последних нескольких лет. Обязательства органов местного управления, включая как прямой долг, так и условные обязательства, достигли пиковых значений на уровне почти 14 процентов ВВП в 2010 году с последующим снижением до 10,1 процента ВВП в 2011 году (Рисунок 44). Гарантии, выданные по долговым обязательствам третьих сторон,

Рисунок 44. Обязательства органов местного управления резко возросли



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

включая задолженность сельскохозяйственных производителей и предприятий коммунальной формы собственности, выросли больше всего в связи с расширением КГП в течение последних лет. Прямой долг органов местного управления также вырос примерно до 16,6 процентов доходов без учета субвенций или 15,8 процентов совокупных доходов. На долю гарантий, выданных органами местного управления по кредитам третьим сторонам, приходится еще 48,6 процента доходов без учета субвенций или 46,4 процента совокупных доходов. Это указывает на довольно значительный объем обязательств и рост фискальных рисков, особенно если данная тенденция сохранится.

Рисунок 45. Многие органы местного управления превышают установленный лимит



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Распределение долговых обязательств районов и городов, Число районов



Агрегированный долг местных бюджетов маскирует серьезный уровень задолженности ряда органов местного управления. Отношение прямого долга к доходам без учета субвенций варьируется от 3 процентов в г. Минске до 29,4 процентов в Гродненской области (Рисунок 45, левый график). Аналогичным образом, в то время как отношение гарантированного долга к доходам без учета субвенций составляет менее 20 процентов в г. Минске, в Могилевской области этот показатель достиг 70,4 процентов. Три

Таблица 12. Различия в задолженности на уровне ниже областного, % доходов без учета субвенций, 2011 год

Вид территориальной единицы	Прямой долг	Условные обязательства
Районы		
Среднее значение	6,6	39,4
Минимальное значение	0,0	0,04
Максимальное значение	41,5	233,5
Коэффициент вариации	1,1	1,0
Города областного подчинения		
Среднее значение	5,6	5,3
Минимальное значение	0,0	0,1
Максимальное значение	34,2	21,5
Коэффициент вариации	1,8	1,3

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

области—Гродненская, Могилевская и Брестская - нарушают установленный лимит в размере 80 процентов. Точно так же, существенно варьируется задолженность городов и районов. В 2011 году в Малоритском районе Брестской области, где наблюдается самый высокий показатель суммы долга, общая сумма прямого и гарантированного долгов практически в 3 раза превышала доходы без учета субвенций. Условные обязательства Малоритского района превышают 200 процентов доходов его бюджета без учета субвенций, в то время как средний по всем районам показатель составляет менее 40 процентов (Таблица 12). В 2011 году в 17 районах и городах областного подчинения сумма прямого и гарантированного долга превышала установленный лимит в размере 80 процентов доходов без учета субвенций.

В то время как истоки прямого долга, по всей видимости, лежат в несбалансированности бюджетов, условные обязательства, по-видимому, зависят от эффективности работы экономики регионов. Результаты простой регрессии показывают, что существует положительная корреляция между прямым долгом районов и несбалансированностью бюджетов (Таблица 13). Чем больше разница между доходами без учета трансфертов и расходами, тем больше сумма прямых обязательств. Это указывает на то, что прямые заимствования скорее являются источником финансирования разрыва между расходными обязательствами и имеющимися доходами, а не источником финансирования капитальных расходов. Что касается корреляции между уровнем прямого долга и эффективностью работы экономики (что измерялось с помощью средней по району заработной платы), то похоже она отсутствует. В отличие от этого, в случае гарантий установлена их корреляция с показателями эффективности работы экономики региона, в то время как несбалансированность бюджета, по-видимому, не оказывает влияния на накопление условных обязательств. Это указывает на то, что по всей видимости, гарантии используются для оказания поддержки

Таблица 13. Результаты регрессии коэффициентов долга

	Прямой долг	Гарантированный долг	Совокупный долг
Месячная заработная плата	-0,017	-0,143***	-0,184**
Несбалансированность бюджета*	6,796***	16,802	33,421**
Брестская область	33,982***	73,196	101,934*
Витебская область	13,825***	-38,399*	-33,112
Гродненская область	9,367***	-106,344***	-101,831***
Константа	25,797	335,048***	384,887**
Наблюдения	106	130	106
R-квадрат	0,444	0,427	0,392

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Примечание: Несбалансированность бюджета измеряется как разница между доходами без учета трансфертов и расходами.

испытывающим трудности предприятиям и сельскохозяйственным производителям в экономически менее развитых регионах. И, наконец, похоже, что между областями прослеживаются отличия системного характера, в особенности это касается прямого долга, уровень которого выше в районах и городах Брестской, Витебской и Гродненской областей, что указывает на более серьезную несбалансированность расходов и бюджетного потенциала этих регионов.

В соответствии с законодательством, Правительство не несет ответственности по обязательствам органов местного управления, но высокая степень фискальной взаимозависимости создает фискальные риски. Недостаток местных налогов и опора на регулирующие республиканские налоги и трансферты усиливают высокую степень фискальной взаимозависимости между разными уровнями органов управления. Более того, отсутствие нормативно-правовой базы по вопросам банкротства муниципалитетов может создать сложности в решении проблем в случае неплатежеспособности органов местного управления. В этой связи на практике обязательства, вероятно, будут тем или иным способом перенесены на республиканский уровень. Это может привести к большой проблеме с системой стимулов, поскольку для органов местного управления (или предприятий, находящихся в их собственности) будут существовать серьезные стимулы привлекать заемные средства, выдавать гарантии и даже накапливать просроченную задолженность в надежде, что в случае необходимости задолженность будет погашена за счет средств республиканского бюджета. Более того, поскольку обязательства органов местного управления необходимо будет исполнять за счет будущих совокупных налоговых поступлений, зафиксированное в действующем законодательстве определение государственного долга, которое предусматривает включение в это понятие только долга центрального правительства, занижает действительный размер обязательств органов управления.

Е. Возможные реформы

В последние годы Республика Беларусь достигла хорошего прогресса в области реформирования и модернизации своей системы межбюджетных отношений. Однако существует ряд направлений, где могут быть полезны дополнительные реформы, которые позволят Республике Беларусь добиться повышения эффективности в государственном секторе за счет хорошо структурированной системы межбюджетных отношений. Варианты возможных реформ включают в себя:

- а. **Расширение налоговых полномочий за счет официального закрепления налогов на собственность за органами местного управления.** Следует сохранить предусмотренное в настоящее время право устанавливать ставку налога на недвижимость и земельного налога и официально закрепить эти налоги за органами местного управления. Однако предоставленное органам местного управления право определения налоговой базы путем установления льгот и иных режимов благоприятствования является нежелательным, поскольку это усложняет соблюдение и обеспечение применения налогового законодательства, делая его непрозрачным.
- б. **Упрощение и применение формулы для расчета трансфертов в целях усиления предсказуемости и прозрачности системы трансфертов.** Во-первых, можно ввести более стабильное и четкое правило для определения общего объема выравнивающих трансфертов в областном бюджете, которое

отражало бы общие бюджетные ограничения и учитывало бы общий удельный вес расходов органов местного управления. Во-вторых, нынешняя формула выравнивания диспропорций между бюджетами органов местного управления на основе разницы между оценкой расходов и бюджетным потенциалом обеспечивает хорошую основу для расчетов. Но ее, возможно, необходимо будет существенно упростить для применения на практике. Что касается доходной части, учитывая ограниченность самостоятельности органов местного управления в отношении доходов, использование фактических доходов представляется приемлемым, по крайней мере, в первые годы. Что касается расходной части, учитывая значимость для бюджета небольшого числа основных категорий расходов (например, расходов на образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство), при определении трансфертов следует преимущественно ориентироваться на удовлетворение потребностей в финансировании этих секторов. Это можно сделать путем оценки необходимых расходов на образование и первичное здравоохранение в сочетании с неким выравнивающим компонентом, учитывающим финансирование остальных расходов. Учитывая различия в структуре затрат в сельских и городских регионах, можно применять корректирующие коэффициенты. Тем не менее, критически важно, чтобы необходимые расходы определялись независимо от фактических расходов на конкретные ресурсы, такие как оплата труда, чтобы создать для органов местного управления стимулы экономить средства и перераспределять расходы. Такой подход к определению трансфертов на основе формулы следует применять как в отношении трансфертов из республиканского бюджета в бюджеты областей, так и в отношении трансфертов областей в нижестоящие бюджеты.

- в. **Пересмотр определения государственного долга с тем, чтобы включить в него обязательства органов местного управления.** Учитывая высокую степень взаимозависимости между органами управления разных уровней в Республике Беларусь, обязательства органов местного управления следует включать в статистику совокупного государственного долга, чтобы более точно отражать размер обязательств, которые необходимо будет финансировать за счет будущих совокупных налоговых доходов.
- г. **Совместная работа с регионами, имеющими самые высокие показателями долга, над сокращением их обязательств.** В соответствии с положениями Бюджетного кодекса, Правительство должно оказывать помощь органам местного управления с высоким уровнем задолженности в определении исходных причин накопления прямых и (или) косвенных обязательств и выработке мер по сдерживанию и сокращению объема обязательств, для приведения его в соответствие с лимитом в размере 80 процентов.

Глава 3.

Финансирование здравоохранения: повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в здравоохранении

***Резюме:** Республика Беларусь достигла значительных успехов в улучшении состояния здоровья населения, однако серьезные проблемы все еще остаются. За период 1990-2010 годов уровни младенческой и материнской смертности снизились почти в два раза, ожидаемая продолжительность жизни при рождении восстановилась после падения в первые годы переходного периода, хотя все еще остается несколько ниже уровня 1985 года. Заболеваемость неинфекционными болезнями, особенно сердечно-сосудистыми заболеваниями, стремительно растет и является одной из наиболее серьезных проблем для системы здравоохранения. Государственные расходы на здравоохранение, которые являются основным источником финансирования сектора, составляют 3,5 процента ВВП и в целом соразмерны уровню доходов в Республике Беларусь, хотя в секторе отмечаются признаки неэффективности распределения и использования средств. Для своей численности населения Беларусь имеет избыточное количество стационарных учреждений здравоохранения, коек, врачей, медицинских сестер и другого персонала. Столь дефицитные ресурсы слишком «тонко» распределены, для того, чтобы содержать действующие учреждения, что мешает перейти к новому и более экономически-эффективному использованию средств. Более того, отмечаются значительные различия в эффективности функционирования стационарных учреждений по регионам страны при значительных отличиях в средних сроках пребывания пациентов в стационаре и в расходах на аналогичные виды лечебных мероприятий. Устранение такой неэффективности имеет важнейшее значение для снижения издержек в здравоохранении и повышения его экономической эффективности, особенно в условиях увеличения финансовой нагрузки на сектор вследствие роста стоимости лечения и старения населения. В данной главе рассматривается результативность функционирования системы здравоохранения Республики Беларусь с акцентом на распределение и использование ресурсов, предлагаются варианты повышения эффективности управления расходами в секторе, среди которых смещение акцента*

в сторону оказания первичной медицинской помощи и профилактики неинфекционных заболеваний, реструктуризация сети медицинских учреждений и дальнейшие меры по повышению качества управления в здравоохранении.

А. Система здравоохранения Республики Беларусь: институциональная и административная структура

Государственные учреждения здравоохранения оказывают основной объем медицинской помощи в Республике Беларусь. С институциональной точки зрения, система здравоохранения является традиционной системой, которая финансируется и управляется государством. В основе системы лежит разветвленная сеть государственных учреждений здравоохранения во всех регионах страны, основу которой составляют поликлиники и больницы, оказывающие в основном бесплатные медицинские услуги населению. Стационарная медицинская помощь организована по системе Семашко³⁰, в рамках которой республиканские, областные и районные больницы обеспечивают оказание стационарной и экстренной помощи. Некоторые отраслевые министерства (например, Министерство обороны) и крупные государственные предприятия (ГП) имеют собственные медицинские учреждения, в том числе амбулаторные и стационарные, которые оказывают лечебные услуги нынешним, а в некоторых случаях и бывшим работникам.³¹ Количество и возможности частных медицинских учреждений все еще ограничены.

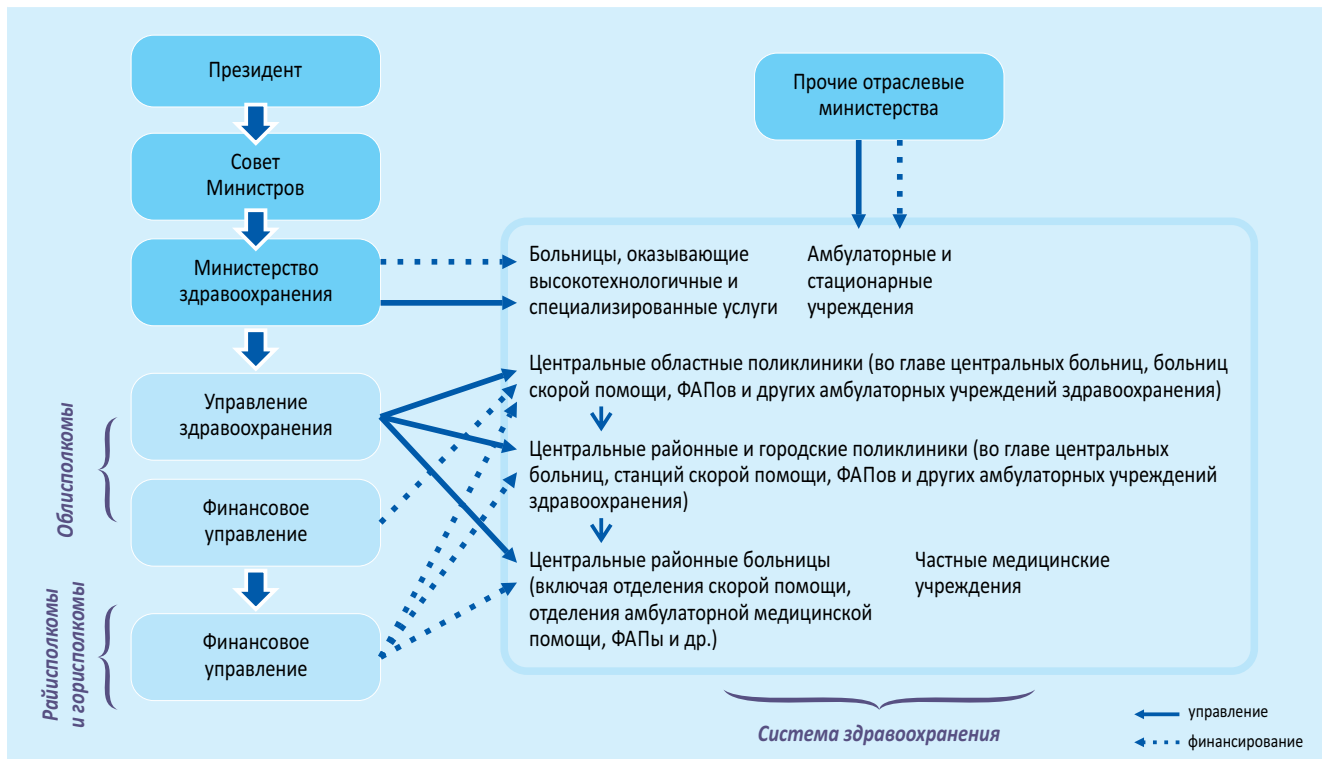
Административные отношения в системе здравоохранения Республики Беларусь построены по иерархическому и территориальному принципу. Разработку политику осуществляет Президент и Совет Министров; ее реализация возложена на Министерство здравоохранения (Минздрав) (Рисунок 46). Минздрав отвечает не только за деятельность подведомственных государственных учреждений здравоохранения, но также и за работу всей сети клиник и больниц, включая частные, а также за функционирование (результаты) всей системы здравоохранения. Управление учреждениями здравоохранения на местном уровне также осуществляется Минздравом через шесть управлений здравоохранения областных исполнительных комитетов и комитет по здравоохранению Минского городского исполнительного комитета (которые, находясь в подчинении у Министерства здравоохранения, являются управлениями соответствующих исполкомов и напрямую подотчетны заместителям руководителей местных администраций). Управления здравоохранения осуществляют контроль не только за деятельностью организаций здравоохранения областного уровня, но также и за работой учреждений здравоохранения районного и городского уровня, поскольку районные и городские управления здравоохранения были упразднены в 2004–2006 годах.³² Ряд функций, которые ранее осуществляли районные управления здравоохранения, были переданы центральным районным поликлиникам (больницам), формирующим группы стационарных и поликлинических учреждений региональной сети медицинской помощи.

30 В Республике Беларусь отсутствует четкое разграничение между уровнями медицинской помощи (первичной, специализированной, высокоспециализированной) поскольку: (i) место первого контакта возможно на любом уровне системы; и (ii) в системе Семашко принята классификация больниц по «группам» заболеваний, на лечении которых они специализируются, нежели по уровням помощи.

31 К их числу относятся Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство труда и социальной защиты, Министерство спорта и туризма, Администрация Президента Республики Беларусь и Комитет пограничных войск.

32 Здравоохранение в Республике Беларусь: вчера, сегодня, завтра. В.И. Жарко, И.В. Малахова, И.И. Новик, М.М.Сачек, Минск, 2012 год.

Рисунок 46. Структура и управление в системе здравоохранения



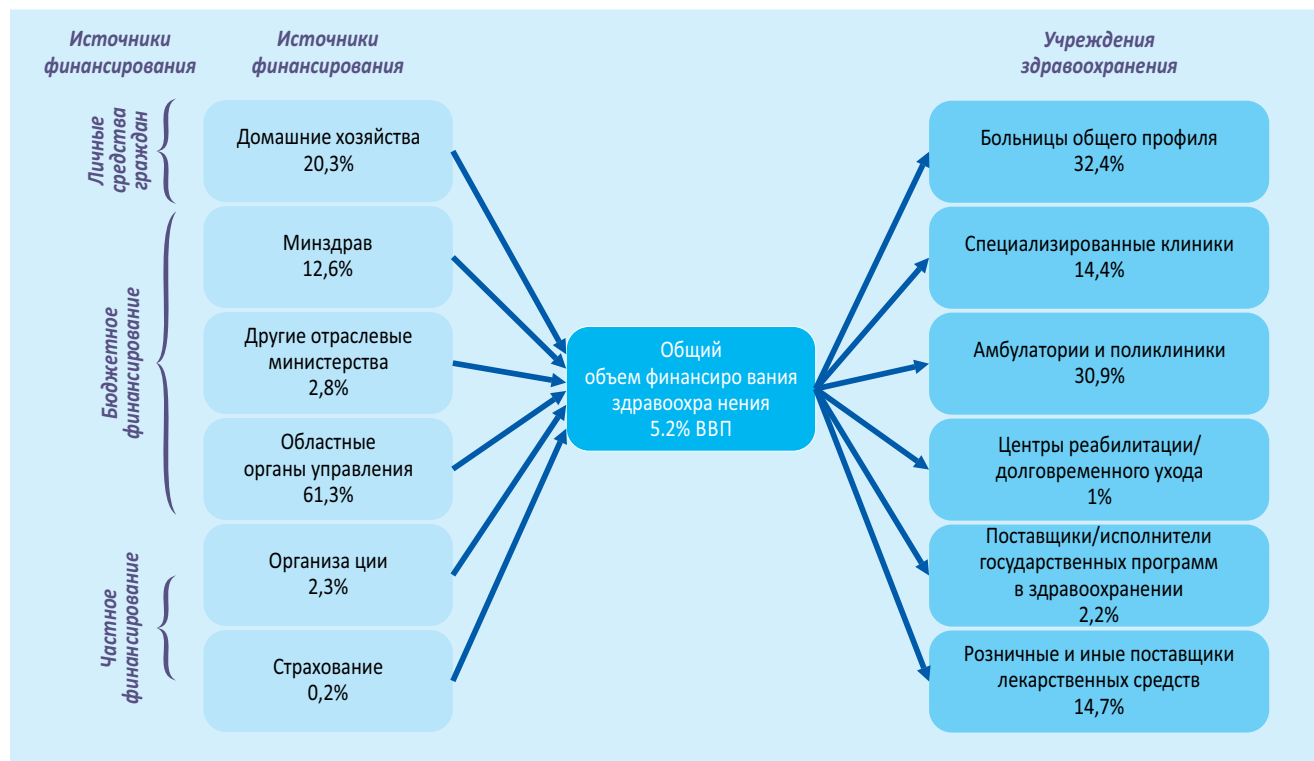
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь и публикации «Здравоохранение в Республике Беларусь: вчера, сегодня, завтра», В.И. Жарко, И.В. Малахова, И.И. Новик, М.М. Сачек, Минск, 2012 год.

Государственный бюджет является основным источником финансирования здравоохранения. Совокупный объем расходов на здравоохранение в Республике Беларусь составляет около 5 процентов ВВП, что выше, чем в большинстве стран СНГ, но ниже аналогичного среднего показателя в странах ОЭСР (9,2 процента ВВП). В расчете на душу населения государственные и частные расходы на здравоохранение в совокупности в 2010 году составляли примерно 914 852 бел. руб., что эквивалентно 307 долл. США или 732 долл. США по ППС.³³ Расходы на здравоохранение финансируются из трех источников (Рисунок 47): (i) бюджет; (ii) личные средства домашних хозяйств и (iii) оплата крупными ГП медицинских услуг, оказываемых их работникам. Средства бюджета, формируемые за счет общих налоговых поступлений и направляемые через бюджеты органов местного управления, являются основным источником финансирования, на долю которого приходится свыше трех четвертых от общего объема финансирования здравоохранения. Удельный вес расходов домашних хозяйств составляет около 20 процентов. Третьим источником финансирования является оплата организациями медицинских услуг, оказываемых их работникам. Другие источники поступлений, такие как страховые взносы, являются несущественными.

Все государственные учреждения здравоохранения являются бюджетными организациями, финансирование которых осуществляется на основе смет. Вне зависимости от статуса (т.е. республиканские или местные учреждения здравоохранения), организации здравоохранения получают годовой объем финансирования из бюджета органов управления соответствующего уровня. В рамках существующей

33 ППС в размере 1 248,260 бел. руб. за 1 долл. США в 2010 г. В течение 2010 года официальный курс белорусского рубля к доллару США в среднем составлял 2 978,1.

Рисунок 47. Источники финансирования и финансовые потоки в системе здравоохранения Республики Беларусь



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Национальные счета здравоохранения.

системы финансирования, бюджет государственного учреждения здравоохранения основан на текущей структуре расходов, т.е. определяется расходами прошлого года на оплату труда, не связанными с оплатой труда текущими расходами, а также капитальными расходами, скорректированными на рост цен и другие параметры в процессе подготовки бюджета. Таким образом, существующий порядок планирования бюджета предоставляет учреждениям здравоохранения слабые стимулы (и ограниченные полномочия) для оптимизации использования ресурсов и недостаточно поощряет повышение ими эффективности, качества лечения или достижение результатов в улучшении здоровья населения в целом.

В. Результаты функционирования системы здравоохранения: достижения и вызовы

В Республике Беларусь достигнут значительный прогресс в улучшении ряда показателей в здравоохранении. За период с 1990 года существенно снизились уровни младенческой и материнской смертности, и по этим показателям Беларусь опережает многие другие страны региона (Таблица 14). По данным ООН, уровень смертности среди детей в возрасте до 5 лет снизился с 17,2 до 6 на 1 000 человек в период 1990–2010 годов; уровень материнской смертности за этот же период снизился с 21,1 до 4 на 100 000 человек. Еще во времена Советского Союза в Беларуси обеспечивался практически полный охват матерей и детей базовыми видами медицинской помощи (такими как родовспоможение в условиях стационарных лечебных учреждений и вакцинация детей), и после обретения независимости стране

Таблица 14. Выборочные показатели здравоохранения Беларуси в сравнении со странами региона

	Уровень материнской смертности (2009)	Уровень смертности среди детей в возрасте до 5 лет (2010)	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (2009)		Уровень смертности взрослого населения*		Стандартизированный по возрасту уровень смертности взрослого населения **	Уровень заболеваемости туберкулезом, на 100 тыс. чел. (2010)	Показатель распространенности ВИЧ, на 100 тыс. чел. (2009)	ВНД на душу населения по ППС в текущих долл. США
			мужчины	женщины	мужчины	женщины				
Казахстан	51	33	59	70	432	185	650	151	250	11310
Кыргызская Республика	71	38	63	70	327	162	607	159	243	2290
Таджикистан	65	63	66	69	183	160	427	206	131	2310
Азербайджан	43	46	66	70	221	134	489	110	41	9020
Украина	32	13	62	74	395	148	500	101	786	7080
Российская Федерация	34	12	62	74	391	144	517	106	696	19940
Узбекистан	28	52	66	71	220	139	568	128	103	3440
Молдова	41	19	65	73	309	134	401	182	338	3670
Беларусь	4	6	64	76	324	117	446	70	172	14560
Армения	30	20	66	74	246	103	378	73	62	6140
Беларусь (1990 год)	37	17	66	75	282	107	n/a	80	48***	4640
Грузия	67	22	67	75	235	97	450	107	81	5390
Латвия	34	10	67	77	284	105	359	39	43	17820
Албания	27	18	72	75	126	88	215	14	n/a	8900
Литва	8	7	68	79	274	95	312	69	37	19690
Турция	20	13	72	77	134	73	268	28	6.1	17340
Эстония	2	5	70	80	234	77	269	25	736	20830
Польша	5	6	72	80	197	76	219	23	70	20480
Чешская Республика	5	4	74	80	138	63	164	6.8	19	24280
Швеция	4	3	79	83	74	47	79	6.8	88	42200

Источник: ВОЗ (World Health Statistics, 2011).

Примечание: Страны ранжированы по средней ожидаемой продолжительности жизни.

* Вероятность смерти в возрасте от 15 до 60 лет, на 1 000 чел.

** Стандартизированный по возрасту уровень смертности взрослого населения от заболеваний сердечно-сосудистой системы и диабета, в возрасте от 30 до 70 лет на 100 тыс. чел.

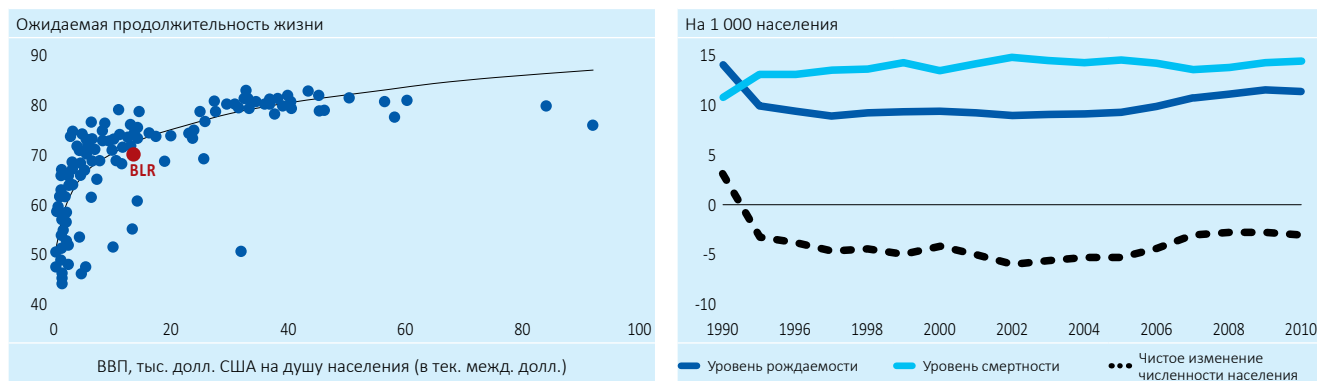
*** 2000.

удалось его поддержать и расширить. Кроме того, в Беларуси достигнуты более высокие результаты в сдерживании распространения новых инфекционных заболеваний по сравнению с соседними странами. Уровень распространенности ВИЧ-инфекции среди взрослого населения ниже, чем в других странах региона, заболеваемость ВИЧ-инфекцией сконцентрирована преимущественно среди потребителей инъекционных наркотиков (показатель распространенности ВИЧ среди этой категории лиц составляет 10,7 процента \pm 0,7). В Республике Беларусь также достигнуты положительные результаты в области борьбы с туберкулезом. По последним данным официальной статистики, в 2010 году зарегистрировано

около 46 случаев туберкулеза на 100 000 населения, что является относительно низким показателем в регионе.³⁴

Несмотря на эти достижения, ожидаемая продолжительность жизни в Республике Беларусь на сегодняшний день ниже, чем в 1970-х годах. За более чем 40 лет продолжительность жизни в Беларуси не увеличилась, и в настоящее время республика занимает 119 место среди 170 стран по показателю ожидаемой продолжительности жизни. Аналогично ряду других стран бывшего Советского Союза, в Беларуси произошло резкое падение ожидаемой продолжительности жизни в первые годы переходного периода, причем—несмотря на умеренный прогресс—за последние 10 лет данный показатель не вернулся на уровень, отмечаемый до начала переходного периода. В 1970 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении в среднем составляла 68 лет для мужчин и 76 лет для женщин; к 1990 году этот показатель снизился до 66,3 для мужчин и 75,6 для женщин, а в 2010 году ожидаемая продолжительность жизни составила 64,3 для мужчин и 76,9 для женщин. Ожидаемая продолжительность жизни является особенно низкой в сельских районах, где этот показатель может составлять лишь 58,7 лет (среди мужского населения в Могилевской области в 2010 году).

Рисунок 48. Ожидаемая продолжительность жизни остается низкой, причем слишком высокий уровень смертности является причиной сокращения численности населения



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, публикация «Показатели мирового развития», Белстат.

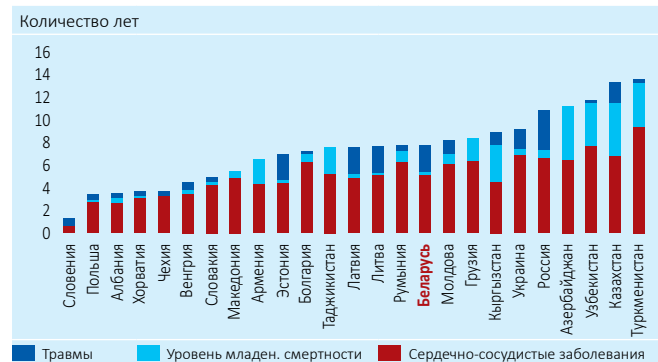
Сравнительно высокий уровень преждевременной смертности среди взрослого населения, особенно среди мужчин, в сопоставлении с другими странами Европы, является основной причиной отставания Беларуси по показателю ожидаемой продолжительности жизни, а также причиной сокращения численности населения. Вероятность смерти в возрасте от 15 до 60 лет составляет 324 и 117 на 1 000 мужского и женского населения соответственно, что на 12 процентов выше уровня 1990 года (Таблица 14). Необходимо отметить, что Беларусь переместилась за период с 1970 по 2010 годы с 81 на 150 позицию в международном рейтинге по уровню смертности среди взрослого мужского населения и с 38

34 По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), уровень заболеваемости туберкулезом (всеми формами) в Республике Беларусь с учетом занижения данных составляет 70 (при доверительном интервале 57–85) случаев на 100 000 населения; показатель распространенности составляет 98 (при доверительном интервале 38–170) на 100 000 населения; смертность от туберкулеза составляет 11 (при доверительном интервале 6,3–17) на 100 000 населения. Кроме того, исследование устойчивости к лекарственным препаратам, проведенное в г. Минске в декабре 2010 года, выявило наличие форм туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью в 35 % случаев новых диагнозов и 76 % ранее пролеченных случаев. У 11,9 процента (доверительный интервал: 9,7–14,6) пациентов, страдающих от туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью, выявлена экстенсивная форма заболевания.

на 108 позицию по уровню смертности среди взрослого женского населения, поскольку в большинстве других стран за этот же период аналогичные показатели улучшились³⁵.

Демографические и эпидемиологические показатели в Республике Беларусь изменяются, и в настоящее время неинфекционные заболевания становятся ведущей причиной в структуре смертности среди взрослого населения. Основной причиной смертности являются неинфекционные заболевания, главным образом, сердечно-сосудистые заболевания (ишемическая болезнь сердца и инсульты), онкологические заболевания и случаи смерти, вызванные внешними факторами, такими как аварии, травмы, убийства и самоубийства (Таблица 15). Ожидается дальнейший рост заболеваемости неинфекционными заболеваниями, такими как сердечно-сосудистые и онкологические патологии, поскольку в ближайшие два десятилетия прогнозируется увеличение численности населения в возрасте старше 60 лет до более 2,4 миллиона человек. Сдерживание распространения неинфекционных заболеваний, главным образом, сердечно-сосудистых, безусловно, является главной проблемой в сфере здоровья населения в Республике Беларусь. На смертность от сердечно-сосудистых заболеваний приходится более 50 процентов случаев в структуре смертности и 80 процентов отставания республики от стран Западной Европы по показателю ожидаемой продолжительности жизни (Рисунок 49).

Рисунок 49. Неинфекционные заболевания являются основной причиной более низкой ожидаемой продолжительности жизни в Беларуси и странах ЕЦА по сравнению с другими странами Европы



Источник: Rachel et al. (2005).

Рисунок 50. За счет собственных средств в основном приобретаются лекарства



Источник: Оценки Всемирного банка, Национальные счета здравоохранения.

Существующая система обеспечивает высокие уровни финансовой защиты, снижая связанные со здоровьем экономические риски для домашних хозяйств. В результате финансирования за счет налоговых поступлений медицинской помощи, доступной гражданам во всех регионах страны, личные расходы домашних хозяйств на медицинские услуги являются небольшими, составляя около 20 процентов от общего объема расходов на здравоохранение, что эквивалентно 1-1,1 процента ВВП или около 1,8 процента

35 По сравнению со Швецией, страной с сопоставимой численностью населения, распределением по возрастным группам и со схожими ежегодными показателями деторождения, в 2010 году в Республике Беларусь количество смертных случаев более чем на 40 000 превысило аналогичный показатель в Швеции; при этом основная разница приходится на категории населения трудоспособного возраста.

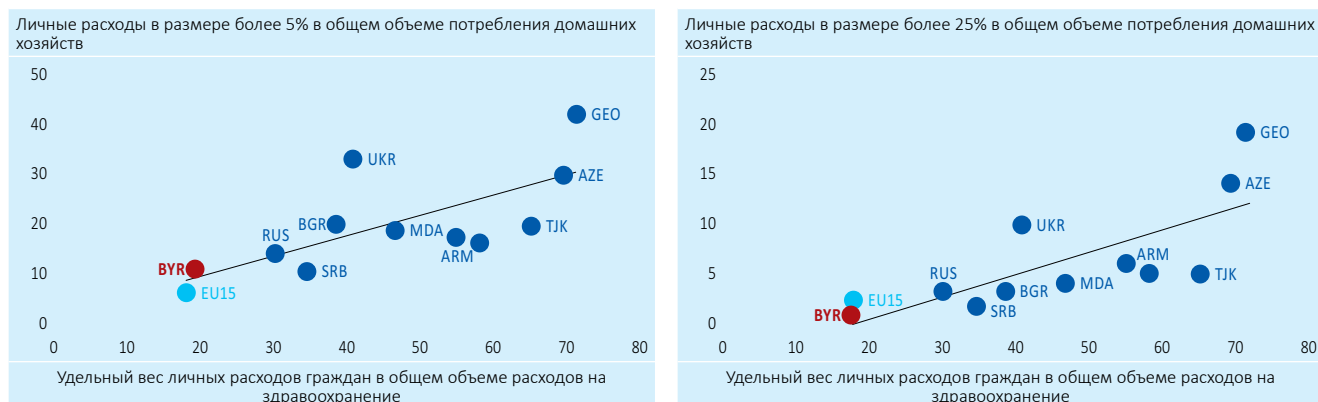
Таблица 15. Основные причины смертности в Республике Беларусь в 2010 году

	Количество смертей	Процентное соотношение
Ишемическая болезнь сердца	56 103	45,72
Инсульт	20 736	16,9
Рак легких	3 404	2,77
Отравления	3 331	2,71
Травмы	2 950	2,4
Рак желудка	2 784	2,27
Самоубийства	2 607	2,12
Заболевания печени	2 526	2,06
Рак толстой и прямой кишки	2 413	1,97
Заболевания легких	2 404	1,96
ДТП	1 848	1,51
Другие причины	6 180	5,0

Источник: Данные государственной статистики Республики Беларусь.

совокупных расходов домашних хозяйств.³⁶ В расходах домашних хозяйств на медицинские услуги на покупку лекарств приходится 73 процента, что значительно ниже, чем в большинстве других стран региона (Рисунок 50). Количество домашних хозяйств, вынужденных оплачивать непосильно высокие расходы на лечение, также меньше, чем в большинстве других стран региона. В то время, как в 2010 году около 11 процентов домашних хозяйств расходовали более 5 процентов от общего объема потребления на медицинские услуги, лишь менее 1 процента домашних хозяйств вынуждены были оплачивать непосильно высокие расходы на лечение, превышающие 15 процентов от их объема потребления (Рисунок 51). Такой уровень финансовой защиты сопоставим с показателями стран ЕС с высоким уровнем доходов.

Рисунок 51. Чем ниже доля личных расходов, тем менее непосильные расходы на лечение



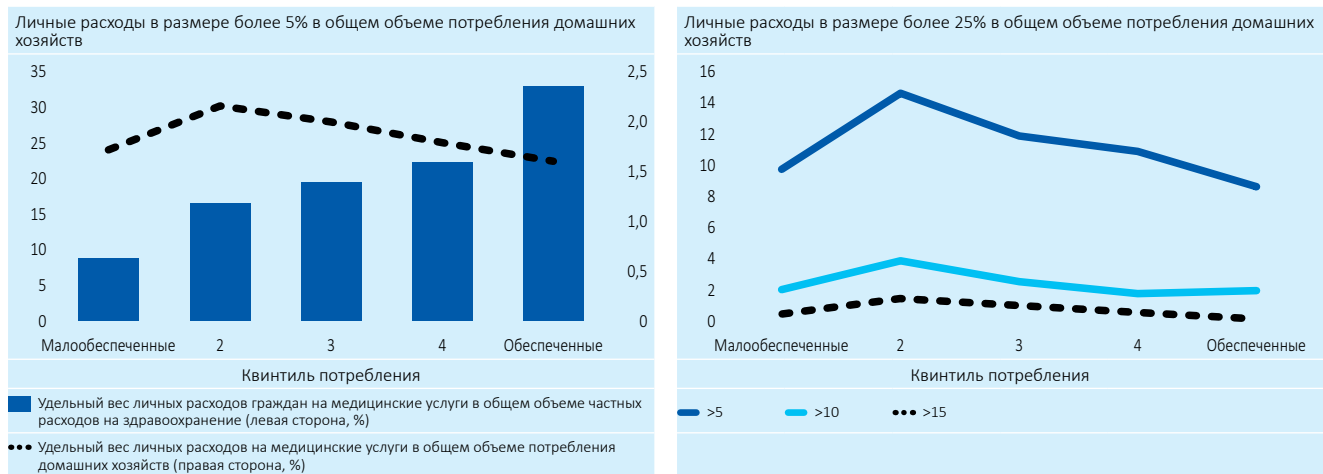
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе данных обследований домашних хозяйств.

Несмотря на в целом низкий уровень личных расходов граждан на лечение, прослеживаются важные различия в их распределении среди домашних хозяйств. На долю более обеспеченных домашних хозяйств приходится больше личных расходов на медицинские услуги (Рисунок 52, левый график). Тем не менее, в целом личные расходы на медицинские услуги являются умеренно регрессивными, поскольку домашние хозяйства с более высокими доходами расходуют меньшую долю их совокупных бюджетов на лечение. Тем не менее, наиболее уязвимыми являются не самые малообеспеченные домашние хозяйства,

36 В данном разделе анализируется динамика личных расходов граждан на медицинские услуги в период 2000-2010 годов на основе данных обследования доходов и расходов домашних хозяйств за 2000, 2005 и 2010 годы. В целях сопоставления домашних хозяйств в выборке, мы провели корректировку на размер домашнего хозяйства с использованием шкалы эквивалентности взрослого. В соответствии со шкалой, главе домашнего хозяйства придан вес, равный 1, членам домашнего хозяйства в возрасте старше 13 лет придан вес, равный 0,5; другим членам домашнего хозяйства в возрасте 13 лет или младше – вес, равный 0,3. Для получения оценок по всему населению, применены веса выборки, представленные в обследовании доходов и расходов домашних хозяйств.

а семьи, относящиеся к нижней категории среднего класса, которые расходуют наибольшую долю своих доходов на медицинские услуги (2 процента от объема потребления домашних хозяйств). Аналогичным образом, концентрация непосильно высоких расходов на медицинские услуги в целом является наиболее значительной среди домашних хозяйств, относящихся к нижней категории среднего класса: в 2010 году у домашних хозяйств второго наиболее низкого квинтиля потребления вероятность столкнуться с необходимостью оплачивать непосильно высокие расходы на лечение была в 17 раз выше, чем у домашних хозяйств из наиболее обеспеченного квинтиля (Рисунок 52, правый график).

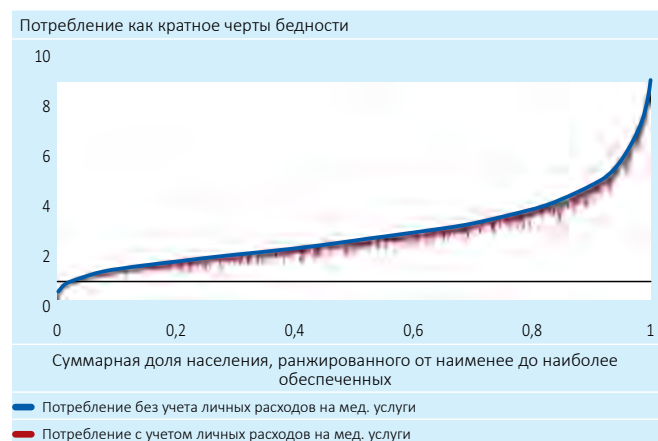
Рисунок 52. Личные расходы на медицинские услуги являются умеренно регрессивными; домашние хозяйства из нижней категории среднего класса наиболее уязвимы к шокам



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе данных обследований домашних хозяйств.

Высокий уровень финансовой защиты способствовал сокращению бедности. Для того чтобы определить, в какой степени личные расходы на медицинские услуги в Беларуси влияют на бедность, мы анализируем несколько показателей бедности³⁷ - без учета и с учетом расходов домашних хозяйств на медицинскую помощь. Результаты свидетельствуют о том, что эффект усиления бедности за счет расходов на медицинские услуги в Беларуси является довольно незначительным. Количество малообеспеченных увеличивается примерно на 15 000 человек вследствие расходов на медицинские услуги. Аналогично, расходы на лечение оказывают умеренное влияние на показатели глубины и

Рисунок 53. Влияние расходов на медицинские услуги на потребление домашних хозяйств



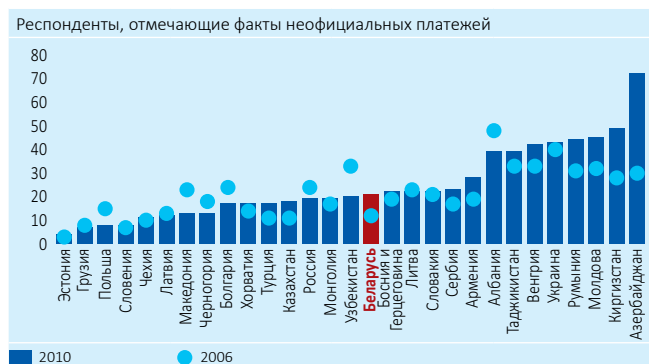
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2010 год.

37 Мы используем три стандартных показателя: i) доля населения за чертой бедности, т.е. процентное соотношение населения, живущего за чертой бедности; ii) дефицит дохода, означающий среднее «удаление» малообеспеченных домашних хозяйств от черты бедности, что фактически отражает глубину бедности; и iii) нормализованный дефицит дохода, получаемый путем деления дефицита дохода на черту бедности, который показывает «остроту» бедности.

интенсивности бедности.³⁸ Аналогичные выводы отражены на Рисунке 53, на котором показан график, отражающий расходы домашних хозяйств, включая оплату медицинских услуг³⁹. Для каждого домашнего хозяйства вертикальный столбец или «закрашенный сегмент» показывает, в какой степени вычет затрат на лечение уменьшает другие расходы; при этом черта бедности отмечена горизонтальной красной линией. На этом рисунке показано, что расходы на медицинские услуги сравнительно равномерно распределены по домашним хозяйствам (хотя более обеспеченные домашние хозяйства, как правило, расходуют несколько больше); при этом незначительное количество домашних хозяйств оказывается ниже черты бедности из-за расходов на медицинские услуги.

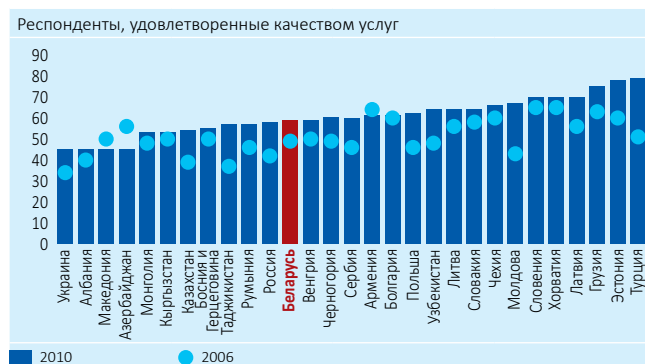
Распространенность неофициальных платежей в системе здравоохранения в Республике Беларусь является относительно низкой, хотя и демонстрирует тенденцию к росту. В 2010 году (последний год, по которому имеются данные) 21 процент респондентов отмечали факт неофициальных платежей в системе здравоохранения по сравнению с 12 процентами в 2006 году (Рисунок 54). Неофициальные платежи, как представляется, являются более распространенной практикой в системе здравоохранения, чем в других сферах государственных услуг, например, в системе образования, где факт неофициальных платежей отмечают только 6 процентов респондентов.

Рисунок 54. Уровень коррупции является низким, но растет



Источник: Обследование «Жизнь в переходный период» за 2006 и 2010 годы.

Рисунок 55. Удовлетворенность качеством услуг повышается



Данные опросов населения свидетельствуют о том, что степень удовлетворенности граждан качеством медицинской помощи повысилась. Данные обследования доходов и расходов домашних хозяйств и других опросов показывают, что за последнее десятилетие в Республике Беларусь увеличился удельный вес граждан, которые удовлетворены состоянием своего здоровья и качеством оказываемой медицинской помощи в целом⁴⁰. Результаты опросов в рамках исследования «Жизнь в переходный период» свидетельствуют о том, что степень удовлетворенности качеством медицинской помощи, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, повысилась за последние несколько лет: в 2006 году

38 Подробные результаты микроанализа личных расходов граждан на медицинские услуги представлены в Приложении 3.

39 В данном случае потребление домашних хозяйств выражено как кратное национальной черты бедности, исходя из бюджета прожиточного минимума по данным Белстата, составившего 30 100 бел. руб. и 275 200 бел. руб. в 2000 и 2010 годах соответственно.

40 Результаты получены по данным ответов респондентов на вопросы о состоянии здоровья в рамках обследования доходов и расходов домашних хозяйств и затем агрегированы для получения оценки по всему населению. Аналогичные данные были получены по результатам опросов в рамках исследования «Жизнь в переходный период» (за 2006 и 2010 годы).

49 процентов граждан были удовлетворены качеством услуг государственной системы здравоохранения, в исследовании 2010 года отмечается, что их количество возросло до 59 процентов (Рисунок 55).⁴¹

С. Финансирование медицинских услуг: результативность и эффективность государственных расходов на здравоохранение

Государственные расходы являются основным источником финансирования здравоохранения в Республике Беларусь, на долю которого приходится около 80 процентов от общего объема финансирования сектора. Государственное финансирование здравоохранения осуществляется, главным образом, за счет совокупных налоговых поступлений, хотя взносы, уплачиваемые с фонда заработной платы в ФСЗН, также используются на цели обеспечения долгосрочного ухода и реабилитации. На здравоохранение приходится около 10 процентов государственных расходов, что составляет 3,5 процентов ВВП. Хотя объем государственных расходов несколько сократился в последние два года, расходы на здравоохранение, равно как и другие расходы на социальные цели, были в значительной степени защищены от реализованных в последнее время мер консолидации бюджета (см. Главу 1).

Текущий уровень государственных расходов на здравоохранение сопоставим с его уровнем в других странах региона со средним уровнем доходов, но остается ниже аналогичного показателя стран с высоким уровнем доходов (Рисунок 56). Государственные расходы на здравоохранение в Республике Беларусь составляют 3,5 процентов ВВП, что выше по сравнению со странами СНГ (в которых эти расходы составляют в среднем 2,7 процента ВВП), практически сопоставимо с уровнем других стран ЕЦА со средними доходами (в среднем – 4 процента ВВП), но остаются ниже уровня государственных расходов на здравоохранение в 10 новых странах-членах ЕС (в среднем – 5,4 процента ВВП) и странах ОЭСР (в среднем – 7,2 процента ВВП).

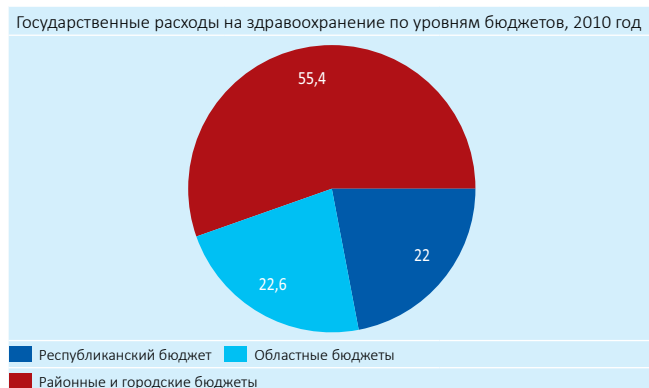
Рисунок 56. Расходы на здравоохранение относительно стабильны и в целом сопоставимы с уровнем доходов в Республике Беларусь



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин, обследование доходов и расходов домашних хозяйств, база данных по бюджетам стран ЕЦА.

41 Использование в качестве общего показателя эффективности позитивной оценки респондентами состояния своего здоровья имеет серьезные ограничения, в особенности поскольку «объективные» показатели ожидаемой продолжительности жизни не отражают такую положительную динамику. Улучшения могут отражать положительные изменения в благосостоянии и снижение заболеваемости ввиду в целом устойчивого экономического роста и сокращения бедности в последнее десятилетие.

Рисунок 57. Значительная часть государственного финансирования направляется через местные бюджеты

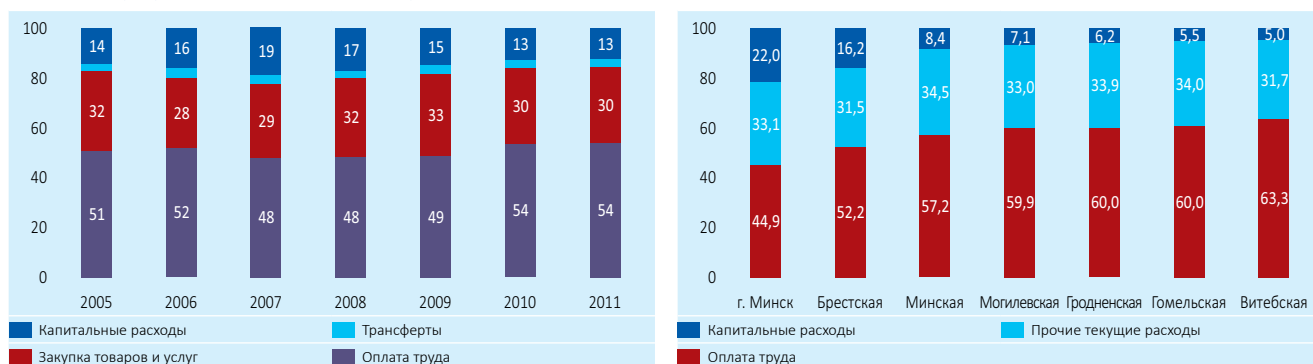


Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Более трех четвертых от общего объема государственных расходов направляются через местные бюджеты. На долю базового уровня (бюджеты районов и городов) приходится более половины расходов на здравоохранение (Рисунок 57). Оставшаяся часть средств практически равномерно распределена между областными и республиканским бюджетами. 80 процентов средств республиканского бюджета направляется через Минздрав; а остальная часть—через другие республиканские органы госуправления. Как отмечалось в Главе 2, в финансировании указанных расходов органы местного управления опираются на поступления от регулирующих налогов и межбюджетных трансфертов.

На долю текущих расходов приходится наибольшая и растущая часть расходов. Расходы на оплату труда в государственных учреждениях здравоохранения являются наиболее значительной статьей расходов, удельный вес которых составляет более половины общего бюджета (Рисунок 58). На долю товаров и услуг, включая лекарственные средства и изделия медицинского назначения, а также оплату коммунальных услуг приходится около одной трети расходов. Расходы на оплату коммунальных услуг составляют значительную часть (около 16 процентов) текущих расходов учреждений здравоохранения. Расходы на оплату коммунальных услуг являются особенно высокими в сельских больницах: в среднем, сельские больницы направляют около 38 процентов текущих расходов, не связанных с оплатой труда, на оплату коммунальных услуг—предположительно из-за избыточных мощностей.

Рисунок 58. Текущие расходы поглощают растущую долю ресурсов; капитальные расходы сконцентрированы в отдельных регионах

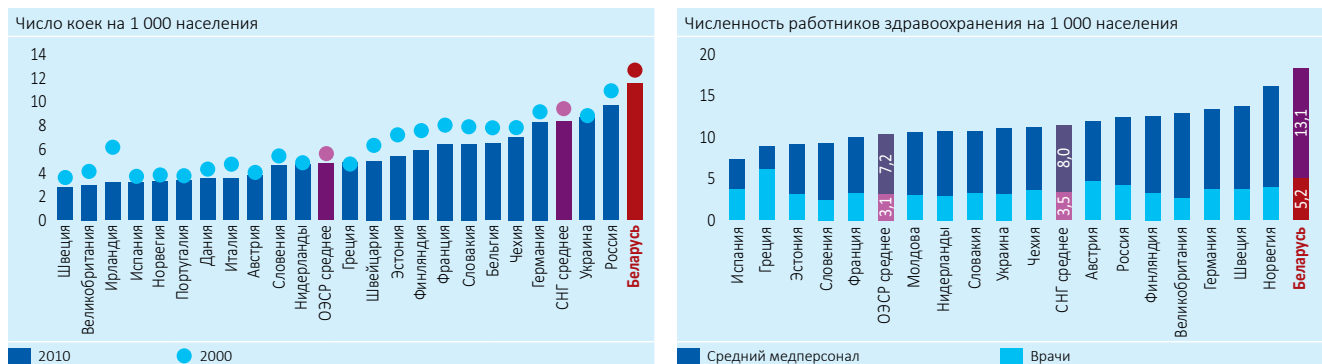


Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.
Примечание: График слева основан на неполных данных, охватывающих расходы системы здравоохранения в целом (без учета расходов на здравоохранение иных республиканских органов госуправления).

Объем инвестиций уменьшается, но остается высоким по международным стандартам. На долю капитальных приходится примерно 13 процентов расходов здравоохранения. Ввиду общего сокращения расходов в секторе за последние несколько лет, изменилась структура расходов по экономической классификации; при этом основные корректировки пришлось на капитальные расходы. Несмотря на

сокращение расходов, в целом объем инвестиций остается высоким по международным стандартам (в странах ОЭСР удельный вес капитальных расходов составляет в среднем 4 процента). По капитальным расходам прослеживается высокий уровень концентрации в г. Минске и Брестской области, на долю которых совокупно приходится 65 процентов от общего объема капитальных расходов в здравоохранении. Хотя такая концентрация капитальных расходов отражает стратегические приоритеты направления инвестиций в ведущие республиканские стационарные лечебные учреждения, это означает, что инвестиционные мероприятия в большинстве других регионов являются достаточно ограниченными. Капитальные расходы за пределами г. Минска и Брестской области, составляют в среднем лишь 6,2 процента (половина от среднего показателя по республике), опускаясь в отдельных случаях до 5 процентов общего объема расходов (в г. Витебске), что отрицательно сказывается на текущем содержании и модернизации имеющихся в секторе активов.

Рисунок 59. Для Беларуси характерна обширная система медицинской помощи и высокая численность работников здравоохранения



Источник: Данные по здравоохранению ОЭСР за 2012 год и база данных ВОЗ «Health for All».

Примечание: Данные приведены за 2010 год, либо последние из имеющихся. Для Беларуси – 2009 год. (Статистика здравоохранения, ВОЗ).

За счет бюджетных средств финансируется разветвленная сеть государственных учреждений здравоохранения и оплата труда значительного количества медицинских работников во всех регионах страны. Для Беларуси характерна чрезмерно «емкая» система медицинской помощи в плане количества больниц, поликлиник и коек на душу населения (Рисунок 59). В течение последних несколько лет предпринимались осторожные попытки сокращения избыточной мощности больниц, но в 2011 году количество койко-мест составляло 11 с небольшим на 1 000 населения, что выше среднего показателя стран СНГ (составляющего 8 на 1 000 населения), и гораздо выше, чем в среднем по странам ОЭСР. Аналогичным образом, количество занятых в системе здравоохранения в Республике Беларусь является одним из самых высоких в мире для имеющейся численности населения республики. В Беларуси количество врачей (5,2 на 1 000 населения) и среднего медицинского персонала (13,1 на 1 000 населения) выше среднего показателя как в странах СНГ (3,5 и 8,0 соответственно), так и в странах ОЭСР (3,1 и 7,2 соответственно)⁴².

⁴² В соответствии с опубликованными национальными данными, в 2010 году количество врачей, медицинских сестер и коек на 1 000 населения составляло 4,8, 9,9 и 11,5 соответственно (Статистический Ежегодник Республики Беларусь, 2012). Министерством здравоохранения предоставлены дополнительные данные с учетом уточнения методологии расчета о численности занятых и количестве койко-мест в системе здравоохранения за 2011 год, а именно: 3,5 врача, 8,3 среднего медицинского персонала и 8,7 койко-мест на 1 000 населения. Однако, для того, чтобы обеспечить межстрановую сопоставимость данных, данные отчета основываются на ранее опубликованных ОЭСР и ВОЗ цифрах.

Содержание такой системы было по силам бюджету за счет сдерживания оплаты труда медицинских работников. Сопоставление данных о численности занятых в государственных учреждениях здравоохранения (которая является сравнительно высокой) и расходах на оплату труда (которая является относительно низкой) показывает, что одной из причин, позволявших поддерживать финансовую жизнеспособность государственной системы здравоохранения до настоящего времени, являлось жесткое сдерживание оплаты труда на всех уровнях. Средний размер заработной платы в здравоохранении составляет примерно 87 процентов от начисленной заработной платы в среднем по экономике, что гораздо ниже по сравнению с другими странами, где уровень оплаты труда высококвалифицированного медицинского персонала, как правило, превышает среднюю заработную плату в экономике. Это создает риск ухода наиболее квалифицированных кадров из системы здравоохранения, особенно в условиях свободного движения трудовых ресурсов между Россией и Беларусью. Однако, учитывая нынешнее состояние государственных финансов, повышение заработной платы является непозволительным для бюджета, так как может быстро привести к дестабилизации финансовой устойчивости здравоохранения, если только не будут приняты серьезные меры по оптимизации численности работников, занятых в секторе.

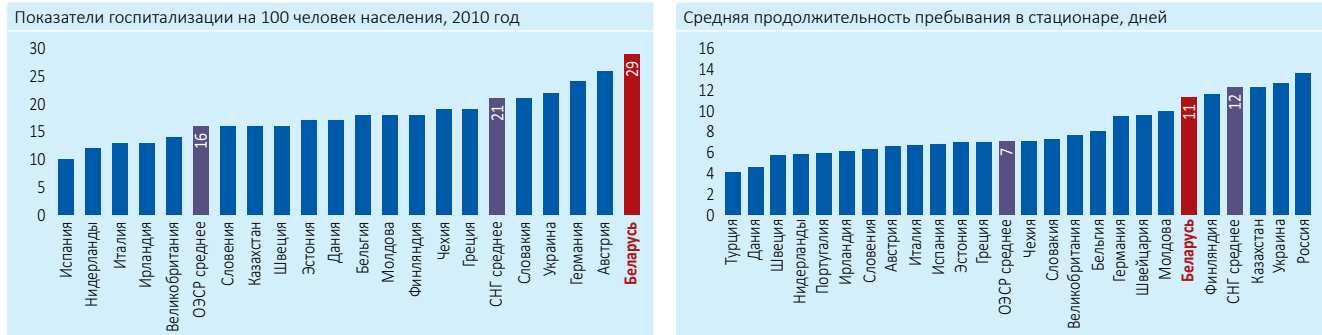
Основная часть государственных расходов на здравоохранение продолжает направляться в стационарные учреждения и на оказание медицинской помощи в стационарных условиях. Беларусь направляет практически половину расходов на здравоохранение (47 процентов) на стационарные учреждения общего профиля и специализированные клиники (Рисунок 60), что значительно выше среднего уровня по странам ОЭСР, который составляет 36 процентов. На медицинскую помощь в стационарных условиях также по-прежнему уходит значительная часть ресурсов, которая составляет более трети от общего объема расходов на здравоохранение. Амбулаторная медицинская помощь оказывается в основном через поликлиники, предоставление услуг врачами общей практики недостаточно развито, а услуги по лечению на дому практически отсутствуют. Расходы на профилактические мероприятия, составляющие 2,5 процента от расходов на здравоохранение (включая систему общественного здоровья), также несколько ниже их среднего уровня в странах ОЭСР, который составляет 3,2 процента.

Рисунок 60. Наибольшая часть расходов приходится на больницы и оказание медицинской помощи в стационарных условиях



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Национальные счета здравоохранения за 2010 год.

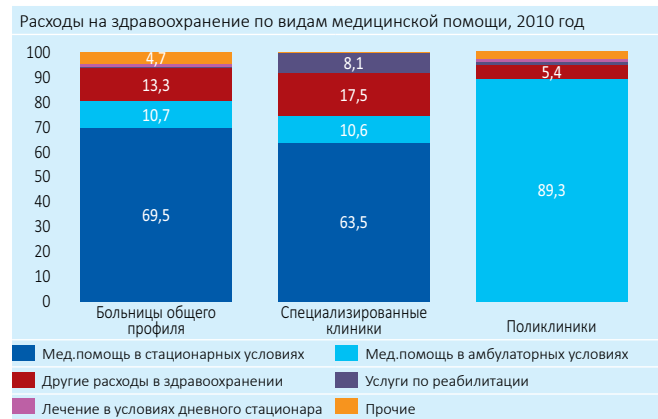
Рисунок 61. В Республике Беларусь пациенты госпитализируются часто и находятся в стационаре в течение длительного времени



Источник: Данные по здравоохранению ОЭСР за 2012 год и база данных ВОЗ «Health for All».

Направление столь значительных ресурсов на медицинскую помощь в стационарных условиях отражает факт чрезмерного использования больниц для оказания медицинских услуг. Для Республики Беларусь характерен один из самых высоких показателей госпитализации, который почти в два раза превышает его средний уровень в странах ОЭСР (Рисунок 61). Более того, больницы обеспечивают оказание практически только стационарной медицинской помощи, тогда как на долю более экономичной хирургии одного дня приходится менее 1,5 процента от общего объема расходов стационарных учреждений здравоохранения (Рисунок 62). Как результат, продолжительность пребывания в стационаре в Республике Беларусь составляет 11,3 дня, что ниже среднего показателя в СНГ (12,2 дня), но гораздо выше среднего показателя в странах ОЭСР (7 дней). Отсутствие системы направления пациентов на лечение способствует чрезмерному использованию медицинской помощи в стационарных условиях, поскольку граждане могут получать лечение напрямую в специализированных и высокоспециализированных лечебных учреждениях.

Рисунок 62. Больницы в основном обеспечивают оказание стационарной медицинской помощи



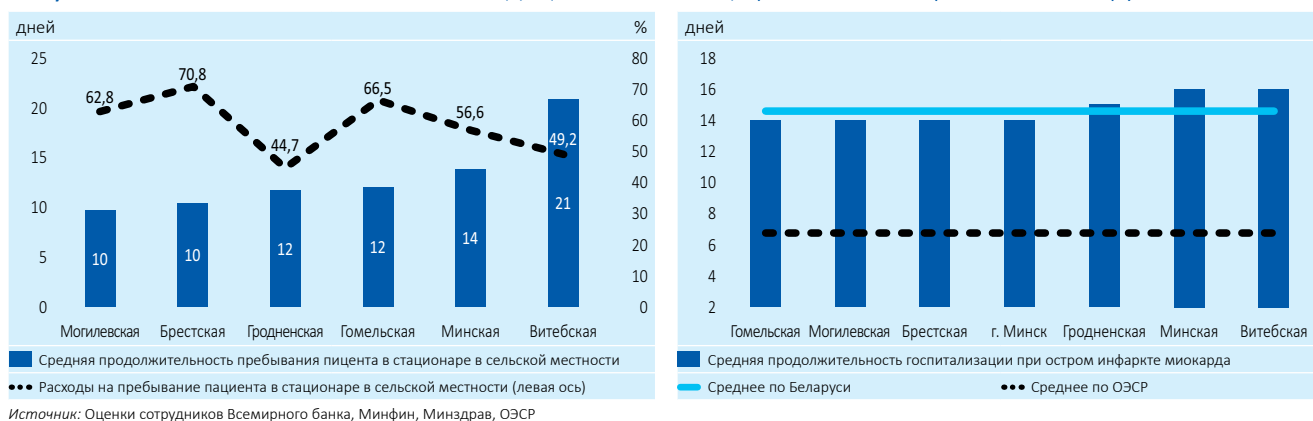
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Национальные счета здравоохранения.

Столь чрезмерное использование больниц для оказания медицинской помощи противоречит международной тенденции направления большей части ресурсов на амбулаторное лечение, которое является более эффективным с точки зрения затрат. В последние годы в ряде стран ЕС, в частности в Нидерландах, Великобритании, Эстонии и некоторых других, осуществляются меры по рационализации сети стационарных учреждений в целях сдерживания растущих расходов на здравоохранение и повышения качества услуг с учетом развития технологий, старения населения и изменений в структуре заболеваемости населения. Стационарные учреждения здравоохранения, оказывающие интенсивную экстренную медицинскую помощь, становятся все более дорогостоящими для строительства и содержания, и даже индустриально развитые страны с высоким уровнем доходов не могут позволить себе больше, чем ограниченное количество избранных больниц высокого профессионального уровня. Больницы на периферии, модернизация которых является непомерно дорогостоящей, и которые в недостаточной

степени используются для лечения экстренных случаев (в результате чего они все больше устаревают), преобразовываются в учреждения длительного ухода или учреждения краткосрочного пребывания. При этом больницы развивают альтернативные госпитализации виды медицинских услуг, такие как хирургия одного дня, что позволяет сократить спрос на медицинскую помощь в стационарных условиях и потребность в койках.

В то время, как существующая государственная система здравоохранения обеспечивает высокий уровень равенства в плане доступа к медицинской помощи, данные свидетельствуют о различиях в эффективности функционирования медицинских учреждений по регионам. Выборочный анализ отдельных причин госпитализации показывает существенные различия в средней продолжительности пребывания в стационаре и себестоимости оказания медицинской помощи в регионах страны, особенно в сельских больницах (Рисунок 63, левый график). Например, сравнение средней продолжительности пребывания в стационаре и себестоимости лечения острого инфаркта миокарда, который является одной из наиболее распространенных причин госпитализации, показывает существенный разброс показателей по регионам (Рисунок 63, правый график).

Рисунок 63. Себестоимость оказания медицинской помощи различается в регионах Беларуси



Растущее давление на расходы, связанное с ростом стоимости ресурсов и заработной платы, спросом на более дорогостоящую медицинскую помощь и старением населения, в ближайшем будущем усилит нагрузку на финансовую устойчивость системы здравоохранения в Республике Беларусь. Исходя из опыта других стран с переходной экономикой и стран со средним уровнем доходов, три основных фактора будут влиять на спрос на медицинские услуги и расходы на их оказание:

- **Рост стоимости ресурсов:** В краткосрочной перспективе увеличение стоимости ресурсов может привести к росту расходов на оказание медицинской помощи. Как обсуждалось выше, в настоящее время отмечаются искажения в ценах на некоторые основные ресурсы учреждений здравоохранения. Низкий уровень оплаты труда медицинских работников позволяет сдерживать расходы, связанные с высокой численностью персонала в секторе здравоохранения. В краткосрочной и среднесрочной перспективе эти расходы, вероятно, будут увеличиваться. Если уровень оплаты труда в здравоохранении будет существенно отставать от размера заработной платы в других отраслях экономики, в системе здравоохранения возникнут сложности с удержанием необходимых квалифицированных работников. Эти сложности усугубляются спросом

на квалифицированный медицинский персонал в России и других странах Европы, которые предлагают гораздо более высокую заработную плату. Хотя опыт других стран с переходной экономикой свидетельствует о том, что оплата труда в здравоохранении существенно увеличивает давление на расходы даже при оптимальной численности работников сектора, влияние увеличения стоимости ресурсов может быть смягчено за счет рационализации и оптимизации мощностей учреждений здравоохранения. С целью простого расчета влияния на бюджет мы исходим из допущения, что расходы на оплату труда в здравоохранении будут расти более быстрыми темпами (+3 процента), чем ВВП, чтобы обеспечить возможность сближения уровня заработной платы работников здравоохранения со средней заработной платой в экономике. Это означает, что рост расходов на ресурсы может привести к увеличению расходов на здравоохранение на 0,35-0,55 процента ВВП в том случае, если не будет оптимизирована существующая сеть учреждений здравоохранения.

- **Рост доходов и расходы на медицинскую помощь:** В среднесрочной перспективе рост доходов, как ожидается, приведет к увеличению расходов на здравоохранение. В большинстве стран со средним и высоким уровнем доходов темпы роста расходов на здравоохранение, как правило, опережают рост доходов. Это является результатом более высокого уровня жизни, удовлетворения базовых потребностей и растущего социального давления в части повышения качества медицинских услуг и охвата медицинской помощью, а также расширения применения более дорогостоящих технологий диагностики и лечения.⁴³ В зависимости от темпов экономического роста, повышение доходов может также привести к увеличению давления на расходы в диапазоне 0,3-0,7 процента ВВП в течение следующих 10 лет.
- **Демографические изменения и расходы на здравоохранение:** В течение предстоящих двух десятилетий численность населения Беларуси в возрасте старше 60 лет увеличится примерно с 2,1 миллиона человек в 2010 году до более 2,4 миллиона человек в 2020 году. Согласно прогнозам, удельный вес населения в возрасте 60 лет и старше (65 лет и старше)—который в настоящее время составляет 20,9 процента (16,2 процента) от общей численности населения—увеличится до 24,8 процента (18 процентов) к 2020 году и до 27,7 процента (22 процента) к 2030 году. В отличие от многих стран Европы, в Республике Беларусь система здравоохранения финансируется за счет совокупных налоговых поступлений, а не налогов с фонда оплаты труда. Соответственно, уменьшение численности работающего населения напрямую не повлияет на финансирование здравоохранения в Беларуси. При этом, однако, возрастная структура населения влияет на уровень и состав расходов на медицинскую помощь.⁴⁴ Потребность в медицинской помощи обычно является высокой в раннем возрасте и в период беременности и родов, а также в пожилом возрасте (а именно у мужчин в возрасте старше 55 лет и женщин в возрасте старше 60 лет) ввиду более высоких показателей заболеваемости и инвалидности. Как показывает международный опыт, на долю населения пожилого возраста в среднем приходится в 3-5 раз больше медицинских

43 В то время, как по всеобщему мнению с ростом доходов на душу населения растут расходы на здравоохранение, сила этой взаимосвязи не определена. Отдельные эмпирические исследования оценивают эластичность расходов здравоохранения на уровне 1,1-1,3. Getzen, T.E., (2000), Health care is an individual necessity and a national luxury: Applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures, *Journal of Health Economics*, Vol. 19(2), pp. 259-270.

44 Результаты исследований показывают, что демографические факторы играют лишь второстепенную роль в росте расходов на медицинскую помощь по сравнению с доходами и изменением технологий. OECD (2006), Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers?, *Economics Department*, WP No. 447.

услуг, чем на долю лиц молодого возраста. В Республике Беларусь не существует специальных показателей расходов по возрастным категориям. Если взять за основу структуру расходов по 12 странам ЕС, рост расходов в связи со старением населения в ближайшие два десятилетия может составить примерно 0,3-0,6 процента ВВП.

Таблица 16. Оценка влияния потенциального роста расходов в секторе здравоохранения на расходы бюджета

Рост расходов	Временной горизонт	Влияние на расходы бюджета
Увеличение стоимости ресурсов Расходы на оплату труда (повышение до уровня средней заработной платы в экономике в течение 5 лет)	В краткосрочной перспективе (0-5 лет)	0,35-0,55 % ВВП
Рост доходов	В среднесрочной перспективе (5-10 лет)	0,3-0,7 % ВВП
Старение населения	В долгосрочной перспективе (>10 лет)	0,3-0,6 % ВВП

Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка.

Увеличение стоимости ресурсов является наиболее серьезной проблемой в плане сдерживания расходов, исходя из ее краткосрочного характера и ожидаемой степени влияния. Потенциальный рост расходов, который может последовать за увеличением стоимости ресурсов, может быть снижен за счет оптимизации существующей сети учреждений здравоохранения. Учитывая ограниченность бюджетных ресурсов, это позволит освободить фискальное пространство, необходимое для финансирования более конкурентной заработной платы в системе здравоохранения.

D. Возможные реформы

Общей задачей системы здравоохранения Республики Беларусь является дальнейшее повышение эффективности медицинской помощи и поддержание высоких уровней финансовой защиты при одновременном сдерживании расходов на медицинские услуги в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В системе здравоохранения достигнуты хорошие результаты по ряду показателей, и по сравнению со многими странами бывшего Советского Союза Беларусь продолжает оказывать хорошую финансовую защиту от потенциальных непосильно высоких расходов на лечение. Для того, чтобы сохранить эти достижения в первую очередь необходимо устранить имеющиеся признаки серьезной неэффективности в здравоохранении, среди которых крайне высокие показатели госпитализации, продолжительности пребывания в стационаре, количества коеки и чрезмерно фрагментированная система оказания медицинской помощи. Существуют значительные различия в себестоимости оказания медицинской помощи и составе расходов на оказание аналогичных медицинских услуг между регионами страны. В то же самое время в Беларуси начинают появляться аналогичные другим странам с переходной экономикой и средним уровнем доходов проблемы с расходами на здравоохранение. Расширение применения дорогостоящих медицинских технологий, рост расходов на оплату труда медицинских работников и старение населения усилят нагрузку на бюджет здравоохранения. Для решения этих взаимосвязанных проблем в условиях

ограниченности бюджетных ресурсов потребуются изменение приоритетов в расходовании средств в целях повышения результативности и эффективности расходов на здравоохранение.

В данном разделе предлагается ряд возможных реформ, направленных на повышение общей результативности и эффективности расходов на здравоохранение и оказания медицинской помощи. Особое внимание уделено финансированию здравоохранения, как одному из инструментов управления, которые могут использоваться Правительством для переориентации системы здравоохранения в сторону повышения ее эффективности и улучшения ее показателей. В основе предлагаемых ниже вариантов лежит то, что все они нацелены на изменение системы стимулов всех участников системы здравоохранения и введение новых и более сильных механизмов повышения эффективности, результативности и качества медицинских услуг.

- а. **Оптимизация учреждений здравоохранения, особенно больниц:** В стране необходимо уменьшить избыточные мощности и оптимизировать сектор стационарных учреждений здравоохранения при одновременном повышении качества инфраструктуры и оборудования в небольшом количестве выбранных больниц. Оставшиеся больницы и поликлиники следует сгруппировать в региональные сети оказания медицинской помощи в расчете приблизительно одна больничная сеть на 200-300 тыс. населения, руководству должна быть предоставлена автономия и создана система стимулов для дальнейшей рационализации существующей сети учреждений, занимающихся непосредственным оказанием услуг (см. пункт в ниже). Уменьшение размера и сегментации между медицинскими учреждениями обеспечит значительную экономию текущих расходов, как и в других странах (Alban A., and Kutzin J., 2006). Сэкономленные в результате таких мер бюджетные средства могут быть направлены на инвестиции в модернизацию оборудования и инфраструктуры в целях повышения качества медицинской помощи в остающихся больницах. Приоритет необходимо отдавать областным больницам за пределами г. Минска. Кроме того, поскольку больницы являются неделимыми активами, целесообразно сосредоточить их в городах. Различия между сельскими районами и городами в такой стране, как Беларусь (для которой характерна достаточно высокая плотность населения) не обязательно являются признаком несправедливости при условии, что городские больницы будут также доступны и для жителей сельских районов.
- б. **Усиление акцента на первичной медицинской помощи и профилактических мероприятиях, особенно в области неинфекционных заболеваний:** Правительству необходимо продолжить работу по перераспределению ресурсов от экстренной стационарной медицинской помощи в направлении профилактических мероприятий, которые являются недостаточными. Профилактические мероприятия должны реализовываться на уровне первичной медицинской помощи, поэтому усиление первичного звена может в наибольшей степени повлиять на результаты в здравоохранении в ближайшей перспективе. Кроме того, в свете текущих потребностей необходим пересмотр профилактической и лечебной практики, особенно в области профилактики неинфекционных заболеваний. Статистика на основе клинических данных и данных по населению свидетельствует о том, что заболеваемость сердечно-сосудистыми болезнями связана как с генетическими факторами, так и с поведенческими моделями риска, такими как курение, неправильное питание и низкий уровень физической активности, которые становятся причинами сердечных приступов и инсультов. Контроль поддающихся изменению факторов риска открывает возможности для профилактики, в том числе за счет доказательных профилактических

мероприятий⁴⁵. Например, регулярный осмотр и назначение профилактических лекарственных средств пациентам с высоким артериальным давлением, высоким уровнем холестерина и страдающим от диабета, позволяет существенно увеличить продолжительность жизни. Такой трансформации системы в сторону первичной медицинской помощи и профилактических мероприятий может способствовать переход на оплату работы врачей и финансирование учреждений на основе подушевой формулы, а также отказ от нормативов финансирования, которые фактически привязывают бюджетное финансирование к существующей инфраструктуре.

- в. **Повышение самостоятельности учреждений здравоохранения:** В равной степени важно усилить взаимодействие больниц и других медицинских учреждений или групп учреждений здравоохранения в рамках сети и обеспечить совместное управление с *постепенным повышением самостоятельности руководства*. Подобная самостоятельность руководителей учреждений здравоохранения имеет две важнейшие составляющие: (i) возможность организовывать работу учреждений, включая назначение на должности/увольнения, определение рабочего времени персонала, оплату труда, капитальные расходы, закупку лекарственных средств и управление запасами и т.д., с определенной степенью гибкости; и (ii) возможность сохранения сэкономленных средств в распоряжении учреждения здравоохранения и ответственность руководителей в случае перерасхода средств. Другими словами, необходима подотчетность за результативность функционирования и показатели финансовой деятельности. При отсутствии такой самостоятельности, стимулы, увязанные с различными системами оплаты, будут нивелированы, поскольку государство будет вынуждено осуществлять управление ресурсами бюджетных учреждений на микроуровне, изымать любые сэкономленные ими средства и продолжать содержать такие учреждения, даже если в них нет необходимости или они являются убыточными. В свою очередь, уход системы финансирования от расходов прошлого года, ресурсов, и распределения средств по элементам экономической классификации полностью изменит бюджетный процесс (в сущности, заменив рассмотрение поступающих от нижестоящих учреждений запросов на выделение ресурсов использованием на стадии планирования бюджета объективной и направленной сверху вниз формулы, с предоставлением гибкости в использовании бюджетных средств на стадии исполнения бюджета). Поэтому предоставление руководству учреждений поддержки и предоставление им большей самостоятельности является критически важным.
- г. **Финансирование первичной медицинской помощи в расчете на одного человека:** первичная медицинская помощь может финансироваться в расчете на одного человека с учетом результативности. Для этих целей врачи первичного звена и поликлиники должны сформировать реестр пациентов и получать оплату по формуле в расчете на одного человека с последующей корректировкой на объем оказываемой помощи и ключевые показатели качества.
- д. **Реформирование системы финансирования больниц:** Причины возникновения многих факторов неэффективности кроются в действующих механизмах финансирования, которые обеспечивают незначительные стимулы для снижения затрат или рационализации существующей

⁴⁵ В Республике Беларусь осуществляется ряд программ вторичной профилактики, таких как периодический скрининг на онкологические патологии, включая рак предстательной железы. Однако такие программы не относятся к доказательным медицинским мероприятиям и, следовательно, не являются экономичными.

системы оказания медицинской помощи⁴⁶. Поэтому в бюджетный процесс необходимо ввести элемент ориентации на результат. Ключевым принципом реформы системы финансирования здравоохранения должно стать то, что бюджетное финансирование должно выделяться на оказание медицинской помощи гражданам, а не медицинским учреждениям. На начальном этапе в финансировании стационарных учреждений здравоохранения может быть осуществлен переход на глобальные бюджеты основанные на подушевой формуле и обеспечивающие большую гибкость в использовании ресурсов, а система клинко-диагностических групп (DRG) может быть постепенно внедрена в качестве инструмента мониторинга результативности функционирования (Вставка 3). Через 3-4 года может быть проведен эксперимент по оплате услуг больниц по системе клинко-диагностических групп с последующим распространением на всю страну.

- е. **Внедрение системы направления на лечение:** Необходимо создать систему направления на лечение с тем, чтобы пациент сначала обращался в учреждения первичной медицинской помощи и поликлиники, за исключением экстренных случаев, и направлялся на стационарное лечение исключительно врачами первичного звена или узкими специалистами. Интеграция и координация работы первичных, специализированных и высокоспециализированных учреждений здравоохранения является ключевым фактором не только обеспечения качественного лечения, но и сдерживания расходов, поскольку это обеспечивает направление пациентов на максимально адекватный для конкретного диагноза уровень оказания медицинской помощи. Подобная система направления на лечение может также обеспечить финансовые стимулы для врачей для лечения пациентов в амбулаторных условиях вместо того, чтобы направлять их на стационарное лечение. Опять же, критически важным в достижении этой цели является наличие экономических стимулов. С точки зрения спроса, Правительство могло бы постепенно вводить финансовые санкции для пациентов, которые “перешагивают” этапы направления на лечение (так, для них может быть введен более высокий частичный платеж в счет софинансирования услуг), за исключением экстренных случаев.
- ж. **Усиление механизмов управления качеством:** Предоставление большей самостоятельности *должно сопровождаться усилением подотчетности за результаты*, что может быть обеспечено только в том случае, если в системе здравоохранения будут разработаны жесткие механизмы внутреннего и внешнего контроля управления рисками и внедрен скрупулезный аудит финансовой деятельности и функциональной эффективности, а также действенная система формирования данных и их использования в процессе функционирования, управления и разработки политики. Контроль качества должен также применяться в клинической практике, включая стандартизацию диагнозов и лечебных мероприятий, использование системы обзоров в больницах и неизменное обеспечение и повышение качества. Очень важно увязать часть (как минимум 10 процентов) оплаты содержания учреждений и труда врачей с достижением ими целевых показателей повышения качества. Кроме того, оплата услуг на основе клинко-диагностических групп ведет к более высокой стандартизации клинической практики и способствует внедрению системы направления на лечение, а также диагностических и терапевтических процедур, соответствующих передовому международному опыту.

⁴⁶ В отдельных учреждениях здравоохранения г. Минска предпринимаются робкие попытки внедрения ориентированной на результат системы оплаты труда врачей и среднего медицинского персонала.

Вставка 3. Классификация лечебных мероприятий по системе клинико-диагностических групп (DRG)

Классификация на основе DRG является наиболее совершенной и признанной в мире системой классификации лечебных мероприятий. В рамках системы лечебные мероприятия классифицируются на основе первичного диагноза и медицинских процедур. Система DRG изначально разрабатывалась для сравнения эффективности работы больниц, для чего было необходимо сгруппировать аналогичные заболевания/лечебные мероприятия по категориям с последующим анализом отклонений стоимости лечения однотипных заболеваний в разных учреждениях. Сравнительную эффективность двух больниц невозможно определить только посредством анализа средних расходов на лечебные мероприятия в расчете на пациента без учета структуры сложных и менее сложных случаев лечения. В настоящее время на основе системы DRG финансируются государственные больницы в более чем 20 странах. Существуют несколько классификационных систем DRG, количество классификационных категорий в которых варьируется от 200 до 300.

Основными характеристиками систем финансирования на основе DRG являются:

- Цены могут устанавливаться на основе *средних* затрат на лечебные мероприятия во всей системе стационарных лечебных учреждений, или же могут быть основаны на определенной оценке, сколько должно стоить лечение в случае его экономичного проведения в соответствии с передовыми клиническими протоколами. Использование средних затрат в качестве основы для установления цен ставит в невыгодное положение любую больницу, в которой расходы на лечебные мероприятия выше среднего уровня. Использование "экономичных" затрат в качестве основы для установления цен является более жесткой методикой, при которой в невыгодном положении могут оказываться даже те больницы, в которых расходы на лечение соответствуют среднему уровню.
- Во всех системах финансирования на основе DRG некоторые виды лечебных мероприятий оплачиваются не на основе DRG, а либо по принципу оплаты за оказанные услуги, либо исходя из койко-дней, или же их сочетания. К числу таких лечебных мероприятий относятся "нестандартные" случаи, когда в силу определенных причин пациенту требуется более дорогостоящее или более продолжительное лечение по сравнению со среднестатистическим пациентом с аналогичным состоянием.
- В большинстве систем финансирования на основе DRG, финансирование основных капитальных расходов, таких как строительство новых зданий, не включается в стоимость оплаты лечебных мероприятий. Больницы подают отдельные заявки на финансирование таким же образом, как они традиционно делали это в рамках постатейного планирования бюджета. В небольшом числе более развитых стран финансирование основных капитальных расходов включено в оплату на основе DRG.
- Цены для оплаты по каждой категории DRG могут корректироваться в зависимости от типа больницы, хотя в принципе это нежелательно. Это делается, чтобы отразить в пределах установленных лимитов различия в структуре затрат различных типов больниц. Например, для небольших больниц в регионах, которые не могут воспользоваться экономией масштаба, оплата может производиться по более высоким ценам за определенные категории лечебных мероприятий, когда пациенты вынуждены проходить лечение на местах и не могут быть направлены в городские больницы с более низкими затратами. Это является своего рода признанием невыгодного положения в плане затрат.

Глава 4.

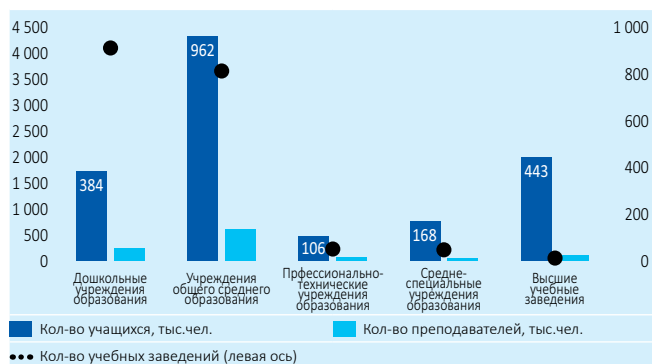
Финансирование системы образования: повышение эффективности расходов для достижения лучших результатов в образовании

***Резюме:** Системой образования Республики Беларусь достигнуты хорошие результаты в расширении доступа и охвата на всех уровнях образования, но основной задачей остается дальнейшее повышение эффективности, качества и актуальности образовательных услуг. Расходы на образование составляют около 5 процентов ВВП и являются адекватными и сопоставимыми с аналогичными показателями других стран региона. Тем не менее, проблема эффективности расходов требует внимания. Значительное сокращение численности детей школьного возраста и процесс урбанизации привели к снижению количества учащихся, особенно в сельских районах. В результате этого количество учащихся на одного учителя в системе как начального, так и среднего образования является одним из самых низких в регионе, при этом размеры школ (т.е. количество учащихся в школе) и классов (т.е. количество учащихся в классе) также небольшие. Зарплата учителей остается сравнительно низкой, что создает сложности в привлечении и удержании квалифицированных педагогических кадров. И хотя затраты на одного учащегося увеличивались, это не всегда приводило к улучшению результатов обучения. Существующая система финансирования создает слабые стимулы для эффективного распределения ресурсов органами местного управления. Существующие механизмы сметного финансирования скорее создают мотивацию у школ и местных администраций сохранять значительное количество персонала и избыточные мощности. В данной Главе анализируется эффективность и адекватность расходов на образование в условиях необходимости поддержания экономического роста и решения бюджетных проблем в стране. Повышение эффективности расходов предлагается осуществлять путем дальнейшей оптимизации сети школ, совершенствования механизмов управления качеством и поэтапного перехода на систему финансирования в расчете на одного учащегося.*

А. Система образования Республики Беларусь: институциональная и административная структура

Образовательные услуги в Республике Беларусь оказывают, главным образом, государственные школы и высшие учебные заведения. В соответствии с Кодексом об образовании (принят в 2011 году; последние изменения и дополнения внесены в 2012 году), система образования в Республике Беларусь представлена следующими уровнями: дошкольное образование, общее среднее образование⁴⁷, профессионально-техническое образование, среднее специальное образование, высшее образование и послевузовское образование. В настоящее время на всех уровнях образования функционируют почти 10 000 учреждений образования; около 445 000 педагогических работников обеспечивают обучение учащихся, численность которых превышает два миллиона человек (Рисунок 64). Участие частных организаций в системе образования является незначительным, но увеличивается, особенно в системе высшего образования. Частные школы (9 из 3 654 начальных и средних школ) оказывают образовательные услуги 558 учащимся (менее одного процента от общей численности учащихся). В Беларуси функционирует лишь 7 частных учреждений профессионально-технического образования (из 229) и 12 частных учреждений среднего специального образования (из 220). Частные учреждения образования более широко представлены в системе высшего образования, где 10 из 55 ВУЗов являются частными, и в них обучается 13,6 процента студентов⁴⁸.

Рисунок 64. Количество учреждений образования, учащихся и учителей в Республике Беларусь, 2010 год



Источник: Минобразование.

Система образования характеризуется высокой степенью бюджетной и административной централизации. Административные отношения построены по иерархическому и территориальному принципу (Рисунок 65). Государственная политика в сфере образования определяется Президентом, в то время, как Минобразование отвечает за реализацию политики в сфере образования и контроль качества образования. Система управляется Минобразованием через шесть областных управлений образования и Комитет по образованию Минского городского исполнительного комитета, которые осуществляют контроль за функционированием учреждений образования областного уровня. В свою очередь, эти управления координируют работу районных отделов образования, которые отвечают за деятельность учреждений образования на своем уровне. Финансирование высшего и послевузовского образования осуществляется напрямую республиканскими органами государственного управления. Учреждения среднего специального образования функционируют как на республиканском, так и на областном уровнях. Профессионально-технические училища финансируются органами государственного управления областей и города Минска. Дошкольные учреждения и общеобразовательные средние школы финансируются из

47 В Республике Беларусь термин «общее среднее образование» охватывает начальное, базовое и общее среднее образование.

48 В соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 августа 2011 года № 1049 Министр образования уполномочен назначать руководителей частных учреждений высшего образования по предложению их учредителей.

Рисунок 65. Структура и управление в системе образования



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе законодательства Республики Беларусь.

Примечание: В соответствии с Бюджетным кодексом бюджет города Минска обладает характеристиками бюджетов областного и базового уровней, и все типы учреждений образования (за исключением высших учебных заведений) финансируются из его бюджета.

бюджетов базового уровня⁴⁹. Кроме того, другие отраслевые министерства осуществляют программы дополнительного образования взрослых через подведомственные образовательные учреждения.

В. Результаты функционирования системы образования: достижения и вызовы

Республика Беларусь достигла значительных успехов в повышении охвата образованием и уровня знаний. Основными достижениями являются:

- Доступ к дошкольному образованию расширен за счет создания сети специализированных учреждений дошкольного образования (санаторные учреждения дошкольного образования, специальные дошкольные учреждения, дошкольные центры развития ребенка) и внедрения новых форм дошкольного образования по просьбе родителей (группы кратковременного пребывания,

⁴⁹ Единственным исключением является Минск. Бюджет города Минска обладает характеристиками бюджетов областного и базового уровней, и все типы учреждений образования (за исключением высших учебных заведений) финансируются из его бюджета.

семейные детские сады, уход на дому, программы дошкольного образования на дому и т.д.).⁵⁰ В 2011 году охват дошкольным образованием детей в возрасте от одного до пяти лет составил 75,3 процента, в сельских районах—55,8 процента, что свидетельствует о значительном увеличении процента охвата по сравнению с 2000 годом (70,9 и 46,3 процента соответственно). Все дети в возрасте пяти лет должны быть охвачены подготовкой к обучению в учреждениях общего среднего образования.

- **Совокупный охват общим средним образованием увеличился с 86,3 процента в 2000 году до 107,4 процента в 2011 году.**⁵¹ Все учащиеся должны пройти программу базового образования, но подавляющее большинство учащихся продолжает учебу в старших классах средней школы. Правительством поставлена задача обеспечения всеобщего охвата третьей ступенью среднего образования к 2015 году. Еще одним достижением является расширение сети специализированных школ с углубленным изучением конкретных предметов, к числу которых относятся гимназии и лицеи.

Таблица 17. Уровни образования в 2000-2010 годах (законченное образование среди населения в возрасте 25-29 лет), %

	Год	Высшее образование	Среднее специальное	Профессионально-техническое	Общее среднее	Базовое	Начальное	Без образования	Всего
Сельские районы	2000	9,6	0,5	27,4	16,8	38,2	7,0	0,4	100
	2005	14,7	18,5	28,4	30,0	8,5	0,0	0,0	100
	2010	17,2	29,3	26,7	21,4	5,5	0,0	0,0	100
Города	2000	19,0	2,5	32,2	23,4	19,5	3,4	0,0	100
	2005	27,6	26,8	25,5	16,9	3,1	0,0	0,2	100
	2010	33,7	30,9	18,5	15,0	1,9	0,1	0,0	100
Малообеспеченное население	2000	6,2	0,0	29,0	24,9	33,7	5,9	0,4	100
	2005	12,9	18,2	26,8	31,6	10,4	0,0	0,0	100
	2010	11,4	31,6	25,6	25,4	5,9	0,0	0,0	100
Население с высокими доходами	2000	26,8	5,3	34,3	16,5	17,0	0,0	0,0	100
	2005	47,1	17,7	23,3	10,3	1,7	0,0	0,0	100
	2010	48,3	28,0	13,5	10,2	0,0	0,0	0,0	100
Все население	2000	16,7	2,0	31,1	21,8	24,0	4,3	0,1	100
	2005	24,9	25,1	26,1	19,6	4,2	0,0	0,1	100
	2010	30,9	30,6	19,9	16,1	2,5	0,1	0,0	100

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных обследования доходов и расходов домашних хозяйств.

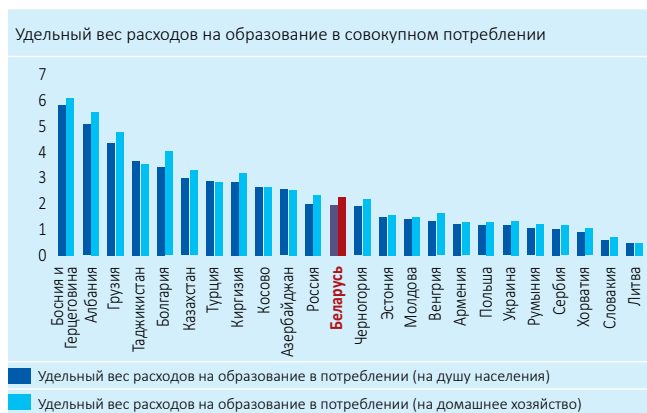
50 В настоящее время в Республике Беларусь функционируют 104 дошкольных центра развития ребенка (по сравнению с 70 в 2006 году), 87 санаторных учреждений дошкольного образования (59 в 2006 году), 981 детский сад-школа (815 в 2006 году) и 2 518 групп краткосрочного пребывания (111 в 2006 году); 376 групп для детей с особенностями психофизического развития (173 в 2006 году). Около 52 000 педагогов обеспечивают обучение и воспитание детей в учреждениях дошкольного образования (50 400 – в 2006 году); за последние пять лет количество педагогов дошкольных учреждений, имеющих высшее образование, увеличилось на 6,6 процента и составило 49,4 процента.

51 Совокупный процент охвата начальным образованием (ISCED 1) определяется как отношение количества учащихся, охваченных учебной программой 1-ой ступени общего среднего образования (1-4 классы) к численности населения в возрасте от 6 до 9 лет. Совокупный процент охвата базовым и средним образованием (ISCED 2 и 3) определяется как отношение общего количества учащихся, охваченных учебной программой 2-ой и 3-ей ступени общего среднего образования (5-11 классы), учащихся в системе профессионально-технического образования в сочетании с общим средним образованием и учащихся первого и второго года обучения в системе среднего специального образования в сочетании с общим средним образованием к численности населения в возрасте от 10 до 16 лет. Совокупный процент охвата может превышать 100 процентов за счет включения учащихся более старшего и более младшего возраста ввиду начала учебы в школе в более раннем или более позднем возрасте и повторения года обучения.

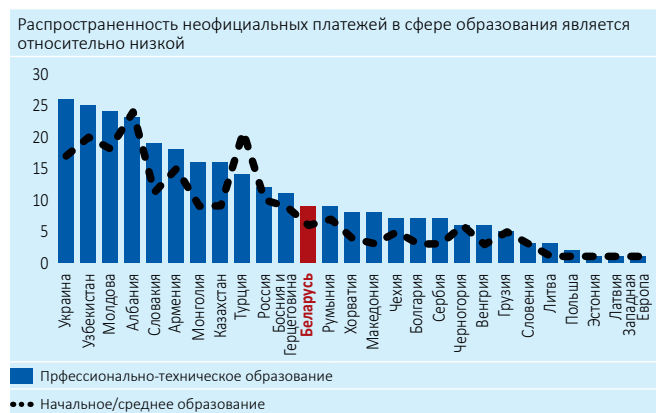
- **Удельный вес населения, имеющего среднее образование или более высокий уровень образования, значительно увеличился.** За период 2000–2010 годов в стране практически не осталось населения, имеющего только начальное образование или неполное начальное образование; при этом также существенно сократилась доля лиц, имеющих только базовое образование (Таблица 17). Тем не менее, отмечаются ощутимые различия в распределении населения по уровням образования: жители сельских районов и малообеспеченные категории населения в целом имеют более низкий уровень образования.
- **Быстро увеличился охват высшим образованием.** Процентное соотношение студентов к общей численности населения в Республике Беларусь является одним из самых высоких в Европе.⁵² За последние 10 лет численность студентов удвоилась и в настоящее время составляет более 400 000 (467 студентов на 10 000 жителей). В 2011 году охват высшим и послевузовским образованием достиг 85 процентов⁵³—один из самых высоких в мире. В 2006–2011 годах более 416 000 специалистов получили дипломы о высшем образовании.
- **Повысился уровень квалификации учителей.** В период 2000–2011 годов удельный вес учителей, имеющих высшее образование, увеличился с 69,6 до 86,4 процентов в начальной школе и с 87 до 90 процентов—в средней школе.

Личные расходы граждан на образование являются умеренными, что свидетельствует о широкой доступности образования в Республике Беларусь. В 2010 году расходы на образование составили около 2,3 процента от общего объема расходов домашних хозяйств, что практически соответствует среднему показателю в регионе (Рисунок 66, левый график). Хотя само образование является бесплатным, расходы домашних хозяйств могут быть связаны с оплатой школьного питания, хотя дети из семей с низкими доходами и семей, проживающих в сельских регионах, обеспечиваются бесплатным питанием в школах. Личные расходы могут также включать оплату внешкольных образовательных услуг (например, оплата занятий по подготовке к поступлению в высшие учебные заведения) и (или) «спонсорскую помощь» школам

Рисунок 66. Доступное образование



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе базы данных ЕСАРОВ. * Последний год, за который имеются данные.



Источник: Обследование «Жизнь в переходный период», часть II, 2010 год.

52 45 государственных и 10 частных учреждений высшего образования в Республике Беларусь обеспечивают обучение по учебным программам в 15 областях, включая 438 специальностей в рамках первой ступени высшего образования и 192 специальности в рамках второй ступени высшего образования.

53 Институт статистики ЮНЕСКО.

на ремонт. Личные расходы домашних хозяйств возрастают в системе высшего образования, поскольку 60 процентов студентов учатся на платной основе в государственных высших учебных заведениях⁵⁴. Распространенность неофициальных платежей в сфере образования в Республике Беларусь несколько выше, чем в соседней Польше и странах Балтии, но ниже уровня, отмечаемого во всех странах СНГ (кроме Грузии) (Рисунок 66, правый график).

Несмотря на эти впечатляющие результаты Беларуси необходимо улучшить качество образования и привести систему образования в соответствие требованиям усиливающейся в экономике конкуренции:

- **Сохраняющееся неравенство возможностей получения высшего образования в малообеспеченных квинтилях населения и среди жителей сельских районов.** За последние 10 лет увеличился охват и уровень образования среди лиц во всех группах доходов (Таблица 17). Тем не менее, наибольший рост показателей получения высшего образования прослеживается в квинтиле наиболее обеспеченных граждан. Кроме того, различия в показателях получения высшего образования между городским и сельским населением за этот период сократились очень незначительно.
- **Качество и актуальность образования.** Количество учащихся в учреждениях профессионально-технического и среднего специального образования сократилось на 9 процентов за период 2005–2011 годов.⁵⁵ За этот же период количество выпускников высших учебных заведений резко увеличилось. Как и во многих соседних странах, источниками такого роста в Беларуси было увеличение количества студентов, обучающихся в государственных ВУЗах на платной основе (для привлечения дополнительных доходов) и увеличение приема на заочное обучение (где к 2010 году обучалось около 50 процентов студентов ВУЗов). Несмотря на то, что очень приятно видеть, что сектор высшего образования удовлетворяет растущий спрос за счет новых форм образовательных услуг, но за быстрым ростом спроса стоит проблема, решить которую пытаются все страны региона. Механизмы обеспечения качества обучения должны быть одинаковыми для всех студентов – как дневной, так и заочной формы обучения. Для того, чтобы отвечать потребностям рынка труда, система образования, в дополнение к обучению основным техническим навыкам, должна обеспечивать разносторонние и преемственные навыки, такие как работа в команде, навыки решения проблем, коммуникации и сотрудничества.
- **Несоответствие спроса и предложения навыков.** Данные опросов показывают, что компании не могут найти работников с «правильным» набором навыков даже в тех случаях, когда имеется значительное количество специалистов с официальными дипломами высокого уровня (Рисунок 67).^{56,57} Несоответствие навыков также очевидно в секторе сельского хозяйства, где четвертая часть работников имеют высшее или среднее специальное образование и могли бы, предположительно, найти лучшую работу в более производительных секторах, но не делают этого. Хотя это может быть

54 Европейский фонд образования, 2009 год: Стоимость обучения в частных и государственных учреждениях высшего и среднего специального образования практически одинакова. Однако считается, что качество образования в частных учреждениях, чем в государственных, поэтому в частных учреждениях образования обучаются преимущественно студенты, которые не смогли поступить в государственные учебные заведения.

55 Когда учащиеся в Республике Беларусь заканчивают базовую ступень образования (9 классов), они могут продолжить учебу в учреждениях, обеспечивающих получение среднего специального или профессионально-технического образования.

56 Business Environment and Enterprise Performance Survey 2008/09.

57 Степень несоответствия навыков может завываться компаниями, которые не предлагают своим работникам достойный уровень оплаты труда. Boston Consulting Group. Skills Gap is More Limited Than Many Believe (готовится к публикации).

Рисунок 67. Распределение компаний в странах ЕЦА, которые считают навыки работников «основным» или «весьма существенным» сдерживающим фактором, 2008 год

		Таджикистан								
		Узбекистан								
		Азербайджан	Армения	Чехия						
		Босния и Герцеговина	Грузия	Эстония						
		Косово	Киргизия	Хорватия	Украина					
		Македония	Албания	Латвия	Молдова					
Черногория	Сербия	Болгария	Польша	Литва	Казахстан					
Венгрия	Словения	Турция	Словакия	Румыния	Россия	БЕЛАРУСЬ				
0–10	10–20	20–30	30–40	40–50	50–60	60–70	70–80	80–90		

Источник: World Bank (2011).

Примечание: По данным исследования «Характеристика деловой и предпринимательской среды» (BEEPS) за 2008-2009 годы.

частично связано с качеством образования, несоответствие спроса и предложения навыков также является результатом неэффективного распределения ресурсов (в частности, трудовых ресурсов), когда значительная часть рабочей силы, включая высококвалифицированных работников, удерживается на государственных предприятиях.⁵⁸

- **Участие Беларуси в международных программах оценки знаний.** Введение централизованного общегосударственного тестирования для поступления в ВУЗы стало важным шагом в повышении прозрачности и более объективной оценки знаний после получения среднего образования.⁵⁹ В то же время, Беларусь не участвовала в международных программах оценки знаний, таких как Международная программа ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (*Programme for International Student Assessment, PISA*).⁶⁰ Это делает невозможным проведение оценки образовательных достижений и навыков в Беларуси по международным стандартам. Важно отметить, что PISA также предусматривает измерение качества образования, которое является хорошим и более надежным прогнозным индикатором экономического роста, чем средние показатели школьного образования. Данные свидетельствуют о том, что повышение рейтинга в рамках программы PISA на 50 пунктов способствует увеличению годовых темпов экономического роста примерно на один процентный пункт.⁶¹

58 См. World Bank (2012).

59 Беларусь недавно перешла на централизованное тестирование поступающих в ВУЗы, которое позволяет сравнить уровень знаний учеников по школам. В 2006 году Минобразования ввело 100-бальную шкалу для оценки уровня знаний, которая используется при тестировании всех поступающих в ВУЗы. Эта информация помогает оценить качество среднего образования. Ранее вступительные экзамены в ВУЗы существенно отличались между различными университетами, и даже в рамках одного университета.

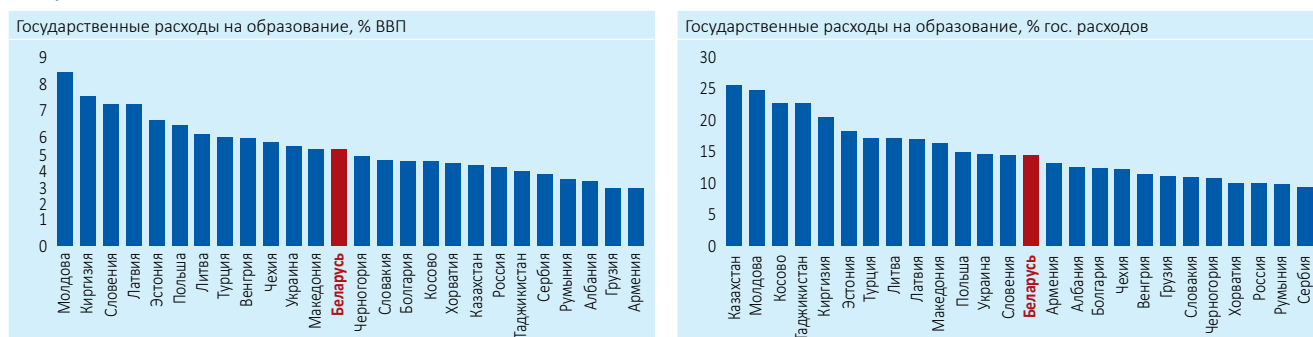
60 С 2000 года качество образования в странах ОЭСР измеряется в рамках PISA, в ней также стали участвовать все больше стран, не являющихся членами ОЭСР. Существуют также и другие международные оценки, такие как «Trends in International Mathematics and Science Study» (TIMSS), которое является международным исследованием достижений учащихся в математике и естественных науках, или «Progress in International Reading Literacy Study» (PIRLS), которое является международным исследованием достижений учащихся в чтении. Более подробная информация о программе PISA, включая результаты, достигнутые в соседних странах, приведена в Приложении 5.

61 Woessman and Hanushek (2007).

С. Финансирование образования: уровни и состав расходов на образование

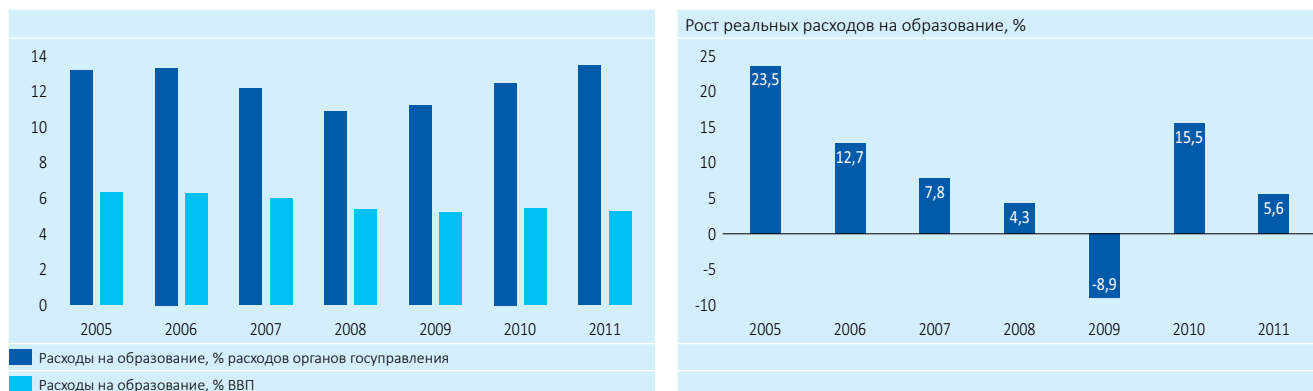
Государственные расходы на образование в Республике Беларусь составляют около 5 процентов ВВП и соответствуют их среднему уровню в регионе. В 2011 году расходы консолидированного бюджета на образование составили 4,6 процента ВВП. Это практически сопоставимо со средним удельным весом в ВВП расходов на образование в странах ОЭСР и несколько выше, чем в большинстве соседних стран. В 2011 году расходы на образование составили 13,5 процентов от общего объема расходов бюджета сектора госуправления, что сопоставимо с аналогичными показателями многих стран с переходной экономикой (Рисунок 68).

Рисунок 68. Государственные расходы на образование являются адекватными



Источник: База данных по бюджетам стран ЕЦА, 2011 год

Рисунок 69. Расходы на образование сократились после кризиса, но впоследствии вернулись на прежний уровень



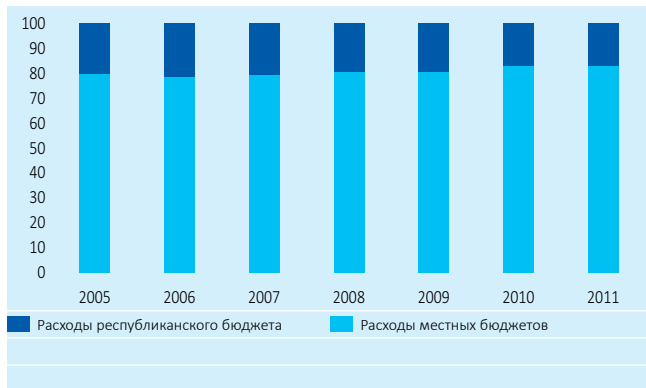
Источник: Минфин.

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Минфина и Белстата.

Государственные расходы на образование снизились в относительном выражении в период до кризиса 2008/2009 годов, но с 2010 года ситуация стала изменяться. В период 2006–2009 годов расходы консолидированного бюджета на образование снизились с 6,3 процента до 5,2 процента ВВП. Удельный вес расходов на образование в совокупных расходах сектора госуправления сократился с 13,3 процента до 11,2 процента в этот же период (Рисунок 70, левый график). После снижения почти на 9 процентных пунктов в реальном выражении после кризиса в 2009 году в последующие годы расходы на образование вернулись на прежний уровень, увеличившись на 15,5 процента и 5,6 процента в реальном выражении в 2010 и 2011

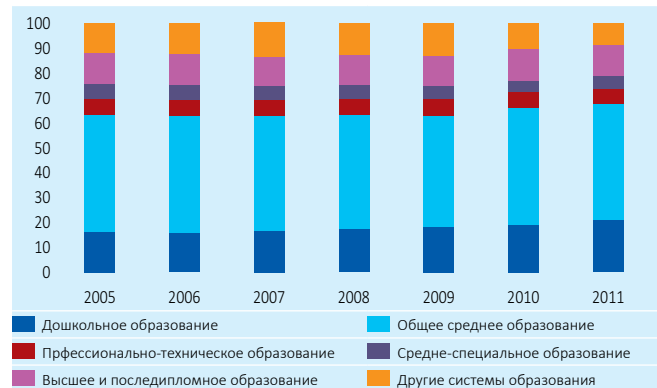
годах соответственно (Рисунок 70, правый график). В 2011 году доля расходов на образование в общем объеме расходов сектора госуправления превысила докризисный уровень, достигнув 13,5 процента.

Рисунок 70. Основная часть расходов на образование финансируется из местных бюджетов



Источник: Минфин.

Рисунок 71. Состав расходов на образование остается относительно стабильным при некотором увеличении расходов на дошкольное образование



Источник: Минфин.

Около 80 процентов расходов на образование финансируется из местных бюджетов, роль которых в финансировании сектора несколько возросла в докризисный период (Рисунок 70). Учреждения дошкольного образования, общего среднего и профессионально-технического образования финансируются, главным образом, из местных бюджетов. Средства республиканского бюджета направляются на финансирование расходов на систему высшего образования и научно-исследовательскую деятельность; из республиканского бюджета также финансируется более двух третей расходов на среднее специальное образование.

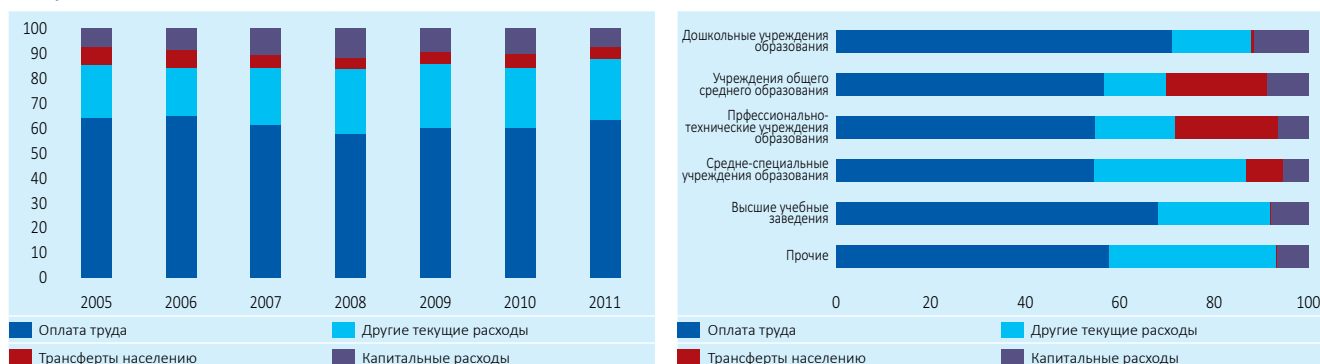
Как и в других странах региона, на общее среднее образование приходится наибольшая доля от общего объема расходов на образование в Республике Беларусь. В 2011 году удельный вес данного подсектора составил 46,7 процента государственных расходов на образование. На дошкольное образование приходится 21 процент, на высшее и послевузовское образование – 12,5 процента, на профессионально-техническое образование – 6,1 процента и на среднее специальное образование – 4,8 процента расходов сектор (Рисунок 70). Оставшаяся часть средств в объеме около 9 процентов направлялась на финансирование исследовательской деятельности и научных разработок, внешкольного образования, а также таких расходов, как строительство и ремонт зданий учреждений образования⁶².

Основной статьей расходов бюджета является оплата труда (включая начисления на заработную плату), но при этом заработная плата в секторе образования является сравнительно низкой. Несмотря на то, что удельный вес оплаты труда в общем объеме расходов на образование несколько снизился (с 64,1 процента в 2005 году до 63,3 процента в 2011 году), расходы на заработную плату являются наиболее значительной статьей расходов. Это характерно для всех уровней образования (Рисунок 72). Значительные расходы на оплату труда в Беларуси связаны с численностью учителей, а не с уровнем заработной платы.

⁶² Структура государственных расходов на образование в рамках системы Минобразования в 2010 году (с учетом финансирования из местных бюджетов): общее среднее образование – 52 процента, дошкольное образование – 22 процента, высшее образование – 9 процентов, профессионально-техническое образование – 7 процентов, среднее специальное образование – 2 процента, прочие расходы – 8 процентов.

В образовании занято около 11 процентов от общей численности занятых в Республике Беларусь, и количество учителей на одного учащегося выше, чем в большинстве стран региона и даже выше, чем во всем мире. При этом заработная плата в секторе сдерживается. В 2011 году средняя заработная плата в системе образования составляла менее 80 процентов от средней заработной платы в экономике (Рисунок 73), что ниже уровня в других странах региона. Неконкурентный уровень оплаты труда затрудняет привлечение и удержание квалифицированных педагогических кадров, что в долгосрочной перспективе скажется на качестве образования. Низкая заработная плата может также способствовать распространению практики неофициальных платежей со стороны учащихся и родителей.

Рисунок 72. Основная часть расходов на образование приходится на финансирование текущих расходов



Источник: Минфин.

Примечание: Зарботная плата включает взносы на социальное страхование. Трансферты населению в основном представлены выплатами стипендий. Капитальные расходы включают в себя приобретение оборудования и предметов длительного пользования, капитальное строительство и ремонты. В состав других текущих расходов входят оплата коммунальных услуг, услуг транспорта и связи, закупки товаров и услуг, командировочные расходы.

Рисунок 73. Уровень оплаты труда в системе образования снижается



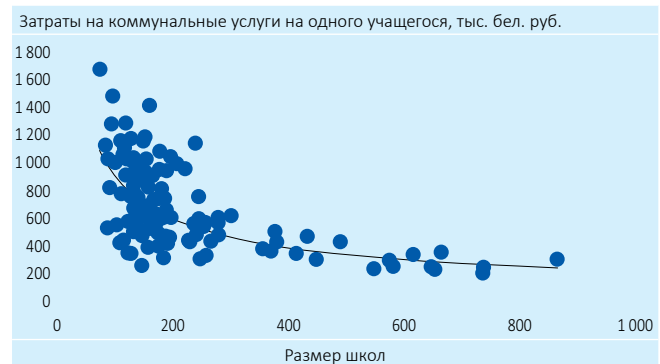
Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Белстат, база данных EdStats.

Уровень капитальных расходов является адекватным. Несмотря на сокращение капитальных расходов с 2008 года, инвестиции сохраняются на уровне примерно 10 процентов от общего объема расходов на образование, что несколько выше, чем в Армении, Болгарии, Молдове и Польше, но несколько ниже, чем в Румынии. Уровень капитальных расходов различается по подсекторам системы образования и, как и в других странах, наибольшее значение отмечается в подсекторе высшего образования (15 процентов от общего объема расходов) (Рисунок 72). Однако значительная доля инвестиционных расходов приходится

на содержание и ремонт разветвленной сети учреждений образования.⁶³ Это ограничивает возможности для других капитальных расходов (таких, как модернизация лабораторий, приобретение компьютеров, широкополосного интернета и т.п.), которые играют значительную роль в обеспечении качества образования.

Расходы на оплату коммунальных услуг являются высокими, особенно в небольших школах. Расходы на электроэнергию и отопление составляют 45 процентов не связанных с оплатой труда текущих расходов или 13,5 процента от общего объема расходов. Расходы на оплату коммунальных услуг являются особенно высокими в районах с небольшими школами (имеющими избыточные мощности), что увеличивает расходы на одного учащегося (Рисунок 74). Для оплаты избыточных расходов на отопление и освещение в слишком больших зданиях школ используются бюджетные средства, которые могли бы расходоваться более продуктивно на обучающие материалы, повышение квалификации учителей и приобретение оборудования.

Рисунок 74. В районах с небольшими школами выше расходы на оплату коммунальных услуг в расчете на одного учащегося



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка, Минфин.

Значительные расходы на заработную плату, коммунальные услуги и организацию питания в школах создают высокую степень негибкости. Три защищенные категории бюджета—заработная плата и начисления на заработную плату, коммунальные услуги и организация питания в школах—составляют основную долю расходов бюджета на образование. В среднем, на эти три категории приходится около 84 процентов бюджета, достигая 98 процентов в отдельных школах. Это крайне ограничивает возможности для расходования средств на другие важнейшие ресурсы, необходимые для обеспечения качественного образования и учебного процесса, такие как учебные пособия и повышение квалификации учителей. Учреждениям образования предоставлено право получать и расходовать по своему усмотрению поступления от оказания платных услуг (например, от платных факультативных занятий) или же средства добровольной спонсорской помощи, однако эти доходы, как правило, очень незначительны и могут составлять 1-2 процента от общего бюджета школы.⁶⁴

Кроме того, в системе распределения бюджетных средств в секторе преобладает метод приростного планирования бюджета. Например, расходы на оплату труда обычно рассчитываются путем корректировки расходов прошлого года на прогнозный параметр роста заработной платы работников бюджетных организаций. Распределение ресурсов осуществляется на основе ряда нормативов и стандартов расходования средств. В частности, услуги учреждений образования должны соответствовать

63 За период 2006-2010 годов было построено 267 учреждений образования, включая 31 дошкольное учреждение и 50 государственных школ. За этот же период был проведен капитальный ремонт примерно 2 000 учреждений образования (одна пятая от общего количества). Источник: Выполнение согласованных на международном уровне задач и обязательств в сфере образования. Национальный отчет Республики Беларусь, ПРООН, 16 мая 2011 года.

64 Доля платных услуг в образовании возросла с 6,6 процента в 2006 году до 7,4 процента к концу 2010 года, что составило примерно 0,7 процента ВВП (1,2 триллиона бел. руб.).

Вставка 4. Социальные стандарты в образовании

В 2003 году Правительством утверждены государственные социальные стандарты обслуживания населения, включая нормативы для системы образования. Эти стандарты определяют минимальные требования, которые должны соблюдаться учреждениями образования. С выполнением некоторых из них имеются проблемы. Например, обеспеченность местами в учреждениях дошкольного образования в Минском районе Минской области ниже установленного стандарта.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 года № 724 с изменениями и дополнениями от 13 января 2013 года № 47 установлены следующие стандарты в области образования:

- норматив обеспеченности детей раннего и дошкольного возраста местами в учреждениях дошкольного образования (85 процентов);
- норматив охвата детей пятилетнего возраста подготовкой к обучению в учреждениях общего среднего образования (100 процентов);
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного воспитанника в учреждениях дошкольного образования (не менее 2 050 тыс. бел. руб. на ребенка в год);
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного учащегося в учреждениях, обеспечивающих получение общего среднего образования (не менее 1 370 тыс. бел. руб. в год);
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного учащегося в специальных общеобразовательных учреждениях для детей с особенностями психофизического развития (не менее 5 500 тыс. бел. руб. в год);
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного учащегося в учреждениях, обеспечивающих получение профессионально-технического образования (не менее 3 500 тыс. бел. руб. в год);
- норматив бюджетной обеспеченности расходов на одного учащегося в учреждениях дополнительного образования детей и молодежи (не менее 200 тыс. бел. руб. в год);
- норматив обеспеченности учащихся общеобразовательных учреждений площадью (8 м² на одного учащегося);
- норматив обеспеченности учащихся спортивными плоскостными сооружениями (1,62 м² на одного учащегося);
- норматив обеспеченности учащихся зданиями спортивного назначения (0,5 м² на одного учащегося);
- норматив обеспеченности учащихся учреждений общего среднего образования, специальных общеобразовательных школ и учреждений профессионально-технического образования персональными компьютерами (один компьютер на 30 учащихся или не менее одного компьютерного класса на учреждение).

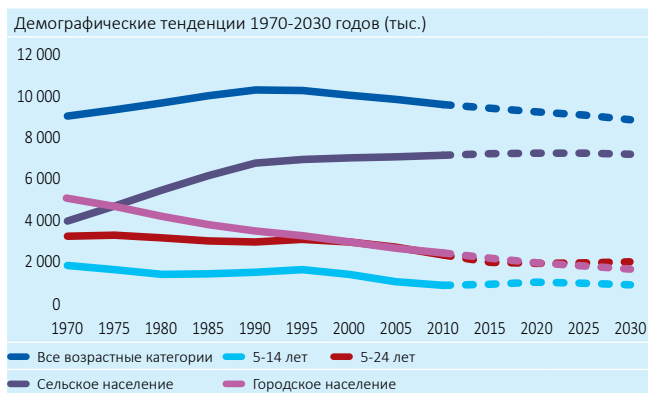
утвержденным социальным стандартам (Вставка 4). Министерство образования также устанавливает ряд стандартов и нормативов расходования средств. Хотя некоторые из этих нормативов связаны с количеством учащихся, другие относятся к ресурсам. Например, для школ, в которых имеется крытый бассейн, предусмотрена дополнительная уборщица (на 0,5 ставки) из расчета на каждые 250 квадратных

метров бассейна, подлежащих уборке, вне зависимости от количества учащихся в школе. Эти нормативы еще больше ограничивают свободу принятия решений о расходовании средств на уровне учреждения образования, но при этом не обязательно приводят к лучшим результатам в обучении, как будет показано в следующем разделе данной главы.

D. Изменение спроса на образовательные услуги: оптимизация расходов с учетом демографической ситуации

Система образования должна адаптироваться к резкому уменьшению количества учащихся. Прогнозируется, что население Беларуси уменьшится до 8 миллионов в 2050 году по сравнению с более чем 10 миллионами в 1995 году. Численность детей школьного возраста резко сократилась за последние 40 лет:

Рисунок 75. Число учащихся сократилось, особенно в сельских регионах

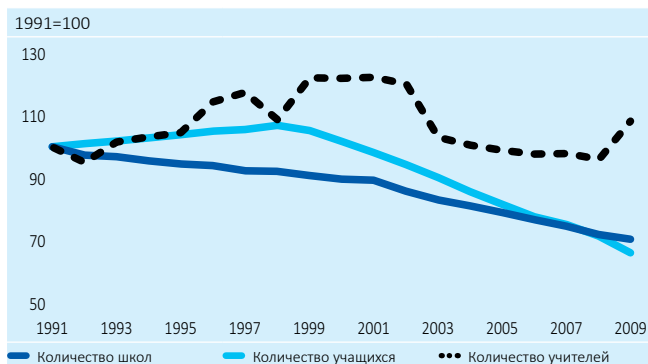


Источник: ООН, Белстат.

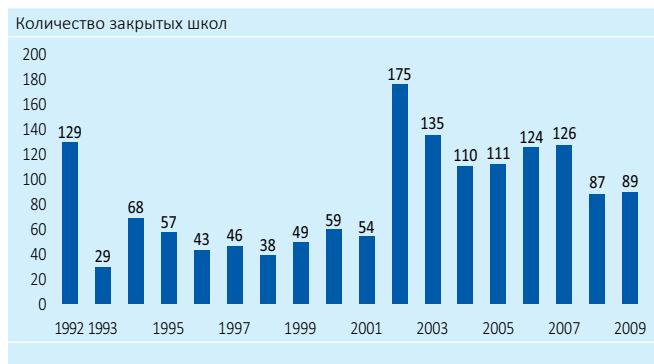
с 1,9 миллиона в 1970 году до 0,9 миллиона в 2010 году (Рисунок 75). Лишь за последние четыре года численность учащихся общих образовательных школ уменьшилась на 14,1 процента. В то же самое время население городов практически удвоилось за последние 30 лет (с 4 миллионов человек в 1970 году до 7,2 миллиона в 2011 году). Как следствие, отмечается резкое падение спроса на услуги образования, особенно в сельских районах. Исходя из показателей фертильности и внутриреспубликанской миграции, ожидается стабилизация динамики населения в возрастной когорте школьного возраста в городах в течение следующих двух десятилетий, в то время, как ее численность в сельских районах будет сокращаться.

В свете этих тенденций Правительством была начата работа по оптимизации сети школ. Реагирование на столь радикальные изменения в численности учащихся является крайне сложной задачей для системы

Рисунок 76. Объединение школ

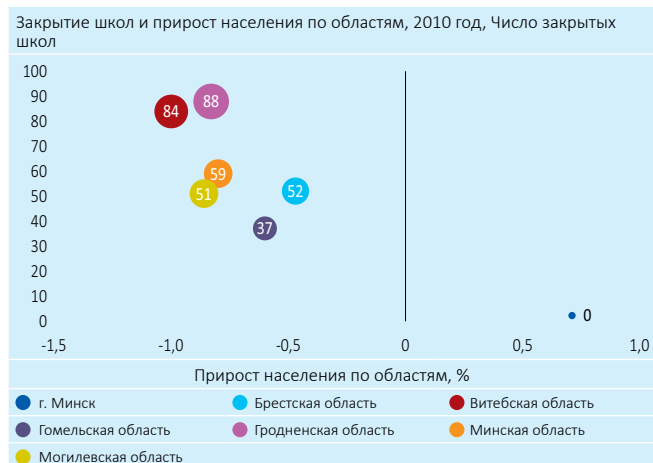


Источник: CISSTAT. «Statistics of the Countries of the CIS»; Минобразования, 2011 год.



школьного образования, поскольку это предполагает закрытие школ, что является политически трудным решением в любой стране. Тем не менее, в Республике Беларусь достигнуты успехи в оптимизации школьной сети. В период с начала 1990-х годов в стране закрыты свыше 1 200 школ, что составляет примерно 30 процентов от количества школ, функционировавших на начало этого периода (Рисунок 76). Процесс закрытия школ был ускорен в 2000-х годах, и, начиная с 2002 года, ежегодно закрывалось более 100 школ.⁶⁵ Следует отметить, что темпы закрытия школ не отставали от сокращения количества учащихся.

Рисунок 77. Закрытие школ осуществляется рационально



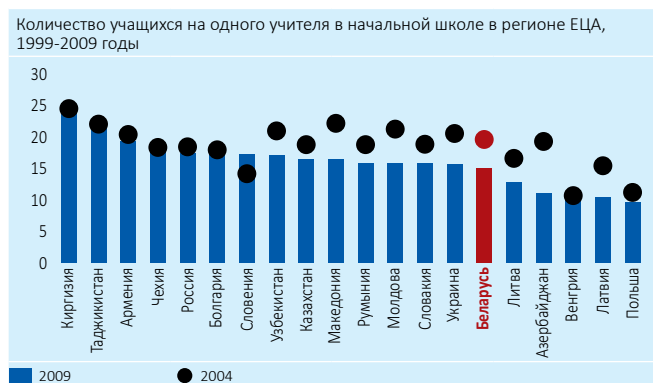
Источник: Минобразования и Белстат.
Примечание: Размеры пузырьков соответствуют количеству закрытых школ.

Более того, школы закрывались преимущественно в районах, где это больше всего было необходимо в связи с сокращением численности населения. Как и следовало ожидать, больше школ закрывалось в регионах с наиболее значительным сокращением численности населения (Рисунок 77). Положительный прирост населения отмечался только в столице страны-г. Минске, где численность жителей увеличилась на 0,7 процента и не было закрыто ни одной школы.

При этом, однако, численность занятых в системе образования не претерпела соразмерных изменений и, как следствие, количество учащихся на одного учителя уменьшается, что существенно влияет на расходы на одного учащегося.

Численность учителей остается относительно стабильной, несмотря на значительное сокращение количества как учащихся, так и школ (Рисунок 76). Количество учащихся на одного учителя в начальной и средней школе продолжает уменьшаться и является одним из самых низких в регионе (Рисунок 78). Поскольку оплата труда учителей является крупнейшей статьёй расходов, такое увеличение количества учителей на одного учащегося влечет значительный рост расходов на одного учащегося.

Рисунок 78. Количество учащихся на одного учителя является одним из самых низких в регионе

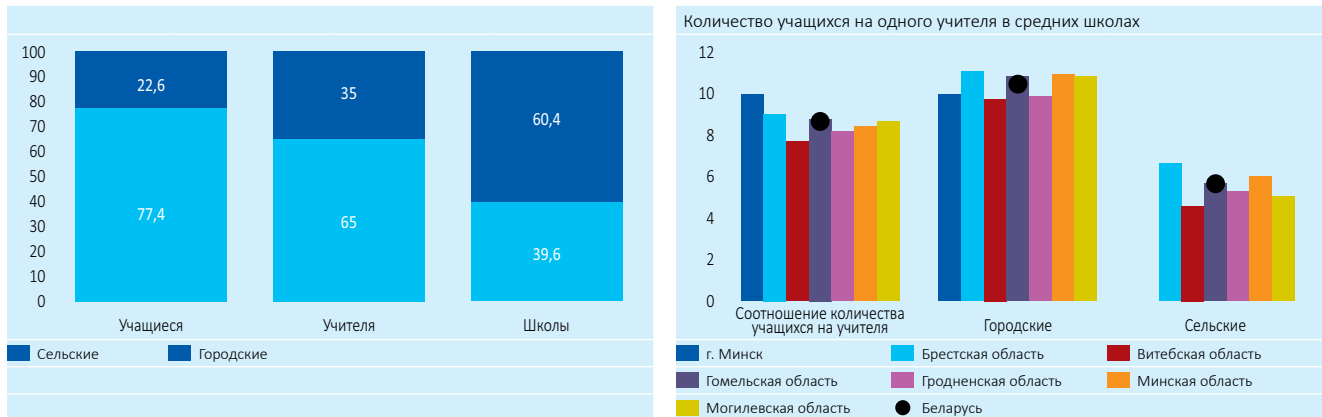


Источник: База данных EdStats.

65 При этом количество учителей общих средних школ сократилось на 9 процентов.

Сельские школы являются особенно ресурсоемкими. Вследствие демографических изменений и урбанизации, в сельских районах отмечается наиболее резкое сокращение численности населения и количества учащихся. Хотя сельские школы, как правило, меньше во всех странах, в Беларуси продолжает иметь место довольно значительное несоответствие спроса и предложения образовательных услуг между сельскими районами и городами (Рисунок 79). Несмотря на то, что большинство учащихся (примерно 77,4 процента) сегодня проживают в городах, 60,4 процента школ и 35 процентов педагогических кадров сконцентрированы в сельских районах. Количество учащихся на одного учителя также существенно ниже в сельских районах, при этом наиболее низкий показатель отмечается в Витебской области – 4,6 учащихся на учителя. Хотя сельским школам принадлежит важная роль в обеспечении доступа к образованию, ресурсоемкость значительно увеличивает расходы на одного учащегося. Для понимания того, являются ли различия в ресурсах оправданными, и как они могут быть оптимизированы путем реорганизации или объединения школ, необходимы данные в разрезе конкретных школ.

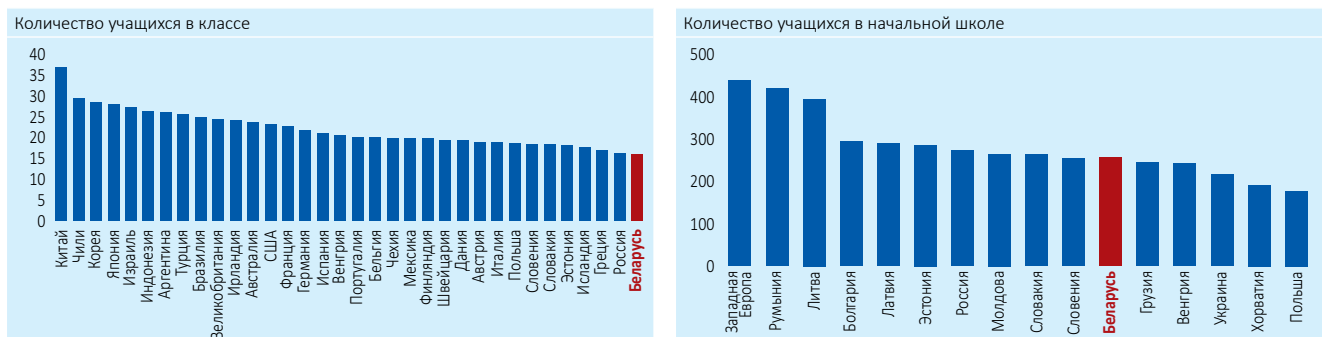
Рисунок 79. Большинство учащихся живет в городах, в то время, как большинство школ находится в сельской местности



Источник: Белстат, Минобразования.

Несмотря на закрытие школ, излишек мощностей наглядно иллюстрируется размерами классов и школ. Количество учеников в классе в среднем составляет 16 человек по сравнению с 21 и 24 учениками в начальной школе и системе базового образования в странах ОЭСР соответственно (Рисунок 80). Количество

Рисунок 80. Классы и школы являются небольшими



Примечания: 2008 год. Только государственные учреждения образования (включая Беларусь).
 Источник: Национальные институты статистики, кроме Польши (база данных BOOST) и Словакии (Министерство образования); органы статистики стран СНГ. В данные по Западной Европе включена информация по другим странам ЕС, кроме тех, которые указаны на рисунке, кроме Мальты и Кипра, но включая Норвегию, Исландию и Швейцарию. «OECD at a glance», 2011 год.

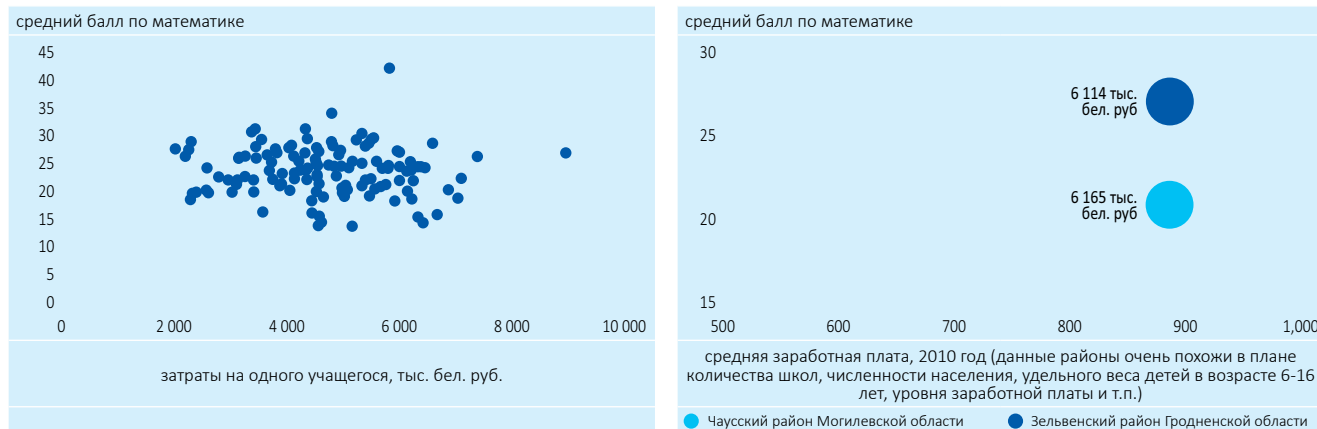
учеников в классе в сельских школах составляет лишь 9,4 по сравнению с 20,4 в городских школах. В целом, меньшее количество учащихся на одного учителя и меньший размер классов означают более высокие расходы в расчете на учащегося. Эти расходы не обязательно обеспечивают лучшие результаты обучения.

Хотя отношение количества учащихся к количеству учителей вызывает увеличение расходов на одного учащегося, это не всегда обеспечивает лучшие результаты в обучении.⁶⁶ Различия в соотношении количества учащихся и учителей определяют различия в расходах на одного учащегося (Рисунок 81, верхний левый график). Тем не менее, в районах с более низким количеством учащихся на одного учителя и, соответственно, более высокими расходами на одного учащегося не отмечаются более высокие результаты в обучении (Рисунок 81, верхний правый график, нижний левый график).⁶⁷ Это можно проиллюстрировать на примере Чаусского и Зельвенского районов, которые очень схожи по количеству сельских и городских школ, численности учащихся по уровням системы образования (начальное, среднее, старшие классы средней школы), численности населения, размеру средней заработной платы и т.д. И хотя в Чаусском районе расходы на одного учащегося несколько выше (около 6 165 тыс. бел. руб. в среднем в 2009–2010 годах), результаты учеников существенно ниже, о чем свидетельствуют баллы тестов по математике (в

Рисунок 81. Количество учащихся на одного учителя ...но не улучшает результаты учащихся увеличивает расходы на одного учащегося...



...и, следовательно, отсутствует взаимосвязь между расходами и результатами учащихся



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе BOOST, данных Минобразования и Белстата. Каждая точка представляет район.

66 Недавний анализ эмпирических публикаций о взаимосвязи между ресурсами школ и качеством образования представлен Glewwe and all (2011). Такая взаимосвязь, в лучшем случае, является слабой.

67 Здесь мы использовали результаты национальной оценки учебных достижений учащихся в Беларуси. В данные также включены выпускники прошлых лет, сдававшие этот экзамен.

среднем 20 по сравнению с почти 32 в Зельвенском районе в 2010 году)⁶⁸. Интересно отметить, что в Чаусском районе больше учителей и, соответственно, количество учащихся на одного учителя несколько ниже (4,9 по сравнению с 5,8 в Зельвенском районе), но это не обеспечивает более высокие результаты (Рисунок 81, нижний правый график).

В целом, это свидетельствует о наличии широких возможностей для дальнейшего повышения эффективности и экономии средств, что можно было бы обеспечить посредством продолжения процесса реорганизации в системе образования. Простые расчеты показывают, что если в среднесрочной перспективе в Беларуси среднее количество учащихся на одного учителя будет доведено до уровня, сопоставимого со средними показателями стран ОЭСР, это позволит сэкономить примерно 11 процентов расходов на образование или около 0,6 процента ВВП в год.⁶⁹ Экономия средств будет выше в случае объединения школ (включая объединение классов в самих школах). При объединении учреждений образования и уменьшении расходов на оплату коммунальных услуг и численности персонала, не связанного с учебным процессом, потенциальная экономия текущих расходов, не связанных с оплатой труда, и капитальных расходов будет еще выше.⁷⁰ Однако для более точных расчетов необходимо проведение моделирования на микроуровне с использованием распределения учащихся в классах на уровне школ, поскольку потенциальная экономия средств во многом зависит от сети школ и, следовательно, различается в зависимости от конкретных стран (Вставка 5).

Вставка 5. Оценка влияния оптимизации школьной сети на бюджет в странах ЕЦА

В недавнем исследовании Всемирного банка показано, что потенциальная экономия средств только от объединения классов внутри существующих школ, существенно различается по странам. По расчетам авторов, в Румынии, Латвии, Болгарии и Эстонии оптимизация размеров классов только лишь в больших школах (где выигрыш скорее всего будет наибольшим) могла бы обеспечить экономию средств в объеме от 3,2 процента среднего фонда заработной платы в Латвии до 7,3 процента в Болгарии. Расчеты учитывают только размер класса, но не учитывают другие факторы, такие как педагогическая нагрузка, расписание или специализацию учителей.

Экономия средств за счет объединения классов в школах. Расчеты сотрудников Всемирного банка (2011 год)

Страна	Латвия	Эстония	Болгария	Румыния
Базисный год	2009	2010	2009	2009
Экономия средств, в % от фонда заработной платы	3,2%	3,7%	5,4%	7,3%

68 В обоих районах более 100 учащихся участвовали в тестах по математике.

69 Социальные издержки сокращения учителей будут высокими. В странах ОЭСР на одного учителя в средней школе приходится в среднем 14 учащихся (16 – в начальной школе), см. публикацию: «Education at a Glance», OECD (2011).

70 Первым этапом оптимизации размера численности педагогических кадров могло бы быть доведение соотношения количества учащихся к количеству учителей в городских школах до уровня, сопоставимого со средними показателями стран ОЭСР. По оценке Минобразования это позволит сэкономить примерно 0,02 процента ВВП только на оплате труда.

Таблица 18. Основные преимущества финансирования в расчете на одного учащегося по сравнению со сметным финансированием

Сметное финансирование	Финансирование в расчете на одного учащегося
Повышение результативности за счет финансирования органов местного управления на одного учащегося	
Финансирование заработной платы определяется числом нанятого персонала и/или размером класса	Финансирование зависит от числа учащихся: расходы на одного учащегося остаются постоянными при снижении числа учащихся
По мере снижения числа учащихся снижется соотношение числа учителей к числу учеников: возрастают расходы на одного учащегося	Стимул для местных властей производить оптимизацию сети школ, сокращая количество классов и закрывая некоторые школы
Повышение результативности за счет финансирования школ на одного учащегося	
Мотивация директоров к максимизации числа классов для сохранения или увеличения числа учителей	Директора школ ограничены бюджетами школ в части максимального числа сотрудников, которых они могут нанять Организация классов по числу учителей, работу которых может оплачивать бюджет школы
Повышение результативности за счет предоставления школам полномочий по принятию решений о расходовании средств своих бюджетов	
У школ отсутствуют стимулы для экономии на коммунальных расходах	Школы могут экономить на коммунальных расходах и направлять средства на другие приоритетные нужды, такие как учебные материалы, косметический ремонт помещений
Местные органы управления не приобретают товары и услуги, которые в наибольшей степени отвечают потребностям школ	Школам проще закупать товары и услуги, необходимые им для обеспечения учебного процесса
Повышение результативности за счет использования определяемой на местном уровне оплаты труда с учетом показателей эффективности работы	
Зарплата зависит от квалификации и стажа работы:	Учителей можно мотивировать дополнительными выплатами к эффективному преподаванию и приложению больших усилий
Эффективность работы не сказывается на зарплате	
Усиление горизонтального равенства: учащиеся с аналогичными потребностями финансируются одинаково	
Школы одной и той же ступени образования и с одинаковым количеством учащихся располагают разными суммами средств для расходования на одного учащегося	Школы одной и той же ступени образования и с одинаковым количеством учащихся располагают одинаковой суммой средств для расходования на одного учащегося
Аналогичные органы местного управления получают различный объем финансирования в расчете на учащегося	Аналогичные органы местного управления получают одинаковый объем финансирования в расчете на учащегося
Усиление вертикального равенства: ученики с разными потребностями финансируются по-разному	
Может обеспечиваться вертикальное равенство, если создаются меньшие классы или выделяются другие дополнительные ресурсы для особых категорий учащихся, таких как: дети с особыми потребностями; представители языковых меньшинств, учащиеся из отдаленных сельских районов	Формулы финансирования обеспечивают вертикальное равенство за счет выделения дополнительных ресурсов в расчете на учащегося для особых категорий учеников.
	Дополнительный вес предусмотрен для таких категорий, как: <ul style="list-style-type: none"> • дети с особыми потребностями • представители языковых меньшинств • дети из социально уязвимых групп • ученики в отдаленных сельских районах
Усиление прозрачности	
Отсутствие прозрачности: Недостаток информации о том, какой объем финансирования получает каждый местный бюджет и каждая школа, и по каким основаниям	Прозрачность: Финансирование на основе формулы четко показывает, какой объем финансирования получает каждый местный бюджет и каждая школа, и по каким основаниям
Отсутствие подотчетности: Часто отсутствует требование, обязывающее должностных лиц органов местного управления или директоров школ публично обосновывать выделение и расходование средства	Подотчетность: Финансовое управление на уровне школы: директор школы подотчетен за расходование бюджета школы и достигнутые результаты. Очень важная роль в обеспечении подотчетности директора школы отводится Совету школы

Источник: Rosalind Levačić, Per Capita Financing of General Education and its Role in Creating Incentives for an Efficient School System: International Experience (World Bank, 2010).

Вставка 6. Пилотный проект по апробации механизмов финансирования на одного учащегося в Республике Беларусь

На момент подготовки данного доклада, Минобразования и Минфин разрабатывали пилотный проект по апробации механизмов финансирования школ на одного учащегося. Задачей пилотного проекта является расширение самостоятельности руководителей школ, а также повышение заработной платы школьных учителей. Данная инициатива всесторонне приветствуется. Проведение пилотного проекта только начинается, поэтому информация может быть неполной. Представители властей подчеркнули, что запланированный пилотный проект не предусматривает сокращение общего объема ассигнований школам, участвующим в его реализации. Пилотный проект будет охватывать только достаточно схожие крупные городские школы. Пилотным школам будет предоставлено право перераспределения средств по статьям бюджета, а также перенесения сэкономленных бюджетных средств на следующие финансовые годы. Проект Положения о проведении пилотного проекта не устанавливает конкретные сроки реализации, а реализацию пилотного проекта планируется продолжить и после 2013 финансового года. Основными аспектами внедрения и расширения пилотного проекта являются:

Среднесрочный характер пилотного проекта: Хотя предоставление школам большей самостоятельности в использовании ресурсов предполагает значительное повышение эффективности, полномочия по перераспределению средств (по крайней мере на начальном этапе) будут ограничены ранее существовавшими обязательствами, включая такие статьи, как заработная плата учителей и оплата коммунальных услуг, которые в большинстве случаев не могут быть скорректированы, как минимум в краткосрочной перспективе. Поэтому важно запланировать продолжение пилотного проекта и после 2013 финансового года с тем, чтобы дать школам возможность скорректировать структуру расходов.

Мониторинг влияния: Важно будет проводить регулярную оценку влияния пилотного проекта на бюджеты школ и управление. Пилотный проект должен предусматривать оценку использования школами предоставленных им полномочий в рамках пилотного проекта, а также любых возникающих проблем, например, в области потенциала по финансовому управлению на уровне школ. Процесс оценки должен основываться на: (i) использование данных текущего документирования проблем,

Е. Возможные реформы

Общий объем бюджетных ассигнований на образование в Республике Беларусь является адекватным, но необходимо повысить эффективность расходования средств. В общем среднем образовании необходимо отказаться от системы сметного финансирования, которая является непрозрачной и не способствующей эффективному и справедливому распределению ресурсов. Основными задачами реформы, предполагающей внедрение механизмов финансирования на одного учащегося, должны стать повышение эффективности, справедливости, прозрачности, а также подотчетности государственных учреждений образования, и для этого потребуются сильная политическая воля. Реформа должна начинаться с проведения пилотных проектов по апробации механизмов финансирования на одного учащегося, что позволит внести необходимые корректировки в формулы до внедрения таких механизмов по всей республике. Конечной задачей реформ является повышение качества образования за счет оптимизации сети школ и более эффективного использования ресурсов (трудовых и материальных) в соответствии с

которые поднимают школы; (ii) систематическом сборе выборочных финансовых данных для сравнения моделей расходования средств школами в финансовые годы до и после внедрения пилотного проекта; и (iii) опросах и фокусных группах с участием директоров и бухгалтеров школ.

Перераспределение средств между школами: Действующий подход гарантирует, что общий объем ассигнований школам не уменьшится в реальном выражении. Он приемлем для пилотного проекта, но, вероятнее всего, станет неосуществимым на практике при распространении на все школы, поскольку финансирование на одного учащегося по своей сути уже подразумевает корректировку ассигнований в рамках сети для тех школ, в которых обучается больше учеников. Хотя повышение эффективности функционирования на уровне школ за счет расширения полномочий имеет важное значение, перераспределение средств также целесообразно для стимулирования более эффективного использования имеющихся ресурсов. С учетом более серьезных последствий такого перераспределения, важнейшее значение будет иметь предоставление достаточного времени для корректировок системы и осуществления мер по рационализации сети школ параллельно с изменением механизмов финансирования школ.

Структурирование формулы для отражения различий в затратах: Сходство школ, участвующих в пилотном проекте, предполагает, что выделение финансовых средств этим школам может быть очень простым. Ситуация изменится в случае расширения масштабов пилотного проекта: в формуле потребуется отразить объективные различия в затратах на одного учащегося в различных типах школ (начальные и средние, учреждения профессионально-технического образования и учреждения общего среднего образования, городские и сельские школы, интеграционные и общеобразовательные школы, и т.д.).

Необходимость реформирования механизмов финансирования в качестве составной части стратегии сектора: Реформы системы финансирования должны рассматриваться, как неотъемлемая часть комплексной стратегии сектора образования, включающей вопросы управленческого потенциала и расширения полномочий на уровне школ, повышения профессионализма руководства школ, а также механизмов управления качеством. Кроме того, эмпирические данные свидетельствуют о том, что повышение самостоятельности должно сопровождаться усилением процедур подотчетности для достижения желаемого эффекта.

изменением демографической ситуации. На основе проведенного анализа предлагаются следующие меры политики:

- а. **Продолжение работы по оптимизации сети школ и численности педагогических кадров.** Простые расчеты показывают, что если в среднесрочной перспективе в Беларуси количество учащихся на одного учителя будет доведено до уровня, сопоставимого со средними показателями стран ОЭСР, это позволит сэкономить примерно 11 процентов бюджета на образование или около 0,6 процента ВВП в год только на оплате труда. Дополнительная экономия может быть обеспечена за счет объединения школ (включая объединение классов в школах).⁷¹ Экономленные средства могут быть направлены на модернизацию учреждений образования, повышение заработной

⁷¹ Первым этапом оптимизации размера школ могло бы быть доведение соотношения количества учащихся к количеству учителей до уровня, сопоставимого с показателями ОЭСР, в городских школах. По оценке Минобразования это позволит сэкономить примерно 0,03 процента ВВП.

платы учителей, повышение квалификации педагогических кадров и закупку оборудования, в том числе компьютеров.

- б. **Внедрение механизмов финансирования на одного учащегося с целью повышения эффективности, справедливости и прозрачности при распределении ресурсов.** После проведения пилотного проекта, начатого в 2013 году, в системе образования следует осуществить поэтапный переход от существующего сметного финансирования к финансированию на одного учащегося. Это позволит увязать расходы со спросом, расширить самостоятельность и усилить мотивацию школ по повышению внутренней эффективности в использовании ресурсов.
- в. **Повышение эффективности управления качеством и функционированием с целью усиления подотчетности за результаты обучения.** Мониторинг и анализ информации о результативности на уровне школ могут позволить выявить школы, в функционировании которых имеются проблемы, и предпринять корректирующие меры, в том числе посредством перераспределения ресурсов. Сертификация качества школ, аудиты, внутренние индикативные показатели и централизованные экзамены могут сыграть важную роль в этом процессе. Кроме того, участие в международных программах оценки знаний, таких как Международная программа ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), может быть полезным для оценки результативности в сфере образования в Республике Беларусь в сопоставлении с международными стандартами.

Библиография

- ACIR, (1985). "Bankruptcies, Defaults, and Other Local Government Financial Emergencies," Commission Report. Updates the Commission's 1973 report: City financial emergencies. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- Alban, A. and Kutzin. (2006). Scaling up Treatment and Care for HIV/AIDS and TB and Accelerating Prevention within the Health System in the Baltic States (Estonia, Latvia, Lithuania): Economic, Health Financing and Health System Implications. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe Health Systems Financing Programme.
- Boston Consulting Group. Skills Gap is More Limited than Many Believe, (forthcoming).
- EBRD-World Bank. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) – 2009.
- Getzen, T.E. (2000). Health Care is an Individual Necessity and a National Luxury: Applying Multilevel Decision Models to the Analysis of Health Care Expenditures. *Journal of Health Economics*, Vol. 19(2), pp. 259-270.
- Glewwe, Paul W., Hanushek, Eric A., Hunpage, Sarah D., Ravina, Renato. (2011). School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010.
- Gómez-Reino, Juan Luis & Martínez-Vazquez, Jorge (2012). An International Perspective on the Determinants of Local Government Fragmentation, International Center for Public Policy (formerly the International Studies Program) Working Paper Series, at International Center for Public Policy (formerly the International Studies Program), Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, paper 1219.
- Honadle, Beth Walter. (2003). "The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey," *International Journal of Public Administration* 26, 13: 1431-1472.
- Ma, Jun. (2001). "Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences," in Hana Polackova Brixi and Allen Schick, eds., *Government at Risk*. New York: Oxford University Press.
- OECD (2006). Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? Economics Department, WP No. 447.
- OECD (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2011). *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing.
- Woessman, Ludger., Hanushek Erick A. (2007). The Role of Education Quality for Economic Growth. Policy Research Working Paper No. 4122. World Bank.
- World Bank (2007). *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Transition Economies*.
- World Bank (2009). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.
- World Bank (2010). *Per Capita Financing of General Education and its Role in Creating Incentives for an Efficient School System: International Experience.*/Rosalind Levačić.
- World Bank (2011_b). *Downsizing ECA's Education Systems without Closing Schools.*/Monica Robayo, Lars Sondergaard.
- World Bank (2012_b). *Golden Growth: Restoring the Luster of the European Economic Model.*/Gill, Indermit S., Raiser, Martin. World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2012_c). *Skills, not Just Diplomas: Managing Education for Results in Eastern Europe and Central Asia*.

- World Bank and EBRD (2006). Life in Transition Survey I: Satisfaction with Life and Services Delivery in Eastern Europe and the Former Soviet Union.
- World Bank and EBRD (2010). Life in Transition Survey II: After the Crisis.
- World Health Organization. Health for All Database.
<http://www.euro.who.int/en/what-we-do/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db2>
- World Health Organization. National Health Accounts.
<http://www.who.int/nha/country/blr/en/>
- World Health Organization (2011). World Health Statistics.
- World Health Organization (2012). World Health Statistics.
- Всемирный банк (2011_а). Обзор государственных расходов в Республике Беларусь: реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления экономического роста. Часть 1. Доклад No. 63566-BY, август.
- Всемирный банк (2012_а). Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь: экономическая трансформация для роста. Отчет No. 66614-BY, апрель.
- Всемирный банк (2013). Ведение бизнеса 2013: Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий. Вашингтон, Округ Колумбия: Группа Всемирного банка.
<http://russian.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013>
- Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г.
- Выполнение согласованных на международном уровне задач и обязательств в сфере образования. Национальный отчет Республики Беларусь, ПРООН, 16 мая 2011 года.
- Жарко В.И., Малахова И.В., Новик И.И., Сачек М.М. Здоровоохранение в Республике Беларусь: вчера, сегодня, завтра, Минск, 2012 год.
- Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. No. 108-З.
- Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) от 19 декабря 2002 г.
- Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) от 30 декабря 2009 г.
- Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. No. 208.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. No. 1800.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 г. No. 724.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 августа 2011 г. No. 1049.
- Приказ Министерства финансов Республики Беларусь от 11 июля 2011 г. No. 163.
- Указ Президента Республики Беларусь от 29 декабря 2011 г. No. 608.
- Указ Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. No. 66.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Налогово-бюджетные данные, 2005-2011 годы

(в млрд. бел. руб.)	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1. Консолидированный бюджет (республиканский и местные бюджеты)							
Доходы	23 420	29 007	36 726	51 054	46 741	48 765	85 608
Подходный налог	1 882	2 480	3 081	4 183	4 305	5 381	9 316
Налог на прибыль	2 377	3 141	3 837	5 993	4 608	5 580	8 689
НДС	5 909	7 365	8 670	11 399	12 083	16 226	26 499
Акцизы	1 368	2 826	3 046	3 901	3 637	4 350	5 599
Налог на имущество	1 149	1 268	1 519	2 005	1 627	1 850	2 549
Таможенные пошлины	1 682	2 069	6 281	10 613	7 970	5 776	15 147
Расходы (экономическая классификация)	23 821	28 765	37 240	50 922	49 201	52 971	79 428
Заработная плата	5 276	6 511	7 481	8 626	9 258	11 528	18 616
Взносы в Фонд социальной защиты населения	1 473	1 795	2 041	2 347	2 471	3 079	4 991
Товары и услуги	5 002	5 701	7 003	8 683	8 677	9 993	15 353
Процентные платежи	229	293	387	742	1 069	1 111	3 296
Субсидии и трансферты	5 905	6 668	10 137	14 934	16 127	13 710	21 591
Капитальные расходы	5 377	7 595	9 579	12 980	11 162	13 631	15 157
Чистое кредитование	559	203	612	2 609	437	(81)	423
2. Фонд социальной защиты населения							
Доходы	7 405	9 288	11 422	14 716	16 196	19 677	29 573
Расходы	6 735	8 491	10 386	12 996	14 694	18 377	27 500
Сальдо (кассовое)	669	797	1 035	1 720	1 502	1 300	2 073
3. Сектор госуправления							
Доходы	30 825	38 294	48 147	65 770	62 936	68 442	115 020
Расходы	30 556	37 256	47 627	63 918	63 895	71 348	106 767
Расширенное сальдо сектора госуправления	269	1 038	521	1 852	(958)	(2 905)	8 254
Сальдо консолидированного бюджета	(400)	242	(515)	132	(2 460)	(4 205)	6 180
ВВП	65 067	79 267	97 165	128 829	137 442	162 964	297 158

(в процентах ВВП)	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1. Консолидированный бюджет (республиканский и местные бюджеты)							
Доходы	36,0	36,6	37,8	39,6	34,0	29,9	28,8
Подходный налог	2,9	3,1	3,2	3,2	3,1	3,3	3,1
Налог на прибыль	3,7	4,0	3,9	4,7	3,4	3,4	2,9
НДС	9,1	9,3	8,9	8,8	8,8	10,0	8,9
Акцизы	2,1	3,6	3,1	3,0	2,6	2,7	1,9
Налог на имущество	1,8	1,6	1,6	1,6	1,2	1,1	0,9
Таможенные пошлины	2,6	2,6	6,5	8,2	5,8	3,5	5,1
Расходы (экономическая классификация)	36,6	36,3	38,3	39,5	35,8	32,5	26,7
Заработная плата	8,1	8,2	7,7	6,7	6,7	7,1	6,3
Взносы в Фонд социальной защиты населения	2,3	2,3	2,1	1,8	1,8	1,9	1,7
Товары и услуги	7,7	7,2	7,2	6,7	6,3	6,1	5,2

Процентные платежи	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,7	1,1
Субсидии и трансферты	9,1	8,4	10,4	11,6	11,7	8,4	7,3
Капитальные расходы	8,3	9,6	9,9	10,1	8,1	8,4	5,1
Чистое кредитование	0,9	0,3	0,6	2,0	0,3	(0,05)	0,1
2. Фонд социальной защиты населения							
Доходы	11,4	11,7	11,8	11,4	11,8	12,1	10,0
Расходы	10,4	10,7	10,7	10,1	10,7	11,3	9,3
Сальдо (кассовое)	1,0	1,0	1,1	1,3	1,1	0,8	0,7
3. Сектор госуправления							
Доходы	47,4	48,3	49,6	51,1	45,8	42,0	38,7
Расходы	47,0	47,0	49,0	49,6	46,5	43,8	35,9
Расширенное сальдо сектора госуправления	0,41	1,31	0,54	1,44	(0,70)	(1,78)	2,8
Сальдо консолидированного бюджета	(0,62)	0,30	(0,53)	0,10	(1,79)	(2,58)	2,1

Источник: Минфин

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Формула расчета дотаций, утвержденная Министерством финансов

Предусмотренный Постановлением от 2011 года механизм распределения дотаций основан на превышении прогнозного объема расходов бюджета над прогнозируемым объемом его доходов, которое рассчитывается с использованием следующей математической формулы:

$$Te_i = \alpha * [EN_i - 0,95 * TRC_i - 0,95 * NRC_i - OT_i] \quad (1)$$

где:

- α – выравнивающий параметр, который определяется общим объемом средств для выравнивания;
- EN_i – прогнозный объем необходимых расходов административно-территориальной единицы i ;
- TRC_i – потенциал налоговых доходов административно-территориальной единицы i ;
- NRC_i – потенциал неналоговых доходов административно-территориальной единицы i ;
- OT_i – все остальные получаемые трансферты без учета регулирующих налогов, которые распределяются на основе принципа места происхождения.

Таким образом, данная формула несколько более чувствительна к разнице в объеме необходимых расходов, чем к разнице в доходном потенциале.

Утвержденная методика использует репрезентативную налоговую систему для оценки налогового потенциала по основным источникам доходов (перечень не указан). Что касается всех остальных доходов, потенциал оценивается для всех таких доходов, взятых вместе, с использованием репрезентативной налоговой системы в качестве представительной переменной. Иными словами, предполагается, что потенциал в отношении всех остальных источников доходов пропорционален прогнозируемому потенциалу доходов, поступающих из определенного ряда репрезентативных источников.

В рамках репрезентативной налоговой системы прогнозный объем налога j для административно-территориальной единицы i рассчитывается путем распределения прогнозного совокупного объема

доходов всех административно-территориальных единиц пропорционально доле определенной административно-территориальной единицы в совокупном объеме показателя, используемого в качестве представительной переменной для налоговой базы. Далее удельный вес в совокупном объеме налоговой базы рассчитывается как средневзвешенная величина за предыдущие три года. Арифметически этот расчет можно представить с помощью следующей формулы:

$$RC_{ij} = RF_j \cdot [0,25 \cdot St_{ij} + 0,3 \cdot St_{-1\ ij} + 0,45 \cdot St_{-2\ ij}]$$

где

- RF_j – прогнозный совокупный объем доходов, поступающих за счет источника j от всех административно-территориальных единиц единицы более высокого уровня в течение предстоящего финансового года;
- $St_{ij} = Bt_{ij} / \sum_i Bt_{ij}$ – относительный удельный вес административно-территориальной единицы i в совокупном объеме представительной переменной для налоговой базы Bt_{ij} для всех административно-территориальных единиц, взятых вместе.
- Однако в случае источников, за счет которых местные органы управления получали доходы в прошлом, к описанию удельных весов применяется более сложный подход, включая совокупный объем поступлений доходов в прошлом. После сокращения в числителе и знаменателе эта формула выглядит следующим образом:
- $St_{ij} = cij \cdot Bt_{ij} / \sum_i cij \cdot Bt_{ij}$, где cij – корректирующий коэффициент.

Поскольку в расчетах не используются коэффициенты удержания на следующий год, подразумевается, что совокупный объем доходов (RF_j) учитывает только долю местного бюджета в прогнозном совокупном объеме доходов и, следовательно, не будет совместим с дифференцированными коэффициентами удержания.

В целях оценки необходимых расходов для неопределенного круга функциональных (под)категорий расходов в рамках утвержденной методики используются показатели в расчете на одного потребителя с поправкой на относительную себестоимость:

$$Exp_i = c_i \cdot Norm \cdot p_i$$

где $Norm$ – средняя величина совокупных необходимых расходов в расчете на одного потребителя, прогнозируемая вышестоящим органом управления для всех своих административно-территориальных единиц, взятых вместе, p_i – численность потребителей административно-территориальной единицы i , которые пользуются соответствующей предоставляемой на местном уровне услугой, а c_i – параметр, измеряющий себестоимость предоставляемых административно-территориальной единицей услуг, которая выше (более единицы) или ниже (менее единицы) средней себестоимости этой услуги по стране.

Предусматривается, что корректирующие коэффициенты для себестоимости услуг административно-территориальной единицы i рассчитываются следующим образом:

$$C_i = 1 + a_1 \cdot (x_{1i} - X_1) / X_1 + a_2 \cdot (x_{2i} - X_2) / X_2 + \dots + a_K \cdot (x_{Ki} - X_K) / X_K,$$

- ak – относительный вес каждого фактора затрат; а
- x_i/X – величина каждого фактора, зарегистрированного для административно-территориальной единицы i , по отношению к величине этого же фактора для всех административно-территориальных единиц, взятых вместе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Анализ распределения личных расходов домашних хозяйств на медицинскую помощь

Распространенность и интенсивность непомерно высоких расходов на медицинскую помощь					
	Пороговая доля от общего объема расходов домашних хозяйств				
	5%	10%	15%	25%	40%
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2000 год</i>					
Всего	8,0	2,1	0,7	0,2	0,0
Индекс концентрации	0,083**	0,173**	0,167*	-0,275**	0 [^]
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2010 год</i>					
Всего	11,1	2,4	0,7	0,0	0,0
Индекс концентрации	-0,095***	-0,144***	-0,233***	-0,676***	0 [^]
	Пороговая доля расходов не на продукты питания в бюджете				
	5%	10%	15%	25%	40%
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2000 год</i>					
Всего	27,0	11,5	6,3	2,5	0,8
Индекс концентрации	-0,065	-0,072	-0,066	-0,102	-0,266
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2010 год</i>					
Всего	20,9	7,1	3,1	0,8	0,1
Индекс концентрации	-0,150	-0,200	-0,238	-0,269	-0,302

Источник: Расчеты авторов с использованием базы данных ADePT и данных обследования доходов и расходов домашних хозяйств.

Удельный вес совокупных расходов на медицинскую помощь

Квинтили валового подушевого потребления	Доля валового потребления на душу населения	Доля расходов на налоги и социальное страхование	Личные расходы на медицинскую помощь
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2000 год</i>			
Квинтиль наименее обеспеченных	8,3	14,2	7,5
2	13,2	15,6	13,4
3	17,3	17,3	15,7
4	22,8	20,3	21,2
Квинтиль наиболее обеспеченных	38,5	32,5	42,1
Коэффициент Джини	0,3011***		
Индекс концентрации		0,1760***	0,3407***
Индекс Каквани		-0,125***	0,0396***
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2010 год</i>			
Квинтиль наименее обеспеченных	9,3	8,7	8,9
2	13,8	12,8	16,5
3	17,5	14,8	19,4
4	22,5	24,1	22,3
Квинтиль наиболее обеспеченных	36,9	39,6	32,9

Коэффициент Джини	0,2737***		
Индекс концентрации		0,3190***	0,23011***
Индекс Каквани		0,0453***	-0,0436***

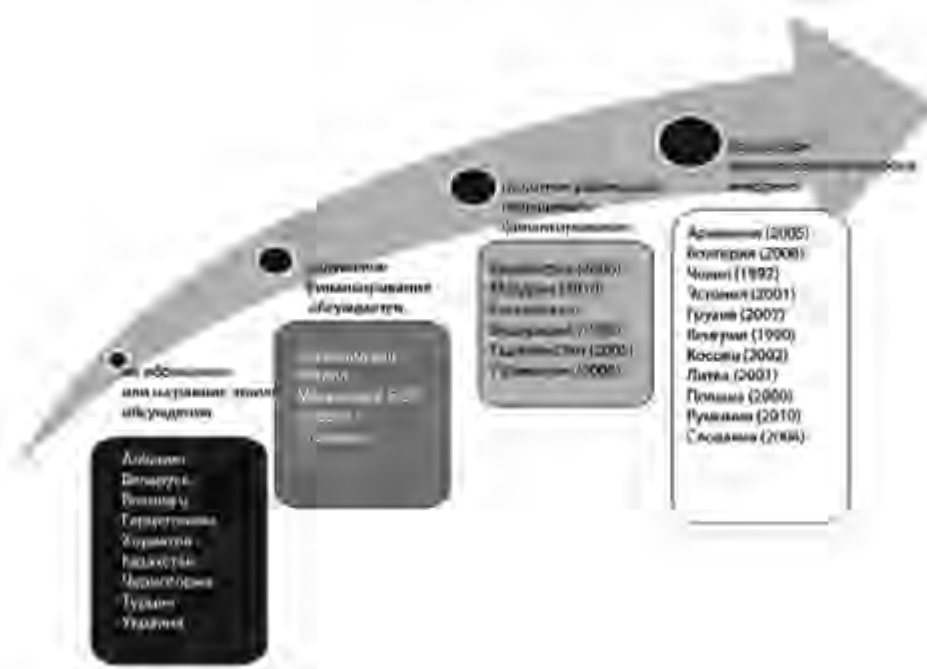
Источник: Расчеты автора с использованием данных обследования доходов и расходов домашних хозяйств за 2000 и 2010 годы.

Показатели бедности на основе потребления, с учетом и без учета расходов на медицинскую помощь

Показатель	Потребление, включая расходы на медицинскую помощь	Потребление, исключая расходы на медицинскую помощь	Изменение	Процентное изменение
Черта бедности (30 100 бел. руб. в месяц)*				
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2000 год</i>				
Доля населения за чертой бедности	41,5	43,1	1,53	3,86%
Глубина бедности	3 732,4	3 911,3	178,9	4,79%
Нормализованная глубина бедности	12,4	13,0	0,60	4,84%
Черта бедности (275 200 бел. руб. в месяц) *				
<i>Обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2010 год</i>				
Доля населения за чертой бедности	2,4	2,51	0,16	4,58%
Глубина бедности	1 058,6	1 154,06	95,42	9,02%
Нормализованная глубина бедности	0,4	0,42	0,03	5,00%

Источник: Расчеты автора с использованием базы данных ADePT, данных Белстата и данных обследования доходов и расходов домашних хозяйств.
*Примечание: Черта бедности приведена в текущих ценах соответствующего года.

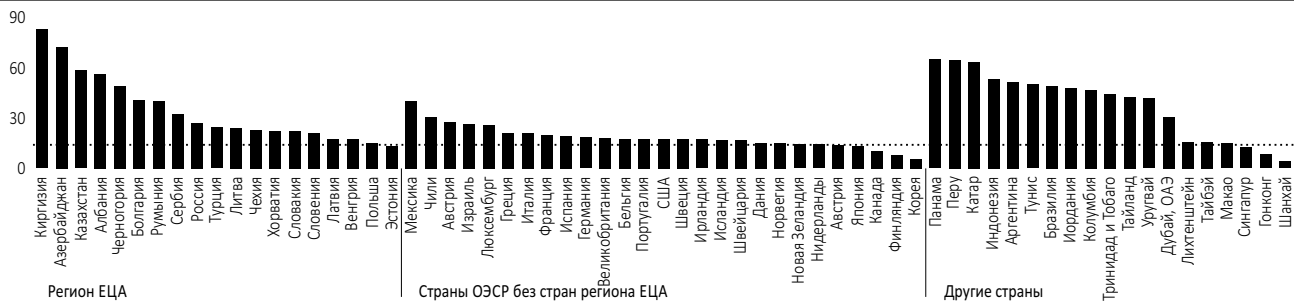
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Прогресс на пути к финансированию среднего образования на основании результатов в странах региона ЕЦА



Источник: Skills, not Just Diplomas: Managing Education for Results in Eastern Europe and Central Asia, World Bank, 2012.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Что мы знаем об участии соседних стран в международных оценках?

В рамках программы PISA оценивается, насколько ученики, завершающие обязательное образование, приобрели знания и навыки, необходимые для полноценного участия в жизни социума. Уровень 3 и выше – это тот уровень знаний и навыков, который нередко требуется на рынке труда. По сравнению со странами ОЭСР, в странах ЕЦА имеется значительно большее число учащихся, не получающих даже базовых навыков. Одним из показателей масштаба проблемы является число 15-летних учащихся, продемонстрировавших навыки уровня 1 или ниже в рамках оценки PISA по чтению. В Кыргызстане 83 процента учащихся получили такой низкий балл; в Сербии их доля составила 32,3 процента. Эти учащиеся вполне могут соответствовать требованиям, предъявляемым к навыкам 15-летних национальными руководящими принципами (и тестами), однако их низкие показатели в рамках приведенной оценки указывают на значительные проблемы с использованием такого инструмента, как способность читать, для приобретения знаний и навыков в других областях – что является важным для работы в условиях глобальной экономики.

Оценка навыков – Чтение в возрасте 15 лет: доля учащихся на уровне 1 или ниже по соответствующему разделу программы PISA, 2009 год (в процентах)

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основании базы данных ОЭСР PISA за 2009 год.
Примечание: Горизонтальная линия – среднее значение по странам ОЭСР.

