

УДК 332.14

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**Мельников А.А.**, Тверской государственный университет, г. Тверь, Россия

В данной статье разбираются возможные пути совершенствования деятельности здравоохранения на основе программного подхода на примере межведомственных целевых программ, в следствии рассмотрения основных проблем, возникающих в ходе их реализации.

Ключевые слова: здравоохранение, региональная программа, финансирование.

В условиях проведения рыночных реформ существенно изменились взаимоотношения между работниками здравоохранения и обществом, врачом и пациентом; обострилась проблема бюджетного финансирования социальной сферы, в том числе врачебной деятельности, больниц, клиник, поликлиник, аптек.

Совершенствование медицинской помощи населению возможно лишь при условии инновационного развития здравоохранения на основе достижений фундаментальной науки, создания и внедрения новых эффективных лечебно-диагностических технологий и лекарственных средств в медицинскую практику.

Развитие медицинской науки как основы обеспечения улучшения здоровья населения и демографических показателей является национальной стратегической целью

Модернизация отечественного здравоохранения, направленна на повышение эффективности деятельности первичного звена, эффективное использование коечного фонда, внедрение ресурсосберегающих технологий и развитие новых организационно-правовых форм медицинских организаций, требуют разработки научно-обоснованных подходов к формированию стандартов ведения больных по различным видам медицинской помощи на всех уровнях ее оказания.

Инновационная модель развития здравоохранения предусматривает тесное взаимодействие системы здравоохранения и медицинской науки, планирование научных медицинских исследований в зависимости от потребностей здравоохранения, активное внедрение научных результатов в медицинскую практику, а также целенаправленную подготовку специалистов, способных обеспечить внедрение научных достижений [2].

До недавнего времени властные структуры и население нашей страны придерживались единого мнения: здравоохранение как федерального, так и региональных уровней — это дело государства. В государственной собственности должны находиться медицинские учреждения, медицинские работники обязаны являться государственными служащими, а финансирование

и материально-техническое обеспечение лечебных учреждений — бюджетным [3].

В системе здравоохранения были разработаны и реализуются федеральные целевые программы по актуальным приоритетным проблемам: «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера», «Дети России», «Дети-инвалиды», «Безопасное материнство», Национальная программа государственных гарантий [1], национальный приоритетный проект «Здоровье», Модернизация здравоохранения» и другие. Результаты реализации целевых программ свидетельствуют об эффективности целевого планирования и целевого распределения ресурсов.

Однако методология программно-целевого планирования и финансирования в современных социально-экономических условиях требует уточнений и адаптации метода для эффективного использования в здравоохранении. Теоретические предпосылки и основные принципы этого метода, которые достаточно интенсивно разрабатывались в прошлые годы, могут успешно использоваться и в настоящее время с учетом современных условий.

Разработка бюджетных программ может рассматриваться как попытка объединения всех инструментов достижения целей государственной политики. При этом анализ бюджетной практики разных стран мира дает основания говорить о том, что в большинстве случаев эти программы нуждаются в дальнейшем совершенствовании, поскольку результаты, полученные в ходе их реализации, не в полной мере отвечают понятию эффективности. Не является исключением и Российская Федерация, для которой в условиях ограниченных бюджетных ассигнований становится весьма актуальной проблема повышения эффективности их использования для достижения поставленных целей

Таким образом, экспертам и практикам следует сосредоточить свое внимание на внедрении в отечественный бюджетный процесс подходов, направленных на эффективное управление бюджетными программами. Сложность данной задачи состоит в том, что специфика российской модели программного бюджетирования не позволяет напрямую заимствовать методы, с успехом используемые в странах, перешедших на программный формат бюджета. Это связано с тем, что, например, государственные программы Российской Федерации имеют существенные отличия от традиционных бюджетных программ, реализуемых в США, Канаде, Франции, Швеции, Южной Корее и других странах.

Как известно, любая государственная программа Российской Федерации состоит из следующих структурных единиц:

- подпрограмм и (или) федеральных целевых программ;
- ведомственных целевых программ и (или) основных мероприятий;
- мероприятий.

Фундаментом для разработки государственных программ служат:

- 1) положения концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- 2) утвержденные на соответствующий период основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- 3) федеральные законы;
- 4) решения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В процессе разработки госпрограмм в обязательном порядке должен соблюдаться определенный ряд принципов.

Согласно нормативным документам, основные параметры утвержденных государственных программ подлежат отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Именно комплексный характер государственных программ требует, чтобы еще на этапе разработки федерального бюджета были соблюдены, следующие условия, которые могут рассматриваться как элементы эффективности бюджетных программ

- четкая формулировка цели программы;
- разработка логической структуры программы;
- определение программных подцелей для каждого министерства - участника;
- разработка системы оценки эффективности программ;
- распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками;
- разработка системы стимулирования за достижение показателей.

Необходимость выполнения этих условий вызвана тем, что переход на программный формат бюджета - сложный процесс, коренным образом изменяющий способ разработки бюджета, поведение всех участников бюджетного процесса и требующий модернизации всей системы государственного управления.

Прежде всего речь идет об усилении автономии и повышении ответственности министерств и ведомств за результаты реализации программ. Можно сказать, что программная бюджетная архитектура предполагает построение «цепочки ответственности», когда на федеральном и региональном уровне определяются конкретные лица, несущие ответственность за результаты реализации программ/подпрограмм. Важным условием эффективности является наличие непосредственной взаимосвязи между мероприятиями и показателями оценки программы.

Особое значение этой системы заключается в том, что оценка эффективности расходов бюджета в современных условиях становится важнейшим инструментом бюджетной политики страны. Ее роль еще более актуализируется в условиях необходимости обеспечения большей прозрачности федерального бюджета и вовлечения широкой общественности в бюджетный процесс [4]

Анализируя сущность применяемых в бюджетной практике показателей эффективности, становится очевидным, что в уточнении и конкретизации нуждается само понятие эффективности в отношении результатов реализации программ/подпрограмм. В этой связи представляется необходимым производить оценку эффективности полученных результатов с точки зрения различных аспектов эффективности, среди которых в практике программного бюджетирования наиболее важными традиционно являются: влияние на общество, результативность, продуктивность, качество обслуживания, качество организации.

Разные аспекты эффективности не исключают, а взаимно дополняют друг друга в едином комплексе, что все они крайне необходимы, и не зависят от уровня руководства, на котором принимаются решения, касающиеся утверждения или отклонения представленных программ/подпрограмм. При этом вполне закономерным является то обстоятельство, что учет некоторых из представленных аспектов эффективности вызывает существенные трудности в процессе подготовки программных документов. Так, например, нельзя не согласиться, что результативность является очень важным аспектом, однако, как показывает опыт, накопленный в бюджетной практике разных стран, таких как Франция, Швеция, Канада, США и Россия, достаточно трудно найти адекватные показатели для ее измерения [5].

Что касается производительности, то измерить ее гораздо проще, однако достаточно сложно сделать однозначный вывод, каким образом конкретная производительность труда способствует достижению определенных результатов, поскольку, как известно, можно эффективно и производительно работать, не достигая или почти не достигая желаемых запланированных результатов. Кроме того, показателя производительности явно недостаточно для согласования и утверждения проекта бюджетной программы.

Следующим препятствием является то, что до сих пор в государственном секторе не существует единого итогового «показателя деятельности», в связи с чем эксперты рекомендуют «избегать» использования таких показателей. Кроме того, как показывает практика, в разных странах, перешедших на программный формат бюджета, внимание акцентируется на различных аспектах эффективности бюджетного финансирования программных расходов с переносом сумм ассигнований на разные статьи расходов. Поэтому необходимо четко определить, какие из представленных выше аспектов эффективности наиболее важны для российской бюджетной практики.

Проблема учета влияния различных факторов, которые рассматривались выше, могла бы найти свое решение при условии, что усилия всех заинтересованных сторон будут сконцентрированы на разработке комплексной системы оценки эффективности государственных программ. Неотъемлемой частью этой системы должна стать оценка эффективности бюджетных расходов.

При этом нельзя не отметить, что правительствам большинства стран, перешедших на программный формат бюджета, так и не удалось решить задачу создания целостной стандартизированной оценки эффективности бюджетных программ. В качестве основных причин традиционно рассматривается продолжающийся период финансовой нестабильности, а также наметившаяся негативная тенденция в сфере общественных финансов, заключающаяся в снижении бюджетных доходов и непропорциональном увеличении общего объема государственных расходов. В этих условиях разработка системы оценки эффективности реализуемых бюджетных программ позволит выявить наиболее и наименее эффективные направления государственных расходов.

В последнее десятилетие метод программного планирования и управления рассматривается как инструмент стратегического планирования в области здравоохранения. Однако целевые программы на практике не всегда срабатывали, так как выпадали из системы финансирования.

Отсутствие материально-технического и финансового обеспечения целевых программ или частичное их финансирование, а также недостаточно эффективный контроль за реализацией программных мероприятий приводили к дискредитации самого программно-целевого метода. В настоящее время отношение к методу программно-целевого планирования и управления меняется.

Программно-целевой метод бюджетирования на местном уровне позволит обществу видеть, сколько средств и на что расходуется. Этот программно-целевой метод является инструментом управления бюджетным процессом в среднесрочной перспективе и ориентирован на комплексное разрешение вопросов и достижение долгосрочных целей. На местном уровне в условиях ограниченности финансовых ресурсов — это особенно важно. Появилась возможность анализировать эффективность использования средств. Мониторинг позволяет обнаружить места неэффективного расходования средств, это открывает путь к их оптимизации. В настоящее время в статистической отчетности отсутствуют некоторые показатели, что усложняет анализ реализации программ. Приоритетность проблемы подтверждается данными статистики, литературными источниками, а также повышенным вниманием государственных органов управления РФ.

Таким образом можно сделать вывод о том, что в реальности данные программы модернизации региональной системы здравоохранения сталкиваются с определенными организационно-правовыми и экономическими трудностями, преодоление которых позволит реализовать все намеченные программой мероприятия и значительно улучшить ситуацию в сфере здравоохранения

### **Список использованных источников**

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 48. - Ст. 6724.
2. Поляков, И.В. Экономика здравоохранения в системе рыночных отношений : учеб. Пособие / И.В. Поляков, Т.М. Зеленская, П.Г. Ромашов. – СПб.: Знание, 2014. – 305 с
3. Никульникова, О.В. Государственное управление здравоохранением в России / О.В. Никульникова. - Энгельс: Регион, 2014. – 283 с.
4. Пивень, Д.В. Обсуждение проекта концепции развития здравоохранения до 2020 года. Одноканальное финансирование – миф или реальность? / Д.В. Пивень, П.Е. Дудин // Менеджер здравоохранения. – 2014. - № 11. – С. 41-45.
5. Родионова, В.Н. Менеджмент в здравоохранении в новых экономических условиях / В.Н. Родионова // Экономика и управление здравоохранением. – 2016. - № 1. – С. 25-37.

## **REGIONAL PROGRAM AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFECTIVENESS OF BUDGETARY EXPENDITURES IN THE HEALTHCARE FIELD**

**Melnikov A.A.**, Tver State University, Tver, Russia

This article explores possible ways to improve healthcare activities on the basis of a programmatic approach, using the example of interdepartmental target programs, as a consequence of examining the main problems arising in the course of their implementation.

Keywords: health care, regional program, financing.

*Об авторе:*

МЕЛЬНИКОВ Андрей Александрович студент направления «Управление социально-экономическим развитием территории» Тверской государственной университет, г. Тверь, Россия, e-mail: pitfly1986@gmail.com