

ГЛАВА III: БЮДЖЕТНЫЕ АССИГНОВАНИЯ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Введение

3.1 Беларусь была одной из наиболее состоятельных республик бывшего Советского Союза. Сейчас перед страной стоит задача использования кадрового потенциала и стратегического географического положения в целях дальнейшего повышения благосостояния населения. Учитывая доминирующую роль государства в экономике, для решения этой задачи необходимо провести тщательный анализ деятельности государства и сопоставить получаемые результаты с затрачиваемыми ресурсами. Опыт других стран с экономикой переходного периода, как положительный, так и отрицательный, может стать ценным источником информации для Беларуси. Формирование практики критического анализа роли и эффективности государственных расходов является единственным способом упорядочения государственных расходов и, соответственно, снижения налоговой нагрузки на производственные отрасли. В Беларуси созданы многие элементы административной инфраструктуры, которые (при незначительном усовершенствовании) могли бы способствовать становлению практики систематической оценки деятельности государства.

«Государственные» расходы в экономике

3.2 В Беларуси масштабы деятельности государства выходят далеко за пределы того, что измеряется финансовыми потоками. Действительно, деятельность государства в экономике Беларуси существенно выходит за рамки концепции «государственных расходов», принятой в ОЭСР. Государство сохраняет за собой право полномасштабного контроля во всех секторах экономики либо посредством реализации функции собственника, либо через прямое регулирование. На долю государственных предприятий приходится почти 90% объемов производства. Министерства исполняют функции контроля и надзора за деятельностью предприятий, и решения министерств могут повлиять на решения, которые принимаются на уровне предприятий, а именно - относительно объемов выпускаемой продукции, инвестиций, месторасположения, социальной сферы и т.д. Такой контроль может распространяться даже на частные предприятия. Местные исполнительные органы также осуществляют надзор за производственной деятельностью и функционированием предприятий, находящихся в их ведении, поскольку от работы предприятий зависят налоговые поступления и, таким образом, местные бюджеты. Как следствие, имеет место система, которая не способствует четкому отслеживанию отношений между выделяемыми средствами, создаваемыми и получаемыми результатами. Сбор таких данных или оценка информации является предпосылкой для повышения эффективности государственных расходов в процессе достижения целей государственной политики.

3.3 Необходимо многое сделать в области реформирования государственного сектора и системы государственных расходов даже в рамках поэтапного подхода к осуществлению реформ. Есть два важных направления, где можно достичь определенного прогресса. Первое относится к определению роли государства в экономике и установлению четкой разграничительной линии между деятельностью государственного сектора и остальной экономикой. Решение этой задачи осложняется тем, что в Беларуси значительная доля производственных мощностей сосредоточена именно в государственном секторе. Тем не менее, принцип действенного управления требует разграничения функций государства как собственника и контрольного ведомства. Между государством и сектором предприятий необходимо установить дистанцию. Необходимо проделать большой объем работы для совершенствования управления государственными предприятиями, ужесточения бюджетных ограничений, введения упрощенных схем создания и закрытия предприятий и предоставления предприятиям большей степени самостоятельности и ответственности. Отказ от политики ценового контроля и ликвидация производственных директив (или «квот») станет важным шагом в этом направлении.

3.4 Второе направление подразумевает повышение эффективности государственных расходов в тех областях, которые остаются прямой прерогативой государства. Для этого необходимо: (а) увязать государственные расходы со стратегическими целями развития и (б) стремиться к достижению наиболее высокого уровня эффективности в использовании государственных ресурсов. При этом основное внимание должно уделяться повышению эффективности в использовании государственных средств в тех областях, которые традиционно относятся к сфере оказания услуг государством, таких как, например, социальные услуги, здравоохранение и образование.

3.5 Правительство обеспокоено тем, что имеет место эффект прямого замещения: абсорбируемые в государственном секторе ресурсы не могут быть использованы для модернизации производственных фондов экономики. Без такой модернизации невозможно поддерживать конкурентоспособность и рентабельность производственных отраслей. Под этим однозначно подразумевается, что Правительству необходимо оптимизировать программы и пытаться достичь более высоких результатов при таком же (или даже более низком) уровне государственных расходов. На данном этапе необходимо, чтобы осознание этой проблемы нашло воплощение в конкретных действиях и результатах.

3.6 Первоначальным шагом в этом направлении должно стать четкое понимание того, как государство распределяет финансовые ресурсы и как эти ресурсы используются для достижения поставленных задач. В данной главе делается попытка сделать это на основании имеющейся информации.¹ Несмотря на то, что не существует единой «правильной» формулы распределения финансовых ресурсов по отраслям экономики, поскольку определение приоритетов и принятие решений по их выделению носят по своей сути политический характер, существует тенденция группировать страны в соответствии с определенными моделями государственных расходов, основанными на структуре экономики. В данной главе проводится сравнение ситуации в Беларуси и других странах для того, чтобы лучше оценить сложившуюся ситуацию. Основное внимание уделено расходам на социальные нужды (т.е. на социальную защиту, здравоохранение и образование) ввиду их важности в Беларуси.

3.7 В целом расходы на социальную сферу составляют свыше 50% государственных расходов. Повышение эффективности расходов на социальную сферу имеет важное значение для решения наиболее актуальных задач переходного периода и, в конечном итоге, для снижения налоговой нагрузки на производственные отрасли экономики. Основой для данной главы стал опыт текущей работы Банка по анализу ситуации в этих отраслях. Выводы свидетельствуют о том, что многое еще предстоит сделать. По результатам этой работы также даются рекомендации относительно мероприятий, которые могут быть осуществлены в краткосрочной перспективе. Анализ показывает, что несмотря на наличие ценной информационной базы, необходимы значительные усовершенствования по таким аспектам как тип, качество, использование и распространение информации. Результатами таких усилий станут более широкие возможности государства в оценке эффективности государственных расходов; определение направлений дальнейших реформ и общественная поддержка усилий в проведении реформ, что необходимо для повышения эффективности государственных расходов.

Статьи бюджетных расходов: экономическая классификация

3.8 В экономической классификации бюджета делается акцент на экономический результат конкретной статьи расходов. Экономическая классификация отражает баланс между текущими и инвестиционными статьями расходов, которые влияют на состояние основного капитала страны. В

¹ Недавний отчет «Обзор последствий аварии на ЧАЭС и программ по их преодолению», работа по которому завершена и состоялось его обсуждение с Правительством, преследует такую же задачу. В предыдущих документах Всемирного банка, таких как Оценка уровня бедности (1996), Реформа предприятий (1997), Реструктуризации сельскохозяйственного сектора (2000) и Записка по стратегии развития системы здравоохранения (2002), также приведен анализ расходов и представлены рекомендации.

рамках текущих расходов должен поддерживаться должный баланс между расходами на зарплату, товары и услуги и трансферты. Как правило, определенная гибкость в отношении расходов на выплату процентов может быть достигнута только за счет более жесткого управления государственным долгом.

3.9 В таблице 3.1 показана экономическая классификация государственных расходов ряда стран или страновых групп по среднему уровню расходов за период 1998-2000 гг.² Как отмечалось в главе II, в Беларуси общий уровень государственных расходов, который в среднем составил 45,5 процентов за период 1998-2000 гг., является высоким по сравнению с другими странами с переходной экономикой. Средний уровень для всех стран Центральной и Восточной Европы составляет 40,9 процентов. Данный процент практически соответствует уровню расходов 15 стран-членов Европейского Союза и всех стран ОЭСР, однако почти на десять процентных пунктов ВВП выше, чем доли расходов в странах ОЭСР, за исключением Европейских государств.

3.10 *Текущие расходы* включают расходы на товары и услуги (включая заработную плату), выплату процентов, субсидии и трансферты. Уровень в 36,6 процентов от общей суммы текущих расходов ВВП практически совпадает со средними показателями в странах Центральной и Восточной Европы (36,4 процента), однако является несколько ниже, чем в 15 странах-членах Европейского Союза или странах-членах ОЭСР. По сравнению с другими странами Беларусь расходует больше текущих ресурсов на закупку товаров и услуг, а также на субсидии и текущие трансферты, тогда как расходы на выплаты процентов существенно ниже.

Таблица 3.1: Общие государственные расходы по ряду стран в среднем за период 1998-2000 гг.: Экономическая классификация (% ВВП)

	Расходы, всего	Текущие расходы	Расходы на товары и услуги	Зарплата	Другие товары и услуги	Проценты	Субсидии и др. текущие трансферты	Капитальные расходы	Инвестиционные расходы	Капитальные трансферты
Беларусь	45,5	36,6	17,6	7,6	10	0,7	18,2	9	п.а.	1,4
Россия	36,2	32,6	13,8	5,7	8,1	4,5	14,3	3,5	п.а.	0,04
Украина	37,5	34,4	14,9	7,7	6,7	2,4	17,1	3,1	п.а.	1,1
Литва	35,4	31,4	18,5	7,9	10,6	1,5	11,4	3,9	2,7	1,2
Латвия	41,3	36,9	16,2	7,7	8,5	0,9	19,8	4,4	1,6	2,8
Эстония	39,6	35,6	19,7	6,5	13,2	0,5	15,4	4,0	3,8	0,2
Чехия	42,5	37,0	19,2	7,6	11,6	1,1	16,7	5,5	3,6	1,9
Польша	43,1	39,8	16,1	7,1	9,0	3,0	20,7	3,3	2,8	0,4
Румыния	34,9	31,7	11,9	5,2	6,7	5,0	14,9	3,2	п.а.	п.а.
Венгрия	47,0	40,8	14,6	7,5	7,1	7,1	19,1	6,2	4,2	1,9
Болгария	39,0	34,7	16,4	5,8	7,1	4,2	14,0	4,4	3,9	1,9
Словения	44,1	39,4	17,9	9,6	8,3	1,4	20,1	4,7	2,9	1,8
Словакия	41,8	36,8	16,1	9,4	6,6	3,1	17,7	4,9	3,4	1,5
Ср. ЦВЕ	40,9	36,4	16,7	7,4	8,9	2,8	17,0	4,5	3,2	1,5
Ср. ЕС-15	45,6	41,9	20,0	10,4	9,6	4,2	17,8	3,7	2,3	1,4
Ср. ОЭСР	43,2	40,0	18,5	10,8	7,8	4,7	16,8	3,2	3,2	0,0
Ср. ОЭСР, искл. конт. Европу	36,1	32,6	16,9	9,6	7,3	3,8	11,6	3,4	3,2	0,2

Источник: МВФ.

3.11 *Зарплата*.³ Если в период 1998-2000 гг. расходы на выплату зарплаты (в процентном отношении к ВВП) не были чрезмерно высокими, в последние годы политика государства,

² В целях сопоставления, цифры, приведенные в таблице 3.1, взяты из данных МВФ по государственной финансовой статистике. Ввиду различий в классификации МВФ и системой классификации, принятой в Республике Беларусь, могут иметь место некоторые незначительные расхождения между данными этих таблиц и другими данными, которые приводятся в данной главе.

³ По более детальным вопросам политики и проблематики заработной платы, см. IMF, *Selected Issues*, 4 января 2002. Глава III.

направленная на повышение заработной платы в целях достижения конкретного долларового эквивалента, привела к росту этой статьи расходов до уровня в 9,4 процентов ВВП в 2001 г. (таблица 3.2), что делает расходную статью Беларуси на выплату заработной платы одной из самых высоких в странах СНГ. Кроме того, повышение зарплаты по-разному сказалось на различных уровнях государственной структуры. На республиканском уровне зарплата и накладные расходы выросли с 11,4 процентов от общей суммы расходов республиканского бюджета в 1999 г. до 17,4 процента в 2001 г. На местном уровне зарплата и накладные расходы выросли с 30,2 процента от общей суммы расходов местных бюджетов в 1999 г. до 37,8 процента таких расходов в 2001 г. Такое повышение зарплаты вследствие решения, принятого на более высоком государственном уровне, сказывается на всех остальных категориях расходов местных бюджетов.

3.12 В социальной и культурной сферах⁴ зарплата устанавливается в соответствии с тарифной сеткой с применением различных коэффициентов в зависимости от типа организации и трудового стажа. Тарифная сетка состоит из 27 разрядов; при этом каждый разряд определяется как кратное «ставки первого разряда» в диапазоне от 1 до 7,84.⁵ Изменения в ставке первого разряда устанавливаются в определенном порядке и в соответствии с индексацией, что автоматически сказывается на других тарифных разрядах. С 1 марта 2001 г. структура зарплаты в силовых структурах и органах государственного управления определяется отдельно. В Программе социально-экономического развития Беларуси на 2001-2005 гг. заложено повышение среднего уровня заработной платы со \$100 в месяц к концу первого полугодия 2001 г. до \$250 в месяц к концу 2005 г. Среднемесячная заработная плата в 2002 г. составляла 107 долларов США.

3.13 В дополнение к основной заработной плате предусмотрены различные дополнительные выплаты (начисления на заработную плату). Общая сумма наличных денежных выплат может существенно превышать основную заработную плату (на 75 процентов) по некоторым разрядам тарифной сетки. Такие дополнительные выплаты затрудняют получение точной информации об общем объеме выплат работникам и могут нарушать принцип прозрачности. Как заработная плата, так и соответствующие начисления на заработную плату, являются «защищенными» статьями расходов.

⁴ Социальная и культурная сфера включает работников бюджетного сектора за исключением «силовых ведомств» (Министерство обороны, Комитет государственной безопасности, органы правопорядка и другие ведомства, такие как Комитет пограничных войск) и органов государственного управления.

⁵ Согласно законодательству Республики Беларусь оплата труда работников производится на основе часовых и (или) месячных тарифных ставок (окладов), определяемых в коллективном договоре, соглашении или нанимателем, а в организациях, финансируемых из бюджета и пользующихся государственными дотациями, - Правительством. С 1 января 2003 г. тарифная ставка первого разряда установлена в размере 25000 рублей. Минимальная заработная плата используется с марта 2002 г. в качестве нижней границы оплаты работников и выполняет функцию их социальной защиты. С 1 января 2003 г. минимальная заработная плата установлена в размере 40670 рублей. Размеры некоторых социальных выплат, ограничение средней заработной платы для назначения пенсий некоторым категориям граждан, а также размеры налогов, сборов, штрафов и иных платежей с 1 марта 2002 г. исчисляются, исходя из базовой величины, устанавливаемой Правительством.

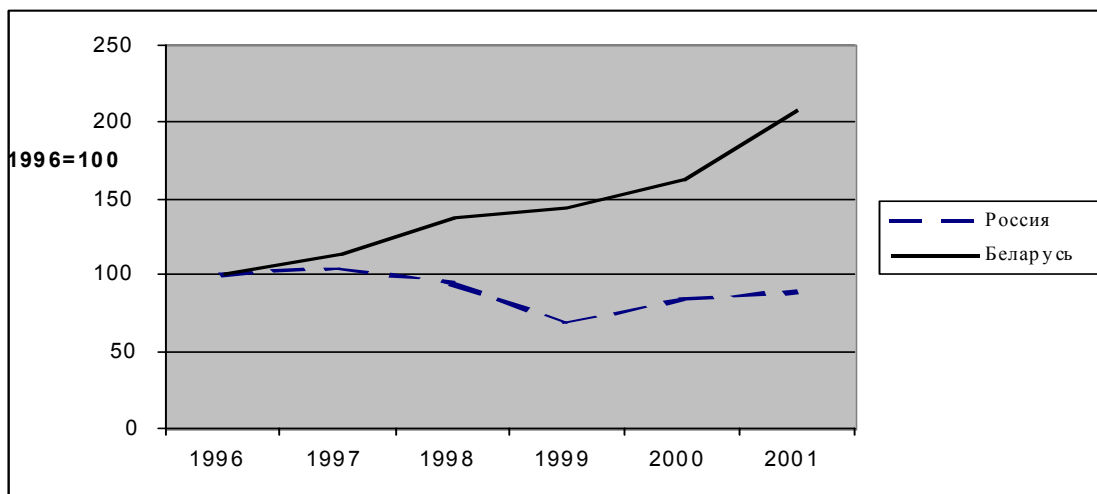
Таблица 3.2: Общие государственные расходы: Экономическая классификация, 1999-2000 гг.

	в % к ВВП			в % к расходам		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Общие государственные расходы	47,6	46,0	46,8	100,0	100,0	100,0
Текущие расходы	36,8	37,0	39,2	77,4	80,6	83,7
Закупка товаров и услуг	17,2	17,3	18,7	36,2	37,6	39,8
Зарплаты и начисления	7,3	7,6	9,4	15,4	16,6	20,1
Другие товары и услуги	9,9	9,7	9,3	20,9	21,0	19,8
Проценты	0,6	1,4	0,7	1,4	3,1	1,6
Проценты НББ и по ценным бумагам	0,4	0,6	0,4	0,9	1,3	0,9
Другие проценты по внутренним займам	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Проценты по внешнему долгу	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,4
Субсидии и текущие трансферты	18,9	18,9	19,8	39,8	41,2	42,3
В т.ч. трансферты в ФСЗ	0,3	0,1	0,0	0,6	0,2	0,1
Капитальные расходы	10,7	8,3	6,5	22,4	18,2	13,9
Капитальные инвестиции	6,9	6,5	5,3	14,5	14,1	11,3
Капитальные трансферты	3,8	1,9	1,2	7,9	4,1	2,6
Кредиты минус погашение	0,1	0,6	1,1	0,2	1,2	2,4
из которых						
Республиканские расходы	21,8	14,6	14,6	100,0	100,0	100,0
Текущие расходы	14,7	6,8	7,6	67,7	77,4	77,4
Закупка товаров и услуг	6,6	2,7	3,3	30,1	36,3	40,1
Зарплаты и начисления	2,5	4,2	4,3	11,4	14,2	17,4
Другие товары и услуги	4,1	0,8	0,7	18,7	22,0	22,8
Проценты	0,6	0,6	0,4	2,9	4,4	3,8
Проценты НББ и по ценным бумагам	0,4	0,1	0,1	1,9	3,2	2,2
Другие проценты по внутренним займам	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,5
Проценты по внешнему долгу	0,2	6,7	6,3	0,8	0,7	1,0
Субсидии и текущие трансферты	7,6	0,1	0,0	34,7	35,3	33,5
В т.ч. трансферты в ФСЗ	0,3	4,8	3,7	1,2	0,5	0,2
Капитальные расходы	7,0	3,0	2,5	31,9	25,7	19,7
Капитальные инвестиции	3,3	1,8	1,2	15,0	16,1	13,1
Капитальные трансферты	3,7	0,0	0,5	16,9	9,5	6,6
Кредиты минус погашение	0,1	0,0	0,0	0,4	-0,1	2,9
Местные расходы	16,0	11,9	12,8	100,0	100,0	100,0
Текущие расходы	12,3	10,3	11,0	76,7	71,9	79,2
Закупка товаров и услуг	10,6	4,9	6,1	66,3	62,2	67,9
Зарплаты и начисления	4,8	5,4	4,9	30,2	29,8	37,8
Другие товары и услуги	5,8	0,6	0,0	36,1	32,4	30,1
Проценты	0,0	1,9	1,8	0,0	3,5	0,1
Субсидии и текущие трансферты	1,7	0,0	0,0	10,4	11,3	11,3
В т.ч. трансферты в ФСЗ	0,0	3,5	2,8	0,0	0,0	0,0
Капитальные расходы	3,7	3,4	2,8	23,3	21,1	17,3
Капитальные инвестиции	3,6	0,1	0,0	22,6	20,7	17,3
Капитальные трансферты	0,1	0,6	0,6	0,6	0,4	-0,1
Кредиты минус погашение	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	3,5
Фонд социальной защиты	9,8	10,5	11,8	100,0	100,0	100,0
Текущие расходы	9,8	0,1	0,1	100,0	100,0	100,0
Закупка товаров и услуг	0,1	0,0	0,0	1,1	1,3	0,9
Зарплаты и начисления	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Другие товары и услуги	0,1	0,0	0,0	1,1	1,3	0,9
Проценты	0,0	10,4	11,7	0,0	0,0	0,0
Субсидии и текущие трансферты	9,7	0,0	0,0	98,9	98,7	99,1
В т.ч. трансферты в ФСЗ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Капитальные расходы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Кредиты минус погашение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Источники: Министерство финансов, ФСЗ.

3.14 Есть целый ряд проблем, связанных с повышением заработной платы за последние годы. Такой резкий рост не был подкреплён ростом производительности труда. Поэтому, повышение заработной платы осложняет финансовое положение предприятий, следствием которого становится снижение рентабельности и проблемы, связанные с ростом неплатежей, как отмечалось в Главе II. Резкое повышение уровня заработной платы в Беларуси в сопоставлении с основными странами-конкурентами не способствует повышению конкурентоспособности страны (см. рисунок 3.1). Кроме того, увеличивается нагрузка на бюджет.

Рисунок 3.1: Реальная среднемесячная заработная плата в Беларуси и России, 1996-2001 гг.



Источник: МВФ.

Для того, чтобы компенсировать рост заработной платы, Правительство сократило другие статьи расходов, особенно капитальные расходы. Задолженность по заработной плате и ее влияние на пенсии являются причиной растущих проблем.

3.15 В целом, практика повышения заработной платы в целях обеспечения обозначенного уровня в долларовом эквиваленте не является для Беларуси наилучшим способом реализации политики заработной платы. Уровень заработной платы в государственном секторе должен определяться в рамках систематизированного прозрачного процесса, который является устойчивым с фискальной точки зрения и способствует поддержанию макроэкономической стабильности. Важно, чтобы изменения в заработной плате были увязаны с ростом производительности.

3.16 Расходы на закупки других товаров и услуг в среднем составили 10 процентов ВВП за период 1998-2000 гг.; однако в 2001 г. отмечено некоторое снижение удельного веса этих расходов в ВВП до 9,3 процентов. Этот уровень выше, чем в большинстве стран, сопоставление с которыми приводится в таблице 3.1. Этот уровень отражает базовые текущие расходы государства и, во многих случаях, является статьей, по которой возможна экономия средств. Данные, приведенные в таблице 3.2, однозначно показывают, что в местных бюджетах значительно сокращены расходы по статье «прочие товары и услуги» (с 36,1 процента от общего объема расходов в 1999 г. до 30,1 процента в 2001 г.), тогда как в республиканском бюджете за последние годы отмечается рост расходов по этой статье (с 18,7 процента от общего объема расходов в 1999 г. до 22,8 процента в 2001 г.). В целях сохранения эффективности расходования средств важно, чтобы сокращение расходов не коснулось ключевых материальных позиций. Это особенно актуально для местных бюджетов, которые несут основную нагрузку по обеспечению жизненно важных услуг. Например, приобретение таких товаров, как учебники и лекарства, имеет важное значение для эффективного обеспечения образовательных и медицинских услуг.

3.17 *Расходы на выплаты процентов по кредитам.* Как упоминалось в Главе II, расходы на выплаты процентов по кредитам в Беларуси гораздо ниже, чем в других странах (таблица 3.1). Выплаты процентов по кредитам осуществляются, в основном, Национальному банку Республики Беларусь и держателям акций и, в меньшей степени, внешним кредиторам. Низкий уровень расходов на выплаты процентов по кредитам предполагает, что государственные расходы в Беларуси еще выше по сравнению с другими странами. Например, по данным, приведенным в таблице 3.1, уровень расходов в Венгрии и в среднем в 15 странах Европейского Союза, близок к уровню расходов в Беларуси. Однако, расходы на выплаты процентов по кредитам в Венгрии и странах ЕС гораздо выше (7,1 и 4,2 процента ВВП соответственно). Если взять только первичные расходы (что исключает расходы на выплаты процентов), получается, что уровень расходов в Беларуси примерно на 5 процентных пунктов ВВП выше, чем во всех странах, включенных в выборку, и примерно на 13 процентных пунктов ВВП выше, чем в России. Это обстоятельство имеет очень важное значение в контексте стремления Беларуси к интеграции с Россией, поскольку потребуются значительные корректировки для эффективного сближения экономик двух стран.

3.18 *Субсидии и другие текущие трансферты.* Расходы на субсидии и другие текущие трансферты составили в среднем 18 процентов ВВП в период 1998-2000 гг. и возросли до 20 процентов ВВП в 2001 г. Исходя из международного опыта, такой уровень является высоким показателем. Средний уровень трансфертов в Польше и Словении в этот же период составил около 20 процентов ВВП. Расходы стран ЕС на субсидии и трансферты в среднем составляли 18 процентов ВВП, тогда как в странах ОЭСР, за исключением континентальной Европы, расходы на трансферты и субсидии оставались на уровне лишь 11,6 процента ВВП. В России расходы на субсидии в среднем составили 14,3 процента ВВП, что значительно ниже, чем в Беларуси.

3.19 Наиболее значительная часть трансфертов и субсидий приходится на Фонд социальной защиты (около 12 процентов ВВП в 2001 г.) и республиканский бюджет (6,3 процента ВВП в 2001 г.). Около трети расходов республиканского бюджета приходится на эту статью. Трансферты осуществляются и на местном уровне, однако их доля гораздо ниже (около 2 процентов ВВП и одна десятая от общего объема бюджета). В последние годы также отмечен рост расходов на субсидии и трансферты.

3.20 Наиболее крупной статьёй расходов республиканского бюджета на субсидии и трансферты являются текущие трансферты другим уровням государственной структуры (около 50 процентов от общей суммы в 2001 г.). В эту статью входят поддержка административных и территориальных единиц, взаиморасчеты с местными органами власти, трансферты на жилищное строительство и ремонт жилого фонда. В 2001 г. город Минск также получил трансферт из республиканского бюджета. Текущие трансферты также включают выплаты в Фонд социальной защиты. Трансферты населению являются второй крупной статьёй трансфертов из республиканского бюджета. Сюда входят выплата пенсий, пособий, стипендий и другие трансферты. Примерно такие же суммы приходятся на долю субсидий, предоставляемых за счет средств республиканского бюджета для поддержки государственных предприятий и организаций, а также для покрытия их убытков. Значительная доля средств по этой категории расходов направляется на финансирование статьи «Другие субсидии».

3.21 Хотя местные бюджеты являются получателями значительных сумм текущих трансфертов из республиканского бюджета, они, в свою очередь, также предоставляют значительные субсидии. Действительно, суммы субсидий, которые местные бюджеты предоставляют государственным предприятиям в целях общей поддержки и для покрытия убытков по крайней мере в два раза превышают суммы субсидий, предоставляемых из республиканского бюджета. Значительная доля средств субсидий из местных бюджетов направляется на финансирование статьи «Другие субсидии». Местные органы власти также осуществляют прямые выплаты населению, хотя в сопоставлении с субсидиями они не являются значительными.

Таблица 3.3: Субсидии и трансферты, 1999-2001 гг.

	в % к ВВП		
	1999	2000	2001
Субсидии и текущие трансферты, всего	18,6	18,8	20,0
в том числе:			
Республиканский бюджет			
<i>Субсидии и текущие трансферты, всего</i>	7,6	6,7	6,3
Субсидии	2,1	1,8	1,1
Государственным предприятиям и организациям	0,6	0,3	0,2
Убытки предприятий и организаций	0,1	0,1	0,1
Другие субсидии	1,4	1,4	0,8
Текущие трансферты	3,3	2,8	3,1
Взаиморасчёты с другими уровнями правительства	0,2	0,1	0,2
Жилищное строительство (местные бюджеты)	0,1	0,1	0,1
Целевые трансферты местным бюджетам на ремонт	0,1	0,0	0,0
Поддержка адм. и тер. единиц (местн.)	2,7	2,5	2,5
Трансферты в ФСЗ	0,3	0,1	0,0
Трансферты г. Минску для вып. ф-ций столицы	0,0	0,0	0,2
Трансферты на бесплатное питание школьников	0,0	0,0	0,0
Трансферты населению	1,7	1,7	1,9
Пенсии и пособия	0,6	0,7	1,0
Стипендии	0,2	0,1	0,2
Безналичные жилищные субсидии	0,0	0,0	0,0
Другие трансферты населению	0,9	0,9	0,7
Иностранные трансферты	0,3	0,3	0,3
Местные бюджеты			
<i>Субсидии и текущие трансферты, всего</i>	1,7	1,9	1,8
Субсидии	4,3	4,2	4,1
Государственным предприятиям и организациям	2,1	1,6	1,5
Убытки предприятий и организаций	1,0	1,0	0,9
Другие субсидии	1,1	1,6	1,7
Текущие трансферты	-3,3	-2,7	-3,1
Взаиморасчёты с другими уровнями правительства	-0,2	-0,1	-0,2
Жилищное строительство (местные бюджеты)	-0,1	-0,1	-0,1
Целевые трансферты местным бюджетам на ремонт	-0,1	0,0	0,0
Поддержка адм. и тер. единиц (местн.)	-2,7	-2,5	-2,5
Трансферты в ФСЗ	0,0	0,0	0,0
Трансферты г. Минску для вып. ф-ций столицы	0,0	0,0	-0,2
Трансферты на бесплатное питание школьников	0,0	0,0	0,0
Трансферты населению	0,4	0,4	0,7
Пенсии и пособия	0,0	0,0	0,0
Стипендии	0,0	0,0	0,0
Безналичные жилищные субсидии	0,0	0,0	0,0
Другие трансферты населению	0,4	0,4	0,7
Фонд социальной защиты			
<i>Субсидии и текущие трансферты, всего</i>	9,7	10,4	11,8

Источники: Министерство финансов, ФСЗ.

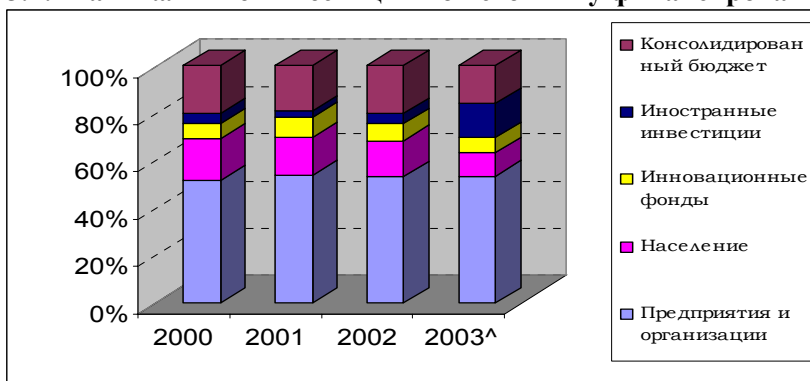
3.22 В целом, на долю субсидий и трансфертов приходится значительная доля средств государственного бюджета (42 процента консолидированных общих государственных расходов в 2001 г.). Учитывая их значимость, представляется целесообразным проведение детального анализа всего объема субсидий и трансфертов, определения тех, которые действительно соответствуют поставленным задачам, и разработки вариантов уменьшения и сокращения тех, которые только частично содействуют решению поставленных задач. Далее пойдет речь о важности обеспечения адресного характера субсидий, поскольку иначе государство будет расходовать средства в лучшем случае с ограниченным экономическим эффектом. В особенности это относится к субсидиям, предоставляемым убыточным предприятиям и тем государственным предприятиям, которые не способны функционировать на коммерческих условиях. Сохранение такой статьи расходов не представляется целесообразным с экономической точки зрения.

3.23 *Капитальные расходы.* По сравнению с другими странами, расходы Беларуси на капитальные инвестиции в 1998 - 2000 гг. составили очень значительную долю расходов (таблица 3.1). Средний уровень за эти три года составил 9 процентов ВВП, что почти в три раза выше, чем в странах ЕС, ОЭСР и в ряде других стран, включая Россию и Украину. Однако, за последние три года отмечено ощутимое снижение капитальных расходов в Беларуси с 10,7 процента ВВП в 1999 г. до 6,5 процента в 2001 г. (с 22 до 14 процентов общих консолидированных расходов). Такая тенденция имела место как на республиканском, так и на местном уровнях в результате повышения зарплаты и необходимости соответствующих выплат.

3.24 Средства капитальных инвестиций расходуются на финансирование строительства и капитального ремонта. Капитальные трансферты включают ассигнования, направляемые другим бюджетам, государственным предприятиям, финансовым организациям, а также «прочие трансферты». Капитальные трансферты также включают «иностранные расходы» для финансирования покупки и реконструкции недвижимости, «прочие трансферты» и «прочие расходы». Из формулировки бюджета неясно, предназначены ли капитальные расходы непосредственно для финансирования инвестиций, или же они включают множественные сопутствующие расходы инвестиционных проектов, такие как зарплата работников и другие выплаты в рамках инвестиционных проектов. Снижение объемов инвестиций может быть более значительным, чем показывают общие данные.

3.25 Учитывая нечеткость границ между государственным и частным секторами в Беларуси, затруднительно дать оценку соответствующего уровня инвестиций в государственном секторе. Как правило, страны с переходной экономикой снижают долю государственных инвестиций в ВВП. Для стран с плановой экономикой был характерен высокий уровень капитальных расходов. После преодоления первых потрясений переходного периода ожидается рост общих капитальных расходов с изменением их структуры в сторону устойчивого сочетания государственного и частного. К сожалению, имеющиеся данные свидетельствуют об отсутствии таких изменений.

Рисунок 3.2: Капитальные инвестиции по источнику финансирования (% от общего объема)



Источник: Министерство экономики.

3.26 Структура общих капитальных инвестиций (государственных и частных, а также инвестиций, осуществляемых государственными предприятиями), показанная на рисунке 3.2, свидетельствует о следующих тенденциях. Во-первых, доля государства в финансировании инвестиций остается значительной, несмотря на тенденцию к снижению. Во-вторых, доля иностранного финансирования чрезвычайно мала. Официальный прогноз на 2003 г. о росте удельного веса иностранного финансирования в общем объеме капитальных инвестиций до 15% основывается на чрезвычайно оптимистичном предположении о притоке иностранного капитала в размере 412 миллионов долларов США. В-третьих, важная роль в финансировании капиталовложений принадлежит внебюджетным инновационным фондам. Удельный вес инновационных фондов в общем объеме капитальных инвестиций в 2001 г. превышал удельный вес консолидированного бюджета. И, наконец, основные средства поступают от предприятий и организаций. Учитывая сохраняющуюся доминирующую роль государственных предприятий в экономике Беларуси, подразумевается, что государственные инвестиции (в широком смысле) будут и далее оставаться преобладающей формой инвестиций, и, на самом деле, по объемам они гораздо больше, чем отражено в консолидированном бюджете.

Вставка 3.1: Приоритеты государства в сфере капитальных расходов

В инвестиционной программе Правительства отсутствует четкая модель определения стратегических приоритетов. В соответствии с Государственной инвестиционной программой на 2002 г. капитальные инвестиции призваны обеспечить решение следующих задач:

- продолжение строительства в 2001 г. республиканских объектов социальной инфраструктуры, которое финансируется за счет средств республиканского бюджета;
- осуществление мероприятий в рамках программы по минимизации и преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС и реализация приоритетных противопаводковых мер в поймах рек Горынь и Припять;
- поддержка агропромышленного комплекса в реализации государственных целевых программ по поставкам продуктов питания, включая оказание поддержки индивидуальным фермерским хозяйствам на начальном этапе деятельности;
- участие государства в финансировании производственных объектов, особенно в области экспорта и импортозамещения, а также производств, использующих новые и высокие технологии, посредством выделения бюджетных средств на конкурсной основе в целях привлечения собственных и заемных средств предприятий;
- решение ряда общереспубликанских задач, включая задачи, поставленные Президентом и Правительством Республики Беларусь, которые не могут быть профинансированы за счет других источников.

3.27 Учитывая множественность источников финансирования тех статей, которые по существу и составляют государственные расходы на инвестиции, возникает вопрос, каким образом должны распределяться государственные инвестиционные ресурсы для обеспечения наибольшей результативности. Необходимо внедрить механизмы, обеспечивающие, чтобы при осуществлении инвестиций, финансируемых за счет средств бюджета или государственных субъектов хозяйствования, приоритеты определялись исходя из наиболее высокой нормы прибыли. Кроме того, текущие расходы должны быть выведены из инвестиционных статей бюджета и внесены в текущие статьи бюджета. Эффективность государственных капитальных расходов будет зависеть от анализа, обосновывающего необходимость выделения таких ресурсов. По официальным оценкам, в период 2002 – 2010 гг. Беларусь будет испытывать необходимость в инвестициях в объеме 37 миллиардов долларов США для выполнения задач, обозначенных в *Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь до 2010 г.* и *Программе социально-экономического развития РБ на период 2001-2005 гг.* (т.е. пятилетний план). Ситуация в производственной сфере свидетельствует о том, что рост объема инвестиций со стороны предприятий и организаций маловероятен в краткосрочной перспективе ввиду ухудшения их финансового положения. В сложившихся обстоятельствах не стоит рассчитывать на значительные иностранные инвестиции. С учетом повышения зарплат, субсидий и выплат, инвестиционные ресурсы будут продолжать сокращаться. Поэтому, особенно важно обеспечить, чтобы инвестиционные ресурсы выделялись в соответствии с приоритетными нуждами и эффективно расходовались.

Таблица 3.4: Защищенные статьи расходов, 1999 – 2001 гг.

	1999		2000		2001	
	Республ.	Местн.	Республ.	Местн.	Республ.	Местн.
Зарплаты	63 428	111 018	207 451	338 542	475 808	790 236
Доплаты к заработной плате	11 619	35 001	38 071	112 184	87 808	259 547
Продукты	12 044	27 500	33 670	75 452	89 505	134 071
Лекарства и перев. материалы	7 802	25 270	27 365	68 760	56 111	105 219
Выплаты населению	52 678	12 527	159 777	36 781	319 305	128 742
включая:						
Пенсии и пособия	19 089	43	62 638	167	168 035	426
Стипендии	4 743	930	13 287	2 673	31 079	5 714
Безнал. жилищные субсидии	0	42	0	82	0	228
Прочие выплаты населению	28 846	11 511	83 852	33 859	120 191	122 374
Итого бюджетных расходов	659 296	591 067	1 723 175	1 786 861	3 246 150	3 350 897
Процент защищённых статей расходов	22	36	27	35	32	42

Источник: Министерство финансов.

3.28 *Защищенные статьи расходов.* Следует учитывать еще один аспект экономической классификации, а именно «защищенные статьи расходов». Защищенные статьи расходов являются статьями, которые не подлежат сокращению в случае дефицита поступлений. К защищенным статьям относятся: заработная плата и начисления на заработную плату, продукты питания, медикаменты и перевязочные материалы, а также ряд трансфертов населению.⁶ Из таблицы 3.4 следует, что треть расходов республиканского бюджета и 42 процента расходов местных бюджетов направляются на финансирование этих статей. Понятно, что необходимо обеспечить, чтобы финансирование ключевых социальных мероприятий не подлежало радикальному сокращению в периоды уменьшения поступлений в доходную часть бюджета. Тем не менее, резервирование столь значительной доли государственных ресурсов на финансирование такого многообразия расходов может потенциально привести к искажению системы распределения финансовых ресурсов. Министерства могут попытаться зависить объем средств под защищенные статьи вместо того, чтобы стремиться максимально увеличить отдачу от их использования. Таким же образом, средства, направляемые на финансирование защищенных статей расходов, могут использоваться не с наибольшей степенью эффективности. Следует сделать все возможное, чтобы обеспечить оценку эффективности защищенных статей расходов с точки зрения решения поставленных задач и снижения данных статей до минимально возможного уровня (в абсолютном и процентном выражении).

Распределение бюджетных расходов: функциональная классификация

3.29 Функциональная классификация государственных расходов дает представление о распределении расходов по отраслям. В таблице 3.5 показана функциональная структура общих расходов Беларуси в сопоставлении с другими странами.⁷ Уровень расходов по некоторым категориям, таким как государственные услуги, оборона, поддержание правопорядка, безопасность, культура и отдых не соответствуют уровню других стран. Состав расходов белорусского бюджета отличается по некоторым направлениям. Уровень расходов на образование и, в особенности, на экономические услуги представляется сравнительно высоким. В 1998 – 2000 гг. расходы на образование в среднем составили 6,4 процента ВВП относительно среднего уровня в 5,1 процента в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), 5,3 и 5,5 процента ВВП в странах ЕС и ОЭСР соответственно. Расходы на экономические услуги значительно превышают уровень расходов других стран и почти в два раза выше, чем в России и Украине. Данная тенденция является

⁶ Строго говоря, к защищенным статьям государственного бюджета также относятся проценты по государственному долгу и погашение государственного долга.

⁷ Для того, чтобы провести сравнение с другими странами, в данной таблице используются данные МВФ, СГФ и данные других источников. Поэтому используемые категории не полностью совпадают с категориями государственного бюджета, речь о которых пойдет ниже.

отражением непрерывного вмешательства государства в производственную сферу, тогда как в других странах такие расходы существенно сократились.

3.30 Здравоохранение и социальная защита являются двумя категориями, доля расходов на которые в ВВП в Беларуси ниже, чем в остальных странах. Уровень расходов на здравоохранение в объеме 4,6 процента ВВП ниже, чем средний уровень в странах Центральной и Восточной Европы и почти на два процентных пункта ниже, чем уровень расходов в странах ЕС и ОЭСР. Однако расходы на здравоохранение в Беларуси почти в два раза выше, чем в России. Правительством поставлена задача увеличить расходы на здравоохранение до 7,5-8 процентов ВВП к 2005 г. Такое увеличение сделает государственные расходы Беларуси на здравоохранение гораздо выше, чем в большинстве стран. Поэтому, если определенное повышение может быть потенциально достигнуто, рост до уровня, предлагаемого в программе Правительства, не является необходимым. Что касается социальной защиты и социального обеспечения, расходы Беларуси в объеме 11,1 процента ВВП, находятся в среднем диапазоне. Наиболее высокая доля ВВП на эти нужды в объеме 19,2 процента отмечена в Польше. Самый низкий уровень - 9,1 процента ВВП – отмечен в России.

Таблица 3.5: Средний уровень общих государственных расходов в ряде стран за период 1998-2000 гг.: функциональная классификация
(в процентном отношении к ВВП)

	Всего	Общие гос. услуги	Оборона	Общ. порядок и безопасность	Образование	Здравоохранение	Социал. защита и обеспечение	Жил.-ком. хоз-во	Отдых и культура	Экон. услуги	Проценты	прочее
Беларусь	45,6	2,0	1,3	1,3	6,4	4,6	11,1	2,6	1,0	9,2	0,7	5,2
Россия	36,1	2,2	2,7	1,6	3,2	2,2	9,1	3,2	0,6	4,5	4,5	2,3
Украина	37,5	2,1	1,4	1,5	6,0	3,1	14,8	1,1	0,6	4,3	2,4	2,2
Литва	35,4	1,6	1,1	2,1	6,5	4,6	11,2	0,8	1,0	4,0	1,5	1,4
Латвия	41,3	3,3	0,9	2,4	6,6	3,9	15,1	2,2	1,3	5,3	0,9	0,4
Эстония	39,6	3,1	1,5	2,5	4,3	5,7	11,6	1,3	2,3	4,3	0,5	0,3
Чехия	42,5	2,4	1,8	2,0	5,7	6,7	14,5	3,5	1,0	6,2	1,1	0,9
Польша	43,1	2,4	1,5	1,8	3,2	4,3	19,2	3,2	0,8	2,9	3,0	1,7
Румыния	34,9	1,4	1,8	1,6	4,8	3,4	10,6	1,8	0,5	4,9	5,0	0,7
Венгрия	47,0	3,9	1,1	1,6	4,1	4,4	15,0	1,4	1,2	5,0	7,1	1,5
Болгария	39,0	3,5	2,9	2,4	4,1	3,8	13,1	1,7	0,8	4,8	4,2	2,2
Словения	44,1	4,0	1,1	1,7	5,6	5,8	17,9	1,6	1,2	5,2	1,4	1,3
Словакия	41,8	3,2	1,8	1,8	3,9	5,6	13,7	2,0	0,9	6,7	3,1	0,9
Ср. для стран ЦВЕ	40,9	2,9	1,5	2,0	5,1	4,8	14,2	1,9	1,1	4,9	2,8	0,3
ЕС	49,0	2,8	2,0	1,0	5,3	6,6	18,3	1,8	0,8	3,8	4,7	1,9
ОЭСР	42,5	2,7	2,1	1,3	5,5	5,7	16,1	1,7	0,9	3,5	4,0	-1,0
ОЭСР, искл. континент. Европу	34,7	2,4	2,1	1,4	5,5	5,4	11,3	1,6	0,9	2,8	4,5	-3,0

Источники: МВФ(GFS), European Commission General Government Data (ESA95), OECD Government Finance statistics, World Development Indicators 2001.

3.31 На основании более детального изучения состава общих государственных расходов за последние несколько лет, становится очевидно, что доля расходов на социальную защиту и социальное обеспечение в общем объеме расходов возросла с 26,6% в 1999 г. до 32,4% в 2002 г. (таблица 3.6). По меньшей мере частично это является побочным следствием повышения заработной платы. В таблице также показано, что доля расходов на экономические услуги в общем объеме расходов сократилась.

Таблица 3.6: Общие государственные расходы как доля общих расходов (%)

	1999	2000	2001	2002 Предв.
Общие общественные услуги	6,8	7,0	7,2	7,0
Оборона	2,1	2,1	2,3	2,2
Образование	13,0	13,4	13,8	14,9
Здравоохранение	10,5	10,9	10,9	10,9
Социальная защита и социальное обеспечение	26,6	28,3	31,4	32,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	5,7	5,9	5,6	5,3
Промышленность	2,4	1,7	1,5	1,3
Сельское хозяйство	5,6	9,1	7,8	6,4
Инфраструктура	7,2	6,5	6,2	5,9
Природоохранные мероприятия	1,3	1,3	1,5	1,9
Культура	1,4	1,5	1,5	1,5
Экономические услуги	10,8	5,0	4,1	5,1
Другие расходы	6,5	7,3	6,0	5,5
Всего общих расходов	100	100	100	100
Всего общих расходов (млрд. руб.)	1 432	4 190	8 039	11 655

Источник: расчеты экспертов Всемирного банка по данным Министерства финансов.

3.32 Как видно из таблицы 3.6, расходы на образование, здравоохранение и социальную защиту превышают 50 процентов от общего объема расходов. Их доля в общих расходах возросла с 50,1 процента в 1999 до 58,2 процентов в 2002 г.

Принципы оценки государственных расходов

3.33 Хотя сравнительный анализ экономической и функциональной модели распределения бюджетных средств является полезным для отслеживания тенденций и структуры расходов, на основании такого анализа нельзя дать ответ на более важный вопрос, который имеет отношение к исполнению бюджета, а именно: обеспечивает ли распределение и последующее расходование средств достижение поставленных задач наименее затратным способом (т.е. эффективно)? Вопрос, который явно имеет смысл в условиях Беларуси, учитывая выделение значительных ресурсов на социальную сферу, состоит в том, обеспечивает ли государство решение поставленных целей и эффективное оказание услуг.

3.34 За последние двадцать лет было многое сделано для понимания принципов анализа государственного бюджета и оценки расходования средств в государственном секторе. На данном этапе существует общепринятая точка зрения, что Правительство не должно ограничиваться традиционной оценкой программы только после ее реализации (что является дорогостоящим мероприятием) для того, чтобы определить, были ли достигнуты желаемые результаты при выделении и расходовании государственных средств и было ли это сделано наименее затратным способом. Современное понимание основывается на четких принципах, которые должны систематически использоваться для того, чтобы отразить результаты. Данный раздел посвящен обзору этих принципов; в следующем разделе речь пойдет о применении данных принципов для анализа расходов на социальную сферу на основании информации, которая имеется на сегодняшний день.

3.35 *Стратегическое планирование.* Для того чтобы дать аргументированную оценку исполнения расходов, Правительству необходимо иметь четкое представление о том, какие результаты предполагается достичь – как в масштабах страны, так и более детально по конкретным отраслям. Формулирование задач имеет важное значение и, как правило, требует информации с мест. Необходимо поставить вопрос о целях, равно как и вопрос о способах их достижения. По мере

определения целей с точки зрения результатов, вопрос относительно вариантов достижения данных целей и соответствующих затрат на реализацию каждого из альтернативных вариантов подсказывает решение о выделении ресурсов. Если взять в качестве примера здравоохранение, в качестве первоочередного следует поставить вопрос о том, в чем состоят задачи сектора здравоохранения. Стратегической целью может являться обеспечение или сохранение здоровья населения. Расходование определенного процента государственных ресурсов на охрану здоровья населения не есть значимая задача, поскольку можно выделить значительные ресурсы здравоохранению, но не достичь стратегической цели, например, если не будет обеспечено обслуживание наиболее нуждающихся категорий населения, или же если будет строиться чрезмерное количество больниц при недостаточных объемах строительства поликлиник.

3.36 *Определение степени результативности расходования средств.* Необходимым дополнением к стратегии является наличие адекватного механизма для сбора соответствующей информации о степени результативности расходования средств. В случае «наиболее благоприятного» сценария потребуется сбалансированный перечень индикаторов результативности и инструментов оценки функционирования для отслеживания прогресса, которые следует использовать на всех этапах бюджетного процесса. Как минимум, Правительство должно определить, как будет измеряться и отслеживаться прогресс в достижении конкретных задач. Например, если задачей сектора здравоохранения является обеспечение здоровья населения, можно отслеживать такие индикаторы эффективности, как продолжительность жизни и недостаточное питание. Если же задачей является сохранение здоровья населения, в качестве индикаторов эффективности могут использоваться заболеваемость инфекционными болезнями и материнская смертность. Определение выборочных индикаторов эффективности должно быть увязано с возможностями по сбору, проверке и интерпретации данных.

3.37 *Взаимосвязь между решениями о выделении и средств и желаемыми результатами.* Только постановки задачи и определения мер или «индикаторов» еще недостаточно. Информация о результатах должна быть объединена с информацией об использовании ресурсов для получения значимой информации об эффективности расходов. Если страна стремится обеспечить достижение целей в области здравоохранения, но затрачивает больше на систему здравоохранения, чем другая страна, в которой достигнут такой же прогресс, это является значимой информацией об эффективности системы. Недавнее изучение ситуации в 27 странах ОЭСР показало, что три четверти стран регулярно отражают информацию об эффективности в бюджетной документации.

3.38 *Использование информации об эффективности для выделения государственных ресурсов* подразумевает наличие знаний (в отличие от предположений) о взаимосвязи между предельным уровнем ресурсов и предельным уровнем результатов. Есть, по крайней мере, два подкомпонента данного процесса. Во-первых, должны существовать соответствующие механизмы определения стоимости, т.е. государство должно знать, сколько стоят вкладываемые ресурсы и какие существуют производственные альтернативы объединения вкладываемых ресурсов для производства единицы государственной продукции. Во-вторых, необходимо иметь возможность соизмерять относительный вклад отдачи от деятельности государства для достижения желаемых результатов, т.е. взаимосвязь между отдачей и результатом. В секторе здравоохранения отдачей являются койко-дни. Результатом же является здоровье пациента. Ответственные за управление государственными ресурсами должны уметь проводить мониторинг взаимосвязи между уровнями затрачиваемых ресурсов и уровнями достигнутых результатов. Такое понимание лежит в основе интенсификации международных усилий по оценке результатов развития.

3.39 Сочетание четко обозначенных целей, показателей функционирования и понимания взаимосвязи между расходами и результатами позволяет Правительству улучшить распределение ресурсов по отраслям (например здравоохранение - в сопоставлении с образованием - в сопоставлении с транспортным сектором). Однако для того, чтобы информация о функционировании максимально использовалась Правительством при распределении (и мониторинге) государственных ресурсов, должны быть созданы следующие предпосылки:

соблюдение правовых норм, соблюдение принципа согласованного бюджета, обязательства по эффективному расходованию ресурсов, доступность прозрачной информации, функционирующая система учета, а также наличие налаженных механизмов аудита и оценки. Информация о взаимосвязи между ресурсами и результатами всегда представляет ценность. Однако, не должны присутствовать завышенные ожидания, что в странах, где не созданы базовые предпосылки, при осуществлении реформ процесс расходования государственных ресурсов будет включать информацию об эффективности.

Эффективность расходов на социальную сферу

3.40 В данном разделе речь пойдет о компонентах и результативности социальных расходов в Беларуси. Как отмечалось выше, расходы на социальную сферу в настоящее время находятся на уровне 60 процентов от общего объема расходов и составляют значительную долю ВВП. Если включить прочие внебюджетные расходы, эта доля будет еще выше. Расходы на социальную сферу имеют тенденцию к росту (в период между 2001 и 2002 гг., как следует из таблицы 3.6). Вывод,

Таблица 3.7: Доля социальных льгот в общем доходе (по квинтильным группам населения по уровню располагаемых ресурсов)

	Нижняя (I)	II	III	IV	V
1999	2,1	2,5	2,5	2,6	2,0
2001	2,0	2,2	2,7	2,9	2,6

Источник: Министерство статистики и анализа.

который можно сделать, объединив эти данные с показателями по отраслям, состоит в том, что стране необходимо более четко обозначить цели социальных расходов и стремиться к достижению эффективности при расходовании, поскольку в настоящее время эти расходы значительно рассредоточены, что может маскировать неэффективность. В Беларуси пока еще не осуществлен переход к рыночной экономике, поэтому стране будет необходимо решать дополнительные задачи по защите наиболее уязвимых категорий населения в будущем, что подразумевает более высокий уровень государственных расходов, который с большим трудом может позволить белорусский бюджет. Для того, чтобы страна была подготовленной к этому, представляется целесообразным упорядочить и четко обозначить приоритеты текущих расходов на социальную сферу.

3.41 *Уровень бедности в Беларуси.* Самым простым способом оценки результативности расходов

на социальную сферу является изучение ситуации с бедностью в конкретной стране. Ситуация с бедностью в Беларуси является неоднозначной. По международным стандартам, масштабы бедности незначительны, и Беларусь выполняет обязательства в рамках целей развития в новом тысячелетии (см. вставку 3.2). Однако данные стандарты могут не являться наиболее адекватными, по крайней мере, для Правительства и населения. Фактически Правительство определило для себя более высокие задачи и критерии оценки благосостояния населения по сравнению с международными стандартами.

Вставка 3.2: Достижение целей развития в новом тысячелетии в Беларуси

Статистические данные свидетельствуют о том, что в основном в стране было обеспечено выполнение ряда ключевых Целей Развития в Новом Тысячелетии, включая выполнение задач в рамках Целей 2, 3, 4 и 5.

- Цель 1. Искоренение крайней бедности и голода
- Цель 2. Обеспечение всеобщего начального образования
- Цель 3. Содействие в достижении гендерного равенства и расширение прав женщин
- Цель 4. Снижение уровня детской смертности
- Цель 5. Улучшение материнского здоровья
- Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и другими заболеваниями
- Цель 7. Обеспечение устойчивого экологического развития

Тем не менее, с течением времени есть вероятность определенного ухудшения показателей здоровья населения (продолжительность жизни, заболеваемость диабетом).

3.42 Согласно национальным стандартам, уровень бедности в Беларуси был относительно высоким, по крайней мере эпизодически. Так, если в 1998 г. менее 2% населения находилось ниже уровня бедности по международным стандартам (менее 2 долларов США в день по ППС), при этом ВНД на душу населения по ППС составил 7550 долларов США)⁸, в соответствии с критериями, принятыми в Беларуси, 42% населения находилось за чертой бедности на определенном этапе в течение 2000 г. В 2001 г., согласно оценкам исследования ситуации с бедностью, в целом доходы 28,9% населения были ниже республиканского минимального прожиточного уровня (среднемесячный показатель, ресурсы на члена семьи).⁹

3.43 Даже если исходить из того, что период пребывания в бедности является временным явлением и что определяемый национальными критериями уровень бедности является завышенным, эти цифры являются отражением значительной экономической уязвимости населения. Это означает, что небольшие изменения в уровне доходов могут привести к тому, что значительный процент населения окажется за чертой бедности. Такой уровень уязвимости является тревожным показателем, учитывая экономические трудности, с которыми сталкивается Беларусь в настоящий момент. Кроме того, картина бедности существенно различается в разных регионах. Например, цифры 2001 г. по доле населения, находящегося ниже минимального прожиточного уровня в среднем по республике (т.е. 28,9%) по городу Минску и сельским районам составили соответственно 13,0% и 33,6%.

3.44 Ухудшающиеся показатели здоровья населения и фертильности, а также сравнительно высокие показатели бедности даже в качестве временного явления определяют широкий спектр направлений, где необходимы эффективные меры со стороны Правительства. В сложившихся обстоятельствах имеет смысл задуматься, почему высокий уровень текущих расходов пока не обеспечил видимое снижение экономической уязвимости. Более подробное рассмотрение различных расходных статей может помочь лучше понять взаимосвязь между относительно высокими показателями бедности и существующей системой расходов. Задача здесь состоит не в том, чтобы разобраться в ситуации, сложившейся в различных отраслях, а в том, чтобы понять практическую взаимосвязь между распределением ресурсов в государственном секторе Беларуси и достигаемыми результатами.

⁸ См. Доклад о мировом развитии, Всемирный банк, 2002.

⁹ Частично причиной столь существенных расхождений в показателях этих двух лет может быть повышение зарплат и пенсий в конце 2001 г.

Расходы на социальную помощь и социальной обеспечение

3.45 Структура бюджетных ассигнований говорит о том, что Правительство Республики Беларусь рассматривает в качестве одного из ведущих приоритетов гарантирование доходов населения и социальное обеспечение. Тем не менее, остается неясным, есть ли согласованность между объемом расходуемых ресурсов и достигаемыми результатами. Расходы на социальную помощь и социальное обеспечение в Беларуси финансируются за счет средств бюджета и внебюджетных источников. В бюджете присутствует глава «социальная политика», и значительная часть расходов на мероприятия по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС направляется на финансирование социальных пособий. Фонд социальной защиты, налоговые льготы, предусмотренные законодательством, и расходы предприятий на социальную сферу находятся вне консолидированного бюджета республики. В целом такая система пособий является чрезмерно раздутой.

3.46 Высокий процент охвата населения в рамках существующей системы социальной защиты вызывает наибольшее удивление. Экстенсивная система прямых и косвенных социальных пособий открывает для большинства населения доступ к многочисленным «льготам» в денежной форме и натуральном выражении. Система социальной защиты включает около 300 типов различных льгот, которые в различной степени предусмотрены для определенных категорий граждан. Система представляется архаичной, трудной для понимания и неэффективной – как с точки зрения администрирования, так и получаемых результатов. В таблице 3.7 приведена оценка выплат населению как процент располагаемых ресурсов на основании результатов обследований домашних хозяйств. Оценка показывает, что в 1999 г. показатель был примерно одинаков по всем квинтильным группам населения. В 2001 г. ситуация практически не изменилась. Результаты обследований домашних хозяйств подтверждают предположение, что в целом система социальной помощи и социальной защиты не является адресной.

3.47 Другие источники также подтверждают этот вывод. Свыше 4 миллионов человек (или более 40% всего населения; по некоторым оценкам эта цифра существенно выше – до 90%) являются получателями различных пособий, субсидий и льгот. Оценка стоимости льгот является сложной задачей, и калькуляция просто невозможна в рамках существующих систем. Льготы – как прямые, так и по уплате налогов – являются значительными по масштабам. Прямое финансирование широкого спектра льгот, не отражаемых напрямую в бюджете, составляет порядка 2% - 3% ВВП. Однако для всесторонней оценки необходимо учитывать дополнительные расходы: нарушения и неэффективность, которые могут иметь место при предоставлении льгот, тенденция к избыточному потреблению предоставляемых благ (льгот) или же, наоборот, недостаточное предложение этих благ (или же ухудшение качества этих благ/услуг/льгот).

3.48 В среднем в 2001 г. «социальные пособия» (включая пенсии) составили около 25% среднего денежного дохода семей. В сельских районах эта цифра достигает 35%. Наряду с тенденцией чрезмерного увязывания с местом проживания, распределение социальных пособий (за исключением пенсий) однозначно не является справедливым, хотя за последние три года наблюдается некоторое выравнивание расхождений.

3.49 Для существующей системы характерно не только отсутствие адресности, но и то, что в абсолютном выражении обеспеченные категории населения получают больше, чем малообеспеченные. Таким образом, если цель социальной помощи состоит в том, чтобы помочь нуждающимся на приоритетной основе, существующая система не обеспечивает решение этой задачи. Международный опыт свидетельствует, что для того, чтобы система социальной защиты была финансово устойчивой и реально обеспечивала смягчение трудностей переходного периода для малообеспеченных домашних хозяйств, она должна быть основана на принципе адресного охвата наиболее уязвимых категорий.

3.50 Другой характерной чертой существующей системы является «распыленность» социальных льгот по многим программам и законодательным актам. Такой принцип искажает модели расходов и затрудняет анализ эффективности государственных расходов, поскольку учет этих статей не является

прозрачным. Для того, чтобы повысить прозрачность, необходимо классифицировать и сгруппировать льготы по типам, а затем принять решение о масштабах льгот и методике адресной направленности. Опыт других стран с переходной экономикой показывает, что многие льготы могут быть отменены без особых затруднений. Однако в некоторых случаях общий уровень льгот (и стоимость их финансирования для государства) может быть высоким, но сами льготы охватывают небольшое количество граждан /домашних хозяйств.

3.51 Приоритетными представляются две задачи: группировка льгот и адресность. В течение нескольких лет Всемирный банк ведет диалог с Белорусским Правительством о необходимости повышения эффективности оказания социальной помощи населению. Министерство труда и социальной защиты провело апробацию программы адресных пособий (пилотный проект Программы адресной социальной помощи). Ни одна система адресной социальной помощи не является идеальной. Могут иметь место ошибки при включении и исключении получателей, т.е. охват слишком большого числа получателей или невключение лиц, имеющих право на льготы. Тем не менее, есть вероятность, что пока административная нагрузка на систему не является чрезмерной, внедрение любого механизма для постепенного отказа от всеобщего охвата пособиями и льготами приведет к снижению расходной нагрузки и значительно повысит эффективность расходов на финансирование программ социальной помощи в Беларуси.

3.52 *Расходы предприятий на социальную сферу.* Большинство государственных предприятий и даже некоторые реформированные предприятия сохранили на балансе социальные объекты (детские сады, летние лагеря, поликлиники и т.д.). Расходы предприятий на социальную сферу сократились в очень незначительной степени – с 2,5% ВВП в 1999 г. до 2,1% ВВП в 2001 г. (см. также пункт 2.17). Учитывая важность расходов на социальную помощь, степень эффективности этих расходов имеет важное значение для эффективности всей системы государственных расходов. Правительство Беларуси приступило к переводу этих расходов в компетенцию местных органов власти. Однако этот процесс еще далек от завершения.

3.53 *Решение социальных проблем переходного периода.* В большинстве стран с переходной экономикой (особенно в странах Центральной и Восточной Европы) реструктуризация предприятий

Вставка 3.3: Адресная социальная помощь

Опыт реформирования системы социальной помощи и широкого спектра пособий (т.е. льгот) в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы является поучительным.

- Задача рационализации расходов на социальную защиту остается глобальной по масштабам. Для ее решения необходимо откорректировать льготы до приемлемого для бюджета уровня и ограничить число адресных групп при минимизации ошибок включения и исключения получателей. Даже в странах с невысоким уровнем доходов, адресность денежных пособий может быть обеспечена посредством использования ряда механизмов, включая приемлемый уровень тарифов, принципы выделения социальной помощи на основании обращения, адресность по месту проживания, а также посредством показателей доходов. Деинституционализация в некоторых случаях, когда не задействованы структуры поддержки семьи и общественной поддержки, может также являться целесообразной. Понятно, что меры по обеспечению экономической эффективности будут только способствовать в решении проблемы недостаточного финансирования, для преодоления которой необходимо перераспределение государственных средств.
- Реформа программ социальной защиты зачастую встречает противодействие. Как показал недавний опыт Грузии, отмена социальных льгот, например, рассматривается как несправедливый шаг теми, кто осуществлял больше отчислений из своих доходов в консолидированный фонд. Таким образом, являясь справляться с политическим противодействием и обеспечение соответствующей поддержки политически щепетильным программам являются теми проблемами, с которыми сталкиваются Правительства многих стран этого региона. Правительству необходимо укреплять технический потенциал по актуарному прогнозированию расходов на выплату пенсий и доходов, аудиту пенсионных фондов и анализу проблем в области сбора поступлений в целях уменьшения риска неправильного структурирования и плохой реализации.

Источники: A.Aslam and M.Sundberg, A Decade of Fiscal Transition, Всемирный банк, май 2002. См. также C.Grootaert and J.Braithwaite, Poverty Correlates and Indicator-Based targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union, Всемирный банк, июль 1998, где более детально обсуждаются вопросы адресной направленности социальных программ.

повлекла за собой рост безработицы, что, в свою очередь, требует увеличения государственных расходов на финансирование пособий по безработице и реализации различных схем на рынке труда. Учитывая ограниченные масштабы реструктуризации предприятий в Беларуси, доля расходов на выплату пособий по безработице составляет незначительный процент в общей объеме расходов (менее 0,5%). Уровень официальной безработицы остается низким (2,3% экономически активного населения страны в 2001 г. и 3,0% на конец 2002 г.).¹⁰

3.54 Тем не менее, есть вероятность того, что в будущем Беларусь столкнется с подобными проблемами. Реструктуризация государственных предприятий может повлечь за собой высвобождение избыточной рабочей силы и прямые социальные расходы. Во избежание значительного уровня социальной дезорганизации, потребуются упорядоченная система смещения акцентов в оказании социальных услуг. Результатом для государственного бюджета станет более прозрачный учет ресурсов, выделяемых на финансирование социальных программ. Расходы на пособия по безработице и связанные с ними выплаты также возрастут.

3.55 *Налоговые льготы.* Пособия, выплачиваемые гражданам напрямую, составляют только часть системы. Существует целый ряд косвенных и скрытых пособий и льгот, которые, не являясь собственно социальной помощью, тем не менее играют определенную роль в системе, для которой характерно отсутствие адресного характера. Освобождения от уплаты налогов и подобные льготы включают льготы и освобождения от уплаты таможенных платежей, льготы и освобождения от уплаты налогов, предоставляемые юридическим и физическим лицам, отсрочка от уплаты задолженности по налогам в бюджет (часто предоставляется в соответствии с Указом Президента), предоставление налоговых кредитов, а также задолженность по выплате бюджетных кредитов. Стоимость этих льгот в 2001 г. составила 415,5 миллиардов белорусских рублей или около 2,5% ВВП.

3.56 Как представляется, делаются определенные шаги по рационализации системы льгот – в основном, ввиду экономических отношений с Российской Федерацией. Недавно были предприняты меры, которые в определенной степени свидетельствуют о стремлении взять под контроль рост непрозрачных трансфертов социальной поддержки. Речь идет, во-первых, о Декрете Президента N 207 от 15 апреля 2002 г., согласно которому финансовая поддержка предприятиям будет оказываться в форме бюджетных субсидий. Хотя это напрямую не говорит о стремлении повысить эффективность использования государственных ресурсов, подразумевается, что по сравнению с предоставлением индивидуальных налоговых льгот и освобождением от уплаты налогов, система станет более прозрачной. Во-вторых, Указ Президента N11 от 19 апреля 2002 г. отменяет индивидуальные льготы (по уплате налогов, сборов и таможенных платежей) юридическим лицам и предпринимателям. Отмена индивидуальных льгот явилась предпосылкой для введения российских тарифов на энергоносители и транспортировку грузов на территории Беларуси (с 1 мая 2002 г.). Кроме того, этот же Указ не только отменяет индивидуальные льготы, но также определяет условия и процедуры предоставления индивидуальных льгот. Учитывая чрезмерную зависимость от наличия льгот в структуре экономики, необходимо посмотреть, как процедура отмены будет осуществляться на практике.

3.57 *Расходы на финансирование Чернобыльских льгот.* В общем объеме «прямых» расходов на финансирование социальных льгот доля расходов на обеспечение льгот населению, пострадавшему от последствий аварии на Чернобыльской АЭС, является наиболее высокой – около 31% от общего объема расходов в 2001 г. Сюда входят расходы на льготные тарифы по оплате жилья и коммунальных услуг (18,8%), бесплатный или льготный проезд (16,5%), льготы сотрудникам правоохранительных органов (12,7%), льготы в системе образования (11,4%) и отпуск лекарств бесплатно или по льготным ценам (7,2%). Будучи особой категорией расходов на финансирование

¹⁰ Даже если учитывать ограниченный масштаб реформ в Беларуси, данные цифры, возможно, являются заниженным отражением реального уровня безработицы. Отсутствуют достаточные стимулы регистрироваться в качестве безработных, поскольку процедура является обременительной и размер пособий невелик. Например, средний размер пособия по безработице на человека составлял 6% среднемесячной зарплаты в экономике страны в декабре 2001 г. и около 9% в конце 2002 г.

программ социальной помощи, система чернобыльских льгот представляет собой яркий пример сложностей и искажений, характерных для системы социальных расходов в Беларуси, а также потенциальной степени повышения эффективности системы посредством реализации более совершенного адресного принципа назначения пособий и льгот.

3.58 Чернобыльская катастрофа повлекла за собой драматические последствия для населения и природной среды Беларуси. Авария на ЧАЭС также стала тяжелым финансовым бременем для страны. Хотя расходы на финансирование программ по ликвидации последствий Чернобыльской аварии снизились в период 1993-2001 гг., в абсолютном и относительном выражении они продолжают составлять значительную часть государственных расходов. Недавно подготовленный документ Всемирного банка «Обзор последствий аварии на ЧАЭС и программ по их преодолению» показывает, что бюджетные средства, выделяемые на финансирование чернобыльских программ, в целом и на обеспечение различных социальных льгот пострадавшему населению, в частности, использовались неэффективно.

3.59 Значительная часть чернобыльских расходов финансируется из республиканского бюджета за счет поступлений по чрезвычайному налогу на фонд заработной платы¹¹ (около 70% от общего объема расходов) и за счет ассигнований в рамках различных статей республиканского и местного бюджетов (таких как «предотвращение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и природных катастроф» (свыше 95% данной бюджетной статьи), бюджетов министерств здравоохранения и образования и т.д.). Доля расходов на финансирование чернобыльских программ в общем объеме расходов консолидированного республиканского и местных бюджетов снизилась с 16% в 1993 г. до 6,1% в 2002 г.

3.60 Система социальных пособий и льгот, предоставляемых жертвам Чернобыльской аварии, является чрезвычайно сложной. Сюда входят более 160 типов пособий различного уровня в зависимости от таких факторов, как степень радиоактивного облучения, нетрудоспособность, место проживания и т.д. Кроме того, предусмотрен широкий спектр специальных льгот для различных категорий получателей. По более 20 категориям пособий число получателей составляет менее 10 человек.

3.61 Расходы на финансирование чернобыльских программ подразделяются на три основные категории:

- (i) Капитальные расходы (переселение, строительство жилья, объектов образования и здравоохранения в пострадавших районах и т.д.);
- (ii) Расходы на программы социальной защиты (выплата различных пособий и предоставление льгот гражданам, пострадавшим от последствий Чернобыльской аварии, предусмотренных соответствующим законом: оздоровление, бесплатное питание для учащихся школ, бесплатный отпуск лекарств и т.д.);
- (iii) Расходы на целевые мероприятия и программы (производство чистых продуктов питания, исследования и информационное обеспечение, работы по дезактивации природной среды, утилизация отходов и т.д.).

3.62 В период 1994 - 2001 гг. структура распределения ресурсов по этим трем основным категориям изменилась. Доля капитальных расходов сократилась с 56,4% до 18,4%, тогда как доля расходов на программы социальной защиты и расходов на финансирование специальных программ возросла соответственно с 38,2% до 64,1% и с 5,4% до 17,5%. На 2002 год было запланировано дальнейшее сокращение доли капитальных расходов до 14,4%. Кроме того, запланировано незначительное сокращение доли расходов на программы социальной защиты (до 62,2%).

¹¹ Ставка налога первоначально составляла 18% от фонда заработной платы, но впоследствии была снижена до 4%. В Законе о бюджете на 2002, ставка была далее снижена до 3,75%. Этот налог является дополнительной нагрузкой для предприятий, повышая стоимость продукции и, таким образом, ухудшая их конкурентоспособность.

Предусмотрено соответствующее увеличение доли расходов на финансирование специальных программ до 23,4%.

3.63 Анализ программ социальной защиты пострадавшего населения показывает, что многие пособия и льготы не увязаны с реальным воздействием радиации на здоровье граждан. Вместо этого, данные льготы носят преимущественно социально-экономический характер. Пособия предоставляются даже тем, кто подвергся низким дозам радиоактивного облучения, или тем, кто продолжает проживать в районах с относительно умеренным уровнем радиоактивного загрязнения. Это является основной причиной искажений и неэффективности системы расходов на программы социальной защиты в Беларуси. Многие малообеспеченные или наиболее нуждающиеся граждане не получают никакой помощи, тогда как остальные имеют доступ к многочисленным программам. Во многих, особенно отдаленных районах, малообеспеченные граждане могут просто не знать о существовании программ или не получать пособия потому, что затраты на проезд могут превышать суммы помощи. В результате затрачиваются значительные средства при отсутствии ожидаемого результата.

3.64 Специальные программы в чернобыльских районах включают различные мероприятия и, как отмечалось выше, составляют увеличивающуюся долю в общем объеме расходов на финансирование чернобыльских программ. Наиболее важными являются защитные мероприятия в сельском хозяйстве, вывоз загрязняющих радиоактивных материалов, захоронение отходов и исследовательская деятельность. В 2000 г. доля этих мероприятий составила соответственно 29%, 16,8% и 16,2% от общего объема расходов на финансирование специальных программ. В 2001 г. основной акцент делался на специальные программы в сельском хозяйстве, на финансирование которых было затрачено 80% от общего объема расходов на специальные программы. Хотя данные программы рассматриваются Правительством в качестве важного направления и основаны на результатах значительных научно-исследовательских работ, экономическая оценка их эффективности не производится. Учитывая растущую долю ресурсов, выделяемых на финансирование специальных программ в сельском хозяйстве, представляется необходимым проведение анализа эффективности и мониторинга уже осуществляемых программ, равно как и проведение предварительной оценки новых программ до начала их реализации.

3.65 Беларусь расходует значительные средства на программы социальной помощи и социального обеспечения, и, как показывает опыт, эти ресурсы не всегда расходуются с надлежащей степенью эффективности. Широкое распыление программ, как прямых, так и косвенных, равно как и многообразие задач, затрудняет определение общих целей различных программ и оценку их эффективности. Ясно то, что на сегодняшний день программы не смогли однозначно доказать эффективность с точки зрения охвата наиболее нуждающихся категорий населения и скорее предназначены для широких слоев граждан.

3.66 В целях обеспечения эффективного расходования ресурсов, выделяемых для финансирования программ социальной помощи, необходимо предпринять ряд ключевых мер, а именно:

- Необходимо обозначить цели системы социальной помощи и социального обеспечения.
- Программы должны быть сокращены и построены таким образом, чтобы обеспечить достижение этих целей. Льготы необходимо сократить, а социальная помощь должна носить более адресный характер.
- В дополнение к выделению средств, необходимо определять результативность и проводить мониторинг программ.
- Необходимо регулярно осуществлять оценку программ для того, чтобы убедиться в том, что достигаются поставленные цели, а также для того, чтобы понять взаимосвязь между использованием ресурсов и успехом программ.
- Ресурсы должны выделяться на финансирование программ, которые демонстрируют успешное достижение поставленных задач.

Здравоохранение

3.67 Уровень медицинского обслуживания населения в Беларуси был традиционно выше «минимального набора услуг». Страна унаследовала широко разветвленную сеть медицинских учреждений; здоровье населения находилось на сравнительно хорошем уровне. Однако с течением времени произошло значительное ухудшение состояния здоровья населения. Численность населения уменьшается, показатели предотвращаемой смертности и заболеваемости считаются высокими, широко распространены сердечно-сосудистые заболевания; отмечается эпидемиологический рост случаев туберкулеза и инфекций, передаваемых половым путем.¹² Состояние здоровья населения является острым вопросом для Беларуси по причине трех факторов: отношение к данной проблеме, ассоциируемое с качеством жизни, выработавшееся в советские времена; уровень тревожности среди населения в связи с медицинскими последствиями Чернобыльской аварии; общественное восприятие роста эпидемиологических заболеваний (например, ВИЧ/СПИД). Превалирующее щепетильное восприятие проблемы затрудняет обсуждение вопросов медицинского обслуживания в свете упорядочения расходов и повышения эффективности в системе здравоохранения.

3.68 В системе медицинского обслуживания населения Беларуси традиционно делался акцент на лечение, а не на профилактику или оказание медицинских услуг на первичном уровне; при этом функции по обеспечению медицинских услуг распределялись между местными и республиканскими ведомствами здравоохранения. Страна унаследовала разветвленную сеть медицинских учреждений, число которых превышает 5000 и свыше 150000 квалифицированных врачей и медсестер. Однако, продолжает сохраняться значительная неравномерность в количестве медицинских работников в различных регионах. В некоторых районах коэффициент составляет 1,3 на 1000 населения, тогда как в других районах этот показатель может достигать 7 на 1000 населения.

3.69 Основные недостатки системы здравоохранения были обозначены в документе по результатам исследования, проведенного Всемирным банком в 2001 г. Таковыми являются недостаточно развитая база первичного уровня медицинской помощи, неспособность отказаться от принципа затратного финансирования клиник и недостаточность усилий по переходу на международные стандарты ведения клинических протоколов в Беларуси. Для страны характерны высокие показатели затрат на пациента (см. вставку 3.4). При

том, что такой принцип может быть характерен для системы, работающей по принципу предложения услуг, а не той системы, продолжение финансирования которой Беларусь может себе позволить.

3.70 В Беларуси есть достаточно обширные данные о затратах и показателях работы. Такие данные используются при определении норм для составления бюджета сектора здравоохранения. Однако не проводится анализ, который бы увязывал расходы и результаты (т.е. данные об эффективности). На более базовом уровне, по-видимому, отсутствуют данные, которые показывают взаимосвязь расходов и реальной (в противоположность нормативной) отдачи. Это отражает отсутствие практики анализа и более строгой оценки расходования ресурсов.

¹² См. Записку по стратегии развития системы здравоохранения в Беларуси (2002), где всесторонне рассмотрены вопросы организации и функционирования системы здравоохранения.

Вставка 3.4: Расходы на здравоохранение и результативность

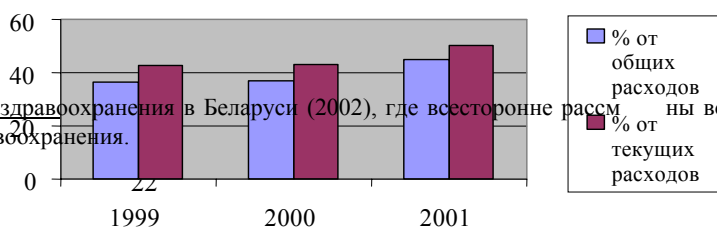
Затраты на медицинское обслуживание на пациента в Беларуси сравнительно выше по сравнению как со странами ОЭСР, так и государствами Центральной и Восточной Европы.

Например, средняя продолжительность лечения в стационаре в Беларуси (1996/97 гг.) составила 14,6 дней. В России этот показатель составил 16,3 по сравнению с 12,5 в Латвии, 10,3 в Эстонии, 10,4 в Польше и 9 в Чехии. В странах Европейского Союза этот показатель составлял от 5 до 8.

Показатель госпитализации на 100 человек (1998) составил 28 в Беларуси, 21 в России и 18 в среднем в странах ЕС.

Источник: Записка по стратегии развития системы здравоохранения в Беларуси, Всемирный банк, 2002.

Рисунок 3.3. Расходы на заработную плату и начисления на заработную плату в здравоохранении



Источник: Министерство финансов

Например, очевидный вопрос о том, что «если расходы на здравоохранение остаются неизменными в качестве доли функциональных расходов (см. таблицу 3.6), то почему ухудшаются показатели состояния здоровья (продолжительность жизни, уровень заболеваемости инфекционными болезнями)?» не стал поводом для обсуждения финансирования здравоохранения.

3.71 В экономической классификации отраслевых расходов содержится по крайней мере частичный ответ на этот вопрос. Удельный вес расходов на здравоохранение в общем объеме государственных расходов составлял 10,5% в 1999 г. и 10,9% в 2001 г. Если расходы на здравоохранение оставались неизменными, то расходы на выплату заработной платы возросли и, таким образом, уменьшилась доля ресурсов на финансирование других статей (см. рисунок 3.3).

3.72 За последние три года уровень расходов составлял немногим меньше 5% ВВП, что меньше запланированных Правительством 7,5% ВВП (уровень, который предполагается достичь к 2005 г.). Однако такая количественная постановка задачи – доведение к определенному периоду расходов на здравоохранение (или на любой другой сектор) в объеме X процентов ВВП – не является обоснованной с точки зрения эффективности. Данная задача также не поясняет стратегию Правительства по определению приоритетных направлений в решении многочисленных проблем по охране здоровья населения – что было бы важно для определения базового уровня, по сравнению с которым и будет определяться эффективность работы в будущем. Несмотря на определение приоритетов в системе здравоохранения, выводы проведенного в 2001 г. исследования говорят о возможности достижения лучших показателей в здравоохранении, если вместо расширения всего пакета, будет сделан акцент на повышение эффективности в использовании ресурсов в рамках имеющихся ассигнований.

3.73 Как и в других отраслях, бюджет составляется исходя из норм, которые заменяют стратегическое планирование и создают слабые стимулы для повышения эффективности в системе здравоохранения. Согласно Постановлению Совета Министров N 1225 (8/10/00), в Витебске была начата реализация пилотного проекта по повышению эффективности медицинского обслуживания. Витебский пилотный проект стал важным шагом, поскольку он был предназначен для того, чтобы повысить стимулы в обеспечении эффективного медицинского обслуживания. Цели состояли в том, чтобы провести апробацию методов реформирования в области расширения медицинских услуг первичного уровня (т.е. акцент на результаты) и уменьшить зависимость от постатейного составления бюджета (включение данных об использовании услуги в процедуру выделения ресурсов). Механизм, разработанный в ходе эксперимента в Витебской области, в 2003 году распространен на все районы республики.

3.74 Представляется, что процесс определения целей, оценки показателей работы и апробации методов реформирования в системе здравоохранения начался посредством реализации пилотного проекта. Как отмечается в Записке по стратегии развития системы здравоохранения, необходимы дальнейшие шаги по повышению эффективности расходов на здравоохранение. Особенно важно провести мониторинг последствий повышения заработной платы в системе медицинского обслуживания и способности обеспечивать другие необходимые затраты для улучшения результатов в обеспечении здоровья населения.

Образование

3.75 Оценка качества образования в Беларуси является сложной задачей. Показатели уровня образованности педагогического персонала являются высокими на всех уровнях системы образования. В тоже время, нет данных, свидетельствующих о качестве знаний педагогов и эффективности методики преподавания (т.е. данных о результатах). Нет интерпретируемых данных о качестве обучения в сопоставлении с международными стандартами, поскольку необходимые стандартизированные тесты в Беларуси не проводятся.

3.76 Для Беларуси, равно как и других республик бывшего Советского Союза и стран Центральной и Восточной Европы, был традиционно характерен очень высокий уровень начального образования. В

области среднего, высшего и среднего специального образования ситуация представляется менее благоприятной. Многое предстоит сделать для внедрения новых методов преподавания и обеспечения классов компьютерами, особенно в сельских районах. В противном случае разница в уровне подготовки различных групп населения (городское население – сельское население, семьи с низким уровнем доходов – семьи с высоким уровнем доходов и т.д.) будет увеличиваться, что может иметь негативные последствия для общества и экономики страны.

3.77 Увеличение ассигнований на образование в странах с переходной экономикой не обязательно означало создание новых возможностей для всех. В реальности, это скорее могло способствовать углублению неравенства, особенно по отношению к проживающим в сельских районах, малообеспеченным семьям или тем, кто не имеет «связей». В некоторых странах увеличилась разница в уровне подготовки различных категорий молодых людей. Беларусь должна обеспечить доступ к качественному образованию (которое соответствует международным стандартам), чтобы избежать углубления различий в уровне подготовки белорусских учащихся и их сверстников из стран ОЭСР, что может крайне негативно сказаться на технологических навыках и экономическом потенциале.

3.78 Беларусь унаследовала от советских времен высокий уровень грамотности и охвата школьным образованием. В 1999 г. индекс образования, рассчитываемый ПРООН¹³ в Беларуси составил 0,92, что несколько выше среднего показателя в странах Восточной Европы и СНГ (0,91) и сопоставимо с показателем в странах ОЭСР (0,94). Тем не менее, несмотря на исторически сложившиеся высокие показатели образования, образовательной системе Беларуси предстоит решить множество задач. Эти задачи являются масштабными и включают такие аспекты, как создание устойчивой системы образовательных учреждений посредством соответствующей подготовки учителей, разработки новых учебных программ и компьютеризации учебных классов. Реструктуризация является обязательной в целях обеспечения навыков и знаний, необходимых в современных условиях рыночной экономики.

3.79 Несмотря на номинальное присутствие частных учебных заведений в системе образования, государство сохраняет за собой ведущую роль в обеспечении образовательных услуг. Практически только государство обеспечивает начальное образование. То же самое относится и к системе среднего образования. Участие частного сектора более ощутимо на уровне высшего образования. В 2000-2001 учебном году в Беларуси насчитывалось 57 высших учебных заведений (43 государственных и 14 частных).

3.80 Расходы на образование финансируются из средств республиканского и местного бюджетов. Высшее и постдипломное образование, а также специальные программы финансируются из республиканского бюджета. Наибольшая часть расходов на дошкольное, начальное и среднее образование финансируется за счет средств местных бюджетов. Некоторые учебные заведения имеют внебюджетные фонды за счет поступлений от оказания платных услуг (существует 29 видов услуг, которые оказывают учебные заведения в системе Министерства образования).

Таблица 3.8: Расходы на учащегося как % ВВП на душу населения, 1997

	Начальное	Среднее	Высшее
Беларусь	45,8	28,6	17,7
Бельгия	8,5	13,5	17,6
Болгария	29,6	...	16,7
Чехия	13	20,8	33,7
Дания	24,1	34,2	49,2
Финляндия	21,9	26,2	43,5
Франция	15,8	28,6	27,6
Венгрия	17,9	17,6	30,4
Латвия	...	51,3	33,1
Литва	...	27,8	41,9
Голландия	14,1	20,6	45,8
Польша	16,7	15,9	25,4
Словакия	21,8	9,7	29,3

Источник: Индексы мирового развития 2002, стр.86-88.

¹³ Этот показатель является одним из трех показателей, которые используются для определения индекса человеческого развития ПРООН. Он основан на показателе грамотности взрослого населения и объединенном общем коэффициенте охвата начальным, средним и высшим образованием.

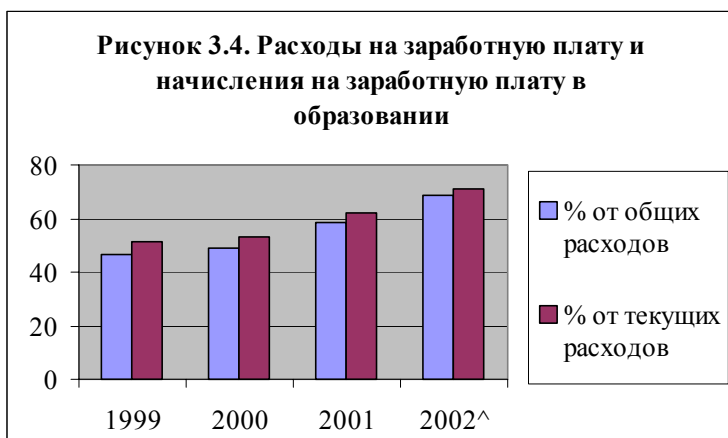
3.81 Доля государственных расходов на образование в Беларуси составляла 6,4% ВВП в 1998-2000 гг. и возросла до 6,6% в 2001 г. Как видно из таблицы 3.5, этот показатель выше, чем во многих других странах. В новой редакции закона «Об образовании», принятого в 2002 г., ставится задача увеличить долю государственных расходов на образование до 10% ВВП. Следует отметить, что четко не обозначена процедура принятия решений относительно выделения государственных ресурсов в рамках данного пакета на различных уровнях системы образования.

3.82 Нет данных о распределении средств консолидированного бюджета между различными уровнями системы образования. Тем не менее, определенное представление об относительной эффективности использования ресурсов можно получить, если обратиться к данным международных источников о расходах на учащегося, классифицированных по уровням образовательной системы в различных странах. Не представляется возможным однозначно отследить взаимосвязь между уровнем расходов и результативностью на различных уровнях. Например, на основании данных таблицы 3.8, становится очевидно, что для Беларуси характерен очень высокий уровень расходов на учащегося в системе начального образования. Данный показатель значительно выше, чем в других странах, упомянутых в таблице. Ввиду отсутствия данных об эффективности, к сожалению, невозможно провести дополнительное сравнение по степени достижения результатов.

3.83 Хотя в период после 1997 г. ситуация, вероятно, несколько изменилась, нет оснований ожидать, что произошло существенное перераспределение ресурсов в пользу среднего и/или высшего уровней образования. Хотя нет четких международных стандартов по распределению ресурсов между различными уровнями образовательной системы, принято считать, что более значимым является направление средств на развитие системы начального образования (т.е. достижение всеобщей грамотности и формирование способности к количественному мышлению). Однако, учитывая тот факт, что для Беларуси (как и для большинства стран региона) характерен высокий уровень грамотности населения и присутствует острая необходимость в приобретении знаний и навыков, отвечающих требованиям современной экономики, доля государственных расходов на высшее образование могла бы быть более сопоставимой с показателями стран, осуществляющих переход к рыночной экономике (например, Литва, Польша).

3.84 Еще не все сделано в области повышения эффективности образовательных услуг. Это в равной степени относится как к обеспечению оборудованием, так и программными и обучающими материалами. Заслуживают внимания такие аспекты, как коэффициент «учащийся – учитель», фиксированные расходы, показатели работы, а также эффективность основных фондов и освоения средств. Например, данные по средней школе свидетельствуют об уменьшении коэффициента «учащийся – учитель» (с 11,9 в 1992 г. до 10,1 в 2000 г.). За этот же период коэффициент «учащийся – учитель» в городах снизился с 15,1 до 12,2 и с 7,5 до 6,9 в сельских районах. Возможно дальнейшее улучшение этого показателя через перераспределение ресурсов. К сожалению, на основании данных нельзя проследить взаимосвязь между этим фактором и результативностью в системе образования, т.е. обеспечивается ли действенное обучение учащихся и изучают ли учащиеся именно то, что им необходимо знать.

3.85 Другим аспектом, заслуживающим повышенного внимания, является соответствие учреждений системы образования требованиям времени. Текущие расходы составляют основную часть расходов в системе образования, и их доля в общем объеме расходов консолидированного бюджета на образование возросла с 90,6% в 1999 г. до 93,6% в 2001 г. В 2002 г. этот показатель составляет 97,3%. Такое смещение в сторону текущих расходов (с увеличением доли средств, направляемых на финансирование зарплат и соответствующих дополнительных выплат, см. рисунок 3.4) не может считаться устойчивой моделью. В 1999 г. свыше 50% текущих расходов в системе образования составляли затраты на персонал. Эта цифра увеличилась до 70% в 2002 г. Другими важными статьями текущих расходов в системе образования являются оплата коммунальных услуг, финансирование школьного питания и выплат сотрудникам в качестве льгот, которые предоставляются не на основе оценки нуждаемости.



Источник: Министерство финансов.

3.86 Отсутствует логика в распределении незначительных объемов ресурсов, выделяемых на финансирование капитальных расходов в системе образования. Учитывая, что коммунальные услуги оплачиваются через систему перекрестного субсидирования, качество основных фондов учреждений образования (т.е. школ, классов) в значительной степени зависит от фиксированных эксплуатационных расходов. Энергоресурсы, а значит и бюджетные средства, тратятся впустую на отопление и освещение плохо сконструированных зданий, которые не поддерживаются в должном техническом состоянии. Эти средства могли бы использоваться для статей, непосредственно связанных с достижением конкретных результатов, таких как расходы на учебники или необходимое оборудование. Учитывая намерение Правительства отменить перекрестное субсидирование, ожидается, что ослабнет нагрузка по оплате коммунальных счетов. Однако без устранения неэффективности в потреблении коммунальных услуг эффект окажется кратковременным.

3.87 Принимаются меры по решению проблемы неэффективного расходования ресурсов на уровне школ. На основании результатов проведенного в Бресте пилотного проекта Министерство образования осуществляет мероприятия по рационализации сети образовательных учреждений (например, по объединению некоторых школ в сельских районах).¹⁴ Одновременно Всемирный банк работает с Правительством по реализации Проекта по модернизации инфраструктуры в социальной сфере (что включает модернизацию системы энергопотребления в школах и медицинских учреждениях, а также техническую помощь и обучение, целью которых является уменьшение потребления энергии на объектах социальной инфраструктуры Беларуси посредством использования современных методов и оборудования, анализа и пересмотра норм энергопотребления и т.д.).

3.88 Хотя эти меры имеют важное значение, необходимо решить несколько фундаментальных вопросов по созданию мотивации при распределении ресурсов в системе образования. Министерство образования подчеркивает необходимость обеспечения базовых потребностей образовательных учреждений на местах (например, ремонт зданий, разработка программ). В тоже время значительные капитальные инвестиции направляются на модернизацию государственного университета. Хотя сам по себе этот факт не является убедительным аргументом, такая несовместимость еще раз доказывает, что выделение средств системе образования Беларуси пока еще не основывается на принципе эффективности использования государственных ресурсов.

Распределение расходов по отраслям: выводы

3.89 Краткий обзор расходов на социальную сферу показывает, что существует много возможностей для повышения эффективности государственных расходов как с точки зрения выделения ресурсов отраслям, так и внутриотраслевого расходования этих ресурсов. Представляется, что Беларусь может достичь гораздо большего в решении стратегических задач (т.е. результатов) в

¹⁴ Так, в течение 2000/2001 учебного года было закрыто 179 школ в сельской местности.

пределах имеющихся ассигнований. Для этого Правительство должно начать уделять основное внимание результатам и внедрять практику оценки эффективности использования ресурсов. На основании принципов, изложенных в начале данной главы, далее представлено краткое описание конкретных направлений деятельности.

3.90 *Стратегические цели.* Сегодняшняя система является результатом объединения различных традиционных моделей, каждая из которых могла иметь конкретное обоснование. Выводы исследования говорят о том, что в результате в системе государственных расходов Беларуси отсутствует четкое формулирование стратегических задач. Это в равной степени характерно как для республиканского, так и отраслевого уровней. Недавний обзор расходов на финансирование черныбыльских программ является хорошим примером необходимости пересмотра подходов к распределению государственных ресурсов. Это имеет прямое отношение к изменению подходов, обозначенных в недавних исследованиях, т.е. необходимости отказаться от подхода, основанного на принципе предоставления пособий, в пользу подхода, основанного на необходимости стимулирования экономического развития в пострадавших районах. Результаты исследования в области социальной защиты также указывают на отсутствие четкого обозначения целей множественных программ и мероприятий. В секторе здравоохранения также отсутствуют четко сформулированные цели с точки зрения результатов в противоположность промежуточным показателям (т.е. количество коек, больниц, врачей), которые закреплены в нормах. Кроме того, отсутствует практика привлечения основных участников к разработке отраслевых стратегий или планов действий.

3.91 За последние несколько лет Правительству были представлены многочисленные рекомендации по возможным сценариям повышения эффективности в конкретных отраслях, а именно: в промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении, социальной сфере, а также рекомендации по повышению эффективности программ по преодолению последствий Чернобыльской аварии. Задача состоит в том, чтобы принять стратегические решения и обеспечить их реализацию несмотря на могущие возникнуть в краткосрочном периоде издержки (социальные, политические или экономические). С практической точки зрения, Правительство должно пересмотреть «план» и разработать дополняющий документ, в котором обозначен ограниченный перечень результатов по каждой отрасли. По мере определения приоритетов с точки зрения результатов (отраженных в кратком перечне показателей) Правительство сможет провести обсуждение и принять обоснованное решение о выделении ресурсов по отраслям.

Определение эффективности. Отсутствие четко обозначенных стратегических целей однозначно затрудняет разработку показателей для отраслевого мониторинга и соответствующей информации об эффективности. Необходимо определить меры по достижению результатов в рамках стратегических задач, т.е. индикаторы эффективности. Однако этого будет недостаточно. Важно, чтобы Правительство начало сбор соответствующих данных по выборочным индикаторам, разработало базовый уровень в сопоставлении с которым будет определяться эффективность в будущем, ввело систему оценки отраслевой эффективности и укрепляло потенциал по дальнейшему становлению такой системы.

3.92 В Беларуси уже осуществляется активная программа по сбору статистических данных. Следующим шагом должно стать сосредоточение внимания на осуществлении соответствующих мер и выделении ресурсов на основании понимания взаимосвязи между предпочтениями пользователя, комбинаций затрат и их издержек, и эффективности функционирования. В дополнение к оценке значимости собираемой статистической информации по отраслям Правительству необходимо сосредоточить усилия на разработке механизмов аудита и сверки данных об эффективности внутри отрасли – как на уровне министерств, так и на местах.

3.93 В стране накоплено большое количество информации о расходах, которая может стать отправной точкой для создания систем оценки эффективности. В Беларуси сложилась оптимальная ситуация для того, чтобы начать использовать информацию об эффективности в управлении отраслевыми расходами. Данная информационная база может быть введена в бюджетный цикл различными способами. Значимых результатов можно достичь посредством даже самых

незначительных усилий по увязыванию вкладываемых ресурсов и планов по расходованию средств (на этапе планирования) на протяжении всего процесса вплоть до оценки фактического использования средств и полученных результатов (на этапах исполнения и оценки).

3.94 *Определение взаимосвязи между вкладываемыми средствами и получаемыми результатами.* Возможно, самым значительным недостатком в выработке должного понимания взаимосвязи между вкладываемыми ресурсами и получаемыми результатами является использование норм. Хотя нормы разрабатываются эмпирически, они не обеспечивают должную оценку взаимосвязи между вкладываемыми ресурсами и результатами. В недавно подготовленном документе Всемирного банка «Обзор последствий аварии на ЧАЭС и программ по их преодолению» подчеркивается, что бюджетные средства выделяются исходя из понимания их значимости для уменьшения дозы радиации, однако такие предположения часто не проходят проверку. Это в равной степени относится и к тому, что несмотря на наличие данных о затратах, такая информация не используется при выборе программ.

3.95 *Какие стимулы есть у разработчиков экономической политики и ведомств-исполнителей для повышения эффективности?* Любые экономические преобразования встречают сопротивление со стороны отдельных социальных групп, преследующих определенные интересы. В среднесрочной и долгосрочной перспективе как экономика, так и население начнут ощущать преимущества более сбалансированной, прозрачной и стратегически направленной системы использования ресурсов. Поскольку Правительство начинает принимать компромиссные решения, необходимо информировать население о целях и прогрессе по их достижению. Отношение населения, как правило, является ключевым стимулом для разработчиков экономической политики. Таким образом, у Правительства есть стимул в формулировании целей (и обоснования этих целей) и демонстрации прогресса в достижении этих целей посредством использования данных об эффективности. Разработка четкой коммуникационной стратегии для объяснения логики и преимуществ реформирования общественности в целом, и сотрудникам государственных ведомств и предприятий в частности, будет иметь особенно важное значение для успешной реализации любой реформы.

3.96 Правительство может рассмотреть возможность финансовых стимулов как на уровне министерств, так и на уровне местных органов власти. Министерства и местные органы власти должны поощряться за использование данных об эффективности при распределении ресурсов. Например, можно зарезервировать небольшой процент бюджетных ресурсов в качестве поощрительного фонда для министерств в виде некоторых номинальных бюджетных ассигнований (не за достижение результатов, а за использование принципа ориентации на результат). В качестве альтернативного варианта Совет Министров может предоставлять определенную гибкость в принятии управленческих решений министерствам (возможность не руководствоваться жестко обозначенным штатным расписанием или другими нормативами) в обмен на ответственность за результативность.

Приоритетные направления деятельности

3.97 В данной главе представлен обстоятельный анализ системы распределения средств и ее эффективности. Исходя из результатов рассмотрения этих вопросов, можно выделить несколько приоритетов, которые заслуживают внимания Правительства. Таковыми являются следующие:

- В настоящее время Правительство проводит политику заработной платы, которая может привести к возникновению целого ряда проблем. Таковыми являются не только дополнительная финансовая нагрузка на бюджетные организации и государственные компании в результате резкого повышения уровня заработной платы, но и вероятные негативные последствия для конкурентоспособности белорусских товаров относительно продукции, произведенной в соседних странах. *Повышение заработной платы должно определяться в рамках систематизированного подхода и должно быть тесно увязано с ростом производительности. Повышение заработной платы не должно преследовать цель достижения определенного уровня в долларовом эквиваленте. Контроль за повышением*

заработной платы также позволит обеспечить более эффективное распределение ресурсов при оказании услуг.

- Субсидии и трансферты составляют значительную часть государственных расходов. *Необходимо постепенно отказываться от практики предоставления субсидий государственным предприятиям и, в особенности, убыточным предприятиям. Необходимо обозначить цель трансфертных программ, а также рационализировать и более эффективно сгруппировать ряд других программ. Совершенствование адресной направленности имеет особенно важное значение для повышения эффективности государственных расходов.*
- Капитальные расходы в государственном секторе испытывают дополнительную нагрузку ввиду повышения заработной платы и увеличения субсидий и трансфертов. Есть вероятность сокращения капитальных расходов, финансируемых государственными предприятиями, учитывая ухудшение финансового положения этих предприятий. *Необходимо разработать комплексный механизм оценки, определения приоритетов и выделения инвестиционных ресурсов. Акцент должен делаться на инвестициях, которые имеют ключевое значение для государственного сектора, и которые обеспечат наиболее высокую норму прибыли.*
- Защищенные статьи составляют значительную часть бюджетных расходов. Хотя не подлежит сомнению важность обеспечения социальных потребностей даже в случае дефицита поступлений в доходную часть бюджета, существующий объем защищенных статей бюджета представляется чрезмерным. Масштабы защищенных статей расходов искажают стимулы бюджетных организаций и ограничивают гибкость бюджетного управления. *Необходимо провести тщательный анализ защищенных статей расходов в целях их сокращения и сохранения в качестве защищенных статей только тех категорий расходов, которые действительно имеют жизненно важное значение.*
- Анализ функциональных расходов свидетельствует о том, что объем средств, выделяемых на оказание экономических услуг, является чрезмерным по сравнению с другими странами. Поскольку Беларусь осуществляет преобразования для интеграции в мировую экономику, представляется необходимым уменьшить масштабы участия государственного сектора в экономической деятельности, которая не связана с обеспечением общественных благ. *С течением времени участие государственного сектора в оказании экономических услуг должно быть значительно сокращено.*
- Распределение финансовых ресурсов по отраслям в Беларуси в значительной степени ориентировано на социальный сектор. В принципе, нет единственно «правильного» рецепта распределения ресурсов по отраслям, применимого ко всем странам. Необходимо делать акцент на эффективность расходов с точки зрения оказываемых услуг и достигаемых результатов при выделении средств. До недавнего времени в Беларуси уделялось недостаточно внимания результативности расходов и практически не учитывалась их эффективность (т.е. не проводилась оценка эффективности использования ресурсов). *Для того, чтобы достичь успехов в этой важной области, по каждой отрасли Правительство должно: i) обозначить стратегические цели; ii) разработать систему определения эффективности; iii) увязать выделение средств с желаемыми результатами; iv) создать стимулы для разработчиков политики в повышении эффективности использования средств.* Только после этого станет возможным обеспечить полное понимание принципа компромиссов в распределении средств по отраслям.

3.98 Сочетание четких целей, показателей эффективности и понимания взаимосвязи между решениями и результатами позволит Правительству улучшить систему выбора приоритетов в выделении ресурсов. Однако для того, чтобы Правительство смогло наиболее эффективно применить такой подход, должны быть обеспечены определенные предпосылки, а именно: соблюдение правовых норм, соблюдение принципа согласованного бюджета, обязательства по эффективному расходованию финансовых ресурсов, доступность прозрачной информации, функционирующая система учета, а также наличие налаженных механизмов аудита и оценки. Качество фундаментальных институтов бюджетного управления является предпосылкой как для эффективного распределения ресурсов, так и

поддержания финансовой устойчивости. В следующей главе представлен анализ таких институтов в Беларуси.