

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Важливою передумовою ефективного функціонування закладів охорони здоров'я є вироблення дієвого управлінського механізму для найповнішої мобілізації і раціонального використання фінансових ресурсів зазначених інституцій, визначальна складова якого – організаційне забезпечення. Воно передбачає створення та функціонування органів, котрі приймають управлінські рішення щодо обсягу та руху фінансових ресурсів галузі охорони здоров'я.

За останні роки науковці висловлювали численні пропозиції щодо удосконалення фінансового механізму управління галуззю охорони здоров'я. Зазначені проблеми досліджували Андрущенко В., Василик О., Войцехівський В., Карпишин Н., Кондратюк С., Лакіза-Савчук Н., Лехан В., Ліннакко Е., Малагардіс А., Михайленко С., Радиш Я., Радь І., Рудий В., Семьонов В., Юрій С. та інші вітчизняні і зарубіжні вчені. Проте, не зважаючи на наукову і практичну цінність опублікованих праць, ситуація у закладах охорони здоров'я суттєво не покращилась, що актуалізує дослідження у даному напрямі.

З огляду на вищесказане, спробуємо охарактеризувати повноваження суб'єктів управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я, виявити проблеми в організації їх діяльності та обґрунтувати можливі шляхи їх вирішення.

Стратегічне управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я (рис. 1) здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада АР Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АР Крим.

Верховна Рада України формує основи державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, завдань, принципів та пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, затвердження переліку загальнодержавних програм охорони здоров'я тощо.



Рис. 1. Система організаційного забезпечення управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я *

* Складено автором на основі даних [1–4; 9, с.123–134].

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладена на органи державної виконавчої влади. За це відповідає Президент України, який виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я.

Кабінет Міністрів України організовує розроблення та здійснення загальнодержавних програм, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я й створює економічні, правові та організаційні механізми для стимулювання їх діяльності, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я тощо [2].

Оперативне управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я здійснюють:

- 1) Органи виконавчої влади спеціальної компетенції у галузі охорони здоров'я.

На державному рівні управлінням фінансовими ресурсами медичних інституцій займається Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує дотримання закладами охорони здоров'я права громадян на охорону здоров'я; готує пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує реалізацію державних програм охорони здоров'я; управляє об'єктами державної власності у межах наданих повноважень; бере участь у розробленні й затверджує державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я тощо [5]. Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим за обсягом наділених повноважень нагадує управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації.

Для керівництва закладами охорони здоров'я на обласному рівні створені управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій. Вони є спеціалізованим органом виконавчої влади області, утвореним обласною державною адміністрацією, але, як галузевий орган, підпорядковуються Міністерству охорони здоров'я України.

Управління охорони здоров'я в межах своєї компетенції сприяє органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного

розвитку відповідної території; здійснює організаційне і методичне керівництво роботою закладів охорони здоров'я із питань надання лікувально-профілактичної допомоги та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення; здійснює фінансування обласних комунальних закладів охорони здоров'я, визначає потребу у ресурсах та контролює ефективне їх використання; вживає заходів до збереження мережі закладів охорони здоров'я, прогнозує її розвиток тощо [7].

На рівні району в складі районних державних адміністрацій створені відділи охорони здоров'я, які планують розвиток мережі закладів охорони здоров'я району, вивчають потребу зазначених суб'єктів господарювання у фінансових, матеріальних, кадрових ресурсах та аналізують ефективність їх використання тощо [6]. Зазначений орган є головним розпорядником коштів районного бюджету, передбачених на фінансування охорони здоров'я, та має право здійснювати управління фінансовими ресурсами безпосередньо закладів охорони здоров'я, які фінансуються із районного бюджету, – районних лікарень (а їх у районі, як правило, не більше одної). Фактично, відділ охорони здоров'я районної державної адміністрації дублює функції головного лікаря щодо управління фінансами районної лікарні. Тому, на наш погляд, у сучасних умовах функціонування зазначеного структурного підрозділу є недоцільним. Проте із запровадженням контрактної моделі закупівель медичних послуг його діяльність стане необхідною.

Для керівництва охороною здоров'я населення міста у складі виконавчих комітетів окремих міських рад створені міські відділи (управління) охорони здоров'я, які є структурними підрозділами органів місцевого самоврядування, а не місцевих органів державної виконавчої влади.

2) Безпосереднє керівництво закладом охорони здоров'я здійснює головний лікар, який відповідає за організацію лікувально-профілактичної діяльності, раціональне та цільове використання фінансових ресурсів. Як доводить практика, через низький рівень управлінської і фінансової автономії керівники медичних закладів обмежені у правах самостійно приймати рішення

щодо формування і використання фінансових ресурсів та в умовах недосконалого володіння методами фінансового менеджменту не можуть повністю адаптуватися до ринкових умов господарювання. Тому для України актуальним є вирішення в законодавчому порядку питання про надання професійним менеджерам охорони здоров'я права на управління медичними закладами (нормативно-правова база забороняє керувати закладом охорони здоров'я особі без медичної освіти).

3) Фінансові інституції.

Центральним спеціалізованим органом виконавчої влади з управління фінансами є Міністерство фінансів України, яке визначає засади та керує роботою у сфері бюджетного планування; складає проект і затверджує розпис державного бюджету, забезпечує його відповідність бюджетним призначенням, визначаючи при цьому обсяг фінансових ресурсів на потреби закладів охорони здоров'я, які фінансуються з державного бюджету; контролює у межах своїх повноважень цільове використання бюджетних коштів; перевіряє документи, в яких відображено рух бюджетних коштів тощо [8].

Органи державної податкової служби у закладах охорони здоров'я контролюють дотримання законодавства щодо обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів.

Рахункова палата, як конституційний орган парламентського контролю, проводить ревізії та перевірки у закладах охорони здоров'я за витрачанням коштів Державного бюджету України і державних позабюджетних фондів.

Повноваженнями щодо управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я наділені органи Державного казначейства України, які ведуть мережу розпорядників бюджетних коштів; здійснюють оперативне прогнозування і касове планування видатків бюджету, в т. ч. на потреби закладів охорони здоров'я; відкривають рахунки для операцій із бюджетними коштами даним закладам та здійснюють їх розрахунково-касове обслуговування; контролюють відповідність кошторисів медичних закладів розписам бюджетів; ведуть облік їх зобов'язань тощо [9, с.135].

Державна контрольно-ревізійна служба здійснює контроль за витрачанням коштів, матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку й звітності в закладах охорони здоров'я; розробляє пропозиції щодо усунення виявлених порушень.

Фонди соціального страхування також наділені відповідними повноваженнями щодо управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я усіх форм власності. Вони перевіряють правильність обчислення і сплати зборів у відповідні фонди, а також цільове використання їхніх коштів.

Банківські установи приймають від платників кошти для здійснення розрахунків із закладами охорони здоров'я за надані послуги; здійснюють готівкове та безготівкове обслуговування цих закладів.

Страхові організації беруть участь в управлінні закладами охорони здоров'я у частині формування їх фінансових ресурсів, здійснюючи посередницьку діяльність в організації та фінансуванні страхових програм медичної допомоги; розраховуються із закладами охорони здоров'я за надані медичні послуги своїм клієнтам.

Державна інспекція України з контролю за цінами здійснює контроль за дотриманням встановленого порядку затвердження й застосування цін і тарифів на медичні послуги у закладах охорони здоров'я.

3) Система органів виконавчої влади загальної компетенції.

Місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво у галузі охорони здоров'я населення через управління та відділи охорони здоров'я. Їх керівний вплив поширюється на заклади охорони здоров'я державної форми власності, а через механізм делегування повноважень із боку місцевих рад – також на медичні заклади комунальної власності.

До функцій місцевих адміністрацій у сфері фінансів належить забезпечення виконання відповідних обласних, районних та міських бюджетів, а також державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку; забезпечення здійснення контролю за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів відповідних

адміністративно-територіальних одиниць, бюджетних розписів та кошторисів бюджетних установ тощо.

4) Органи місцевого самоврядування реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я, формують та реалізують місцеву і регіональну політику в межах своїх територіальних громад. До функцій органів місцевого самоврядування належить управління комунальною власністю (створення, ліквідація, реорганізація, перепрофілювання та фінансування комунальних закладів охорони здоров'я). Зокрема, зазначені органи затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевий бюджет, у якому передбачають і фінансування діяльності комунальних закладів охорони здоров'я дітей, вносять зміни до нього, затверджують звіт про виконання відповідного бюджету.

Управління закладами охорони здоров'я здійснюють виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад і виконавчі апарати районних й обласних рад. У процесі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у частині управління фінансовими ресурсами медичних закладів виникають проблеми, пов'язані із невизначеністю щодо належності права на управління організаційно-економічними засадами діяльності комунальних закладів охорони здоров'я до власних чи делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування. Згідно з Бюджетним кодексом України від 21.06.2001 р. № 2542 – III (із змінами та доповненнями), видатки на охорону здоров'я слід враховувати при визнаДіі ж

документа, яка регламентує фінансування районних та обласних медичних закладів. Така ситуація не дає змоги з'ясувати рівень децентралізації та відповідальність за організацію фінансування закладів охорони здоров'я дітей та є одним із гальмівних чинників запровадження контрактної моделі закупівель медичних послуг.

Таким чином, аналіз функцій перерахованих державних інституцій дає підстави стверджувати, що в Україні функціонує достатня кількість інституцій, наділених повноваженнями щодо управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я. На наш погляд, можна виділити недоліки, що виникають у процесі реалізації їхньої управлінської компетенції на різних рівнях:

- органи державної влади та місцевого самоврядування через брак відповідної інформації, нестачу фахівців і адекватного потребам обсягу фінансових ресурсів не можуть повністю вирішити проблеми охорони здоров'я українців;

- керівники закладів охорони здоров'я через недосконале володіння методами фінансового менеджменту та обмежений рівень управлінської автономії неповністю готові до роботи в ринкових умовах господарювання;

- відсутнє чітке розуміння різниці між інтенсивним та екстенсивним шляхами здійснення фінансово-господарської діяльності.

Цілком можливо, що в умовах децентралізації управління охороною здоров'я можуть виникнути нові організаційні структури або буде розширена компетенція вже існуючих органів, які братимуть участь у керівництві фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я. Проте ефективність такого управління визначається, насамперед, не кількістю відповідних інституцій, а якістю ухвалених ними управлінських рішень щодо формування та використання фінансових ресурсів, розмежуванням функцій і прав центральних, регіональних та місцевих органів управління, управлінською та фінансовою автономією медичних закладів.

Література:

1. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монограф. / З. С. Гладун. – Тернопіль: Екон. думка, 2005.– 460 с.
2. Закон України „Основи законодавства України про охорону здоров'я” від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – С. 59–83.
3. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
4. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586-ХІV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 190–191.
5. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України” від 02.11.2006 р. № 1542 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. :
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Типового положення про відділ охорони здоров'я районної державної адміністрації” від 28.11.2007 р. № 1364 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. :
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації” від 20.12.2000 р. № 1845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум. :
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Указ Президента України „Положення про Міністерство фінансів України” від 26.08.1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999.– № 35. – С. 1–7.
9. Юрій С. І. Казначейська система : підруч. / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – [2-ге вид. змін. й доп.]. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2006. – 818 с.

Резюме. В статті охарактеризовані повноваження суб'єктів управління фінансовими ресурсами установ закладів охорони здоров'я, виявлені проблеми в організації їх діяльності і обґрунтовані можливі шляхи їх вирішення.