

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ В МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДАХ

Резюме: Стаття висвітлює ключові питання удосконалення вітчизняної системи контролю в галузі охорони здоров'я, спрямовані на задоволення вимог Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI).

Resume: The article lights up the key questions of improvement of the domestic checking system in industries of health protection, directed on satisfaction of requirements of International organization of higher organs of control of state finances (INTOSAI).

Ключові слова: контроль, медичні заклади, Рахункова палата, внутрішній контроль, середовище контролю, ефективність.

Постановка проблеми. В умовах кризових явищ в економіці та дефіциту бюджетних коштів актуальним є контроль за їх використанням в установах і організаціях, які фінансуються з державного бюджету. Тому в комплексі проблеми, яка стосується удосконалення системи державного управління в Україні, важлива роль відводиться організації контролю та підвищенню його дієвості і результативності. В останні роки все активніше здійснюються дослідження можливостей удосконалення його вітчизняної системи шляхом використання міжнародного досвіду. Незважаючи на значні успіхи та прогрес у цьому плані з боку міжнародних організацій, метою діяльності яких є сприяння розвитку контролю в різних країнах, українське законодавство щодо контролю та практика його здійснення (особливо в бюджетних установах) вимагають активізації наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Огляд літературних джерел показує, що питання методики та організації контролю в різних аспектах висвітлюють автори: І.А. Білобжецький, М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, Б.І. Валуєв, П.Т. Ворончук, А.М. Герасимович, Є.П. Дедков, Р.Т. Джога, В.П. Завгородній, Л.М. Кіндрацька, М.В. Кужельний, А.М. Кузьмінський, В.М. Онищук, Є.В.Мних, М.С. Пушкар, В.С. Рудницький, В.В. Сопко, Б.Ф. Усач, В.О. Шевчук, М.М.Каленський, В.І.Крисюк, Н.С. Вітвицька, І.Ю. Чумакова, М.М. Коцупатрий, М.Т. Сенченко, М.В. Романів та ряд інших.

Мета даної статті - дослідження проблем вітчизняної системи контролю в медичних закладах та розробка напрямів їх вирішення шляхом використання позитивного міжнародного досвіду.

Викладення основного матеріалу. Реформа бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні зумовила необхідність реформування контрольно-ревізійної роботи.

Контроль являє собою найважливішу управлінську функцію за допомогою якої проводиться співставлення того, що повинно було зроблено згідно з управлінськими рішеннями і що фактично зроблено. Без цієї управлінської функції неможливе ефективне управління, прогрес у тій чи іншій галузі народного господарства, зокрема, в охороні здоров'я. Багато керівників лікувально-профілактичних закладів України в умовах перехідного періоду й обмеженого фінансування до контролю діяльності функціональних підрозділів відносяться, як до чогось другорядного. Часто можна чути "про який можна говорити контроль, як у закладі немає грошей на лікування хворого?" Досвід передових вітчизняних лікувально-профілактичних закладів, а також зарубіжних показує, що таке уявлення про контроль являється хибним.

Незважаючи на значний інтерес до проблематики даної теми та наявність ряду досліджень, необхідність розробки в Україні концептуальних основ організації контролю в бюджетній сфері, особливо в такій галузі як охорона здоров'я, визначається вимогами перебудови всієї системи контролю в нових соціально-економічних умовах.

Першою такою умовою є вдосконалення організації надання медичної допомоги (в т.ч. використання зарубіжного досвіду), а другою - розвиток дієвої системи контролю. У першому випадку необхідно особливу увагу приділити розвитку первинної медико-санітарної допомоги (амбулаторно-поліклінічних закладів, фельдшерсько-акушерських пунктів). Такий організаційний підхід дозволить зробити медичну допомогу більш масовою, наближеною до

Інформаційно-аналітичне забезпечення підприємницької діяльності

населення, доступною й економною. Натомість зараз в Україні йде абсолютно зворотній процес. Кількість фельдшерсько-акушерських пунктів за останні 5 років значно знизилася. Для сучасної української медицини характерна вузька спеціалізація медичної допомоги, що призвело до зменшення ролі дільничного лікаря-терапевта і педіатра та до втрати комплексності і наступності в медичному обслуговуванні населення. Окрім того, статистичні дані (зокрема відсоток хворих, смертність та народжуваність) свідчать про значне зниження ефективності профілактичної і диспансерної роботи. Натомість зростають обсяги більш дорогих видів медичної допомоги - спеціалізованої та високоспеціалізованої, яка забезпечується за рахунок коштів бюджету й споживає майже 80 відсотків бюджетних коштів, які виділяються в країні на охорону здоров'я. Такий підхід призвів до різкого спаду в організації первинної медико-санітарної допомоги, надання якої в основному забезпечується за рахунок коштів місцевих бюджетів.

На цьому фоні, як свідчить інформаційний аналіз Рахункової палати, з порушеннями чинного законодавства й неефективно у позаминулому та минулому роках використано понад 566 мільйонів гривень або 66 відсотків загального обсягу виділених коштів державного бюджету [1]. Така статистика є переконливим свідченням необхідності вдосконалення існуючої системи контролю доходів і видатків в галузі охорони здоров'я.

Р. Дяків цілком справедливо стверджує, що контроль – це складова управління економічними об'єктами і процесами, що полягає в спостереженні за ними з метою перевірки відповідності дійсного стану організації, установи і їх діяльності, стану, передбаченому законами, інструкціями та іншими нормативними актами [2]. Суть контролю полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як об'єкт управління виконує його настанови.

Зокрема О.Д.Василик трактує фінансовий контроль як функцію управління, яка включає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття рішень і результатів їх виконання [3]. За О.П.Кириленко, фінансовий контроль – це один з елементів управління фінансами; особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу валового національного продукту, утворення і витрачання фондів грошових коштів [4, с.48]. Є.В.Калюга у своїй монографії „Фінансово-господарський контроль у системі управління” стверджує, що фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні. Фінансовий контроль являє собою діяльність державних і громадських органів, спрямовану на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою установа вірогідності, законності й доцільності операцій [5, с. 7]. В економічній літературі пропонується таке визначення фінансового контролю: „...фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і пов'язаних з цим матеріальних цінностей” [6, с.3]. Фещенко Л. вважає, що під фінансовим контролем слід розуміти багатоаспектну міжгалузеву систему нагляду державних, відомчих, внутрішньогосподарських та аудиторських органів, які наділені контрольними функціями, за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій з метою об'єктивного оцінювання економічної ефективності цієї діяльності, встановлення законності та доцільності фінансово-господарських операцій, а також за процесом витрачання бюджетних коштів. Як об'єкт фінансового контролю виступають грошові розподільні процеси формування та використання фінансових ресурсів за рівнями і ланками народного господарства країни та її регіонів [7, с.12]. Оригінальне і, як на наш погляд, вичерпне визначення даного поняття пропонує І.Стефанюк. Фінансовий контроль, на його думку, – це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України, по стеженню за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, та

удосконалення управління економікою [8, с.3]. Дане визначення, на нашу думку найбільш точно характеризує поняття фінансового контролю.

Контроль як елемент управління здійснюється і в процесі планування, і на стадії оперативного управління. Фінансовий контроль є однією із основних складових частин фінансового управління. Він являє собою сукупність дій і операцій по перевірці фінансових і зв'язаних з ними питань діяльності суб'єктів із застосуванням специфічних форм і методів організації [9].

Контроль повинен бути всебічним, він має базуватися на чіткій організаційній основі, а також систематичним, практичним, реальним, результативним, а в деяких випадках – і раптовим [10]. Фінансовий контроль базується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як одне з проявів їх важливого значення у розширеному відтворенні. Він представляє собою діяльність державних і суспільних органів, що спрямовані на перевірку обґрунтованості процесів формування і раціонального використання грошових коштів [11]. Основна мета фінансового контролю - це забезпечення принципів законності, доцільності ефективності, оптимальності управлінських дій, починаючи з планування, формування, розподілу і закінчуючи використанням фінансових ресурсів [12]. На даний час поняття контролю в різних джерелах трактується по-різному.

Точки зору науковців, а також законодавчі визначення можна розмежувати залежно від вибору ключового слова в означенні на такі групи:

- система;
- процес;
- замір та аналіз;
- засіб керівництва, складова частина управління, інструмент управління;
- елемент управління;
- функція дослідження;
- комплекс заходів;
- діяльність.

Одне із ключових визначень, яке стосується бюджетних установ, подане в “Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю” [13]:

Державний внутрішній фінансовий контроль - це система здійснення внутрішнього контролю, проведення внутрішнього аудиту, інспектування, провадження діяльності з їх гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

У Концепції наголошується, що вона базується на вимогах ЄС до державного сектору, що містяться в *acquis communautaire* (розділ 28), а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) і застосування понятійної бази, яке сформоване у ній відповідає процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Проте, навіть якщо не акцентувати уваги на вадах визначення державного внутрішнього контролю, то подальша деталізація його складових, зокрема, внутрішнього контролю, побудована таким чином, що узагальнити сутність даного терміну у поданому тлумаченні досить важко. “Внутрішній контроль - інструмент управління, що дає змогу керівництву органу державного сектору перевірити стан виконання завдань органу. Це процес, що здійснюється в самому органі, метою якого є забезпечення впевненості керівництва органу державного сектору щодо досягнення в діяльності органу належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до завдань органу державного сектору; достовірності фінансової, статистичної і управлінської звітності; дотримання встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належного захисту активів від втрат (далі - досягнення мети). Отже, внутрішній контроль - це управлінський контроль, метою якого є допомогти керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі. Тобто це не одноразова дія, а ряд дій та видів діяльності, що провадиться зазначеними органами на постійній основі, тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система в рамках органу державного сектору. Внутрішній контроль також повинен надавати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, а також зниження витрат” [13].

Інформаційно-аналітичне забезпечення підприємницької діяльності

В документі об'єднано декілька підходів. З одного боку внутрішній контроль розглядається як інструмент управління, з іншого як процес і, насамкінець, зазначено, що це управлінський контроль.

В цілому підтримуючи необхідність розвитку вітчизняної системи контролю в напрямі міжнародних вимог і підходів, зазначимо, що дослівний переклад визначень, без відповідного мовного редагування значно ускладнює розуміння сутності термінологічного апарату й на практиці супроводжуватиметься появою власних трактувань.

З точки зору забезпечення ефективності системи внутрішнього контролю в медичних закладах, що фінансуються з державного бюджету, необхідно зосередити увагу на таких її елементах як:

- середовище контролю. Головний лікар, як керівник, а також працівники бухгалтерії повинні створити таке середовище в медичному закладі, яке б забезпечувало позитивне й сприятливе ставлення до внутрішнього контролю. У цьому контексті слід націлити колектив на те, що контроль здійснюється з метою вироблення позитивного іміджу медичного закладу, поліпшення організації праці, пошуку можливостей підвищення її ефективності, забезпечення зростання не лише якості медичних послуг, а й матеріального заохочення медичних працівників;

- оцінка ризиків. У процесі здійснення внутрішнього контролю особливої уваги вимагає оцінка ризиків (як внутрішніх, так і зовнішніх). В першу чергу до них слід віднести вплив того чи іншого заходу на рівень витрат, якість медичної послуги тощо. Це можуть бути як суб'єктивні (неправильно поставлений діагноз), так і цілком об'єктивні чинники, зокрема, халатне відношення до зберігання медикаментів, недотримання належних умов і температури і т.п. Результатом оцінки ризиків має стати розробка рекомендацій з їх усунення, тобто так зване управління ризиками;

- контролююча діяльність. Для здійснення належного управлінського процесу в медичному закладі необхідно чітко визначити правила, процедури, способи та прийоми виконання вказівок керівництва і звітування про них;

- інформація та інформаційний обмін. Для забезпечення належної дієвості й оперативного реагування на виявлені негативні явища отримана в результаті контролю інформація повинна ресструватися та повідомлятися керівництву й іншим користувачам медичного закладу в такій формі і у такий час, щоб недоліки були швидко усунені. Одним із найбільш вдалих підходів є створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;

- моніторинг. Система внутрішнього контролю, яка функціонує сама по собі, без її оцінки і висвітлення результатів не може бути ефективною. Тому ця система повинна будуватися таким чином, щоб забезпечити проведення постійного моніторингу виявлених фактів і вжитих заходів. Лише у такому випадку можна дійсно сподіватися на значні позитивні зрушення не лише по відношенню до рівня витратів і доходів, а й щодо високої якості медичних послуг в цілому.

Визначенні основні аспекти та елементи системи внутрішнього контролю в медичних закладах дозволять досягти не лише зниження рівня витратів та зростання можливостей отримання більших доходів (особливо за спеціальним фондом), а й забезпечать значно вищий рівень медичного обслуговування населення та здоров'я нації.

Висновки. Важливою проблемою підвищення дієвості і розвитку системи фінансового контролю є вдосконалення методики його проведення. Контроль повинні здійснювати суб'єкти контролю, які повинні мати відповідні завдання. Визначено, що суб'єктами контролю у бюджетних медичних установах можуть бути: контрольно-ревізійне управління, Державна податкова інспекція, органи державної статистики, головний лікар, головний бухгалтер, завідуючий відділенням. Отже, для покращення та ефективності діяльності бюджетних медичних установ необхідно здійснювати в установах охорони здоров'я внутрішній контроль, який призначений для покращення оперативного обліку, забезпечення достовірності документів, які виписуються, збереження цінностей і підвищення ефективності здійснюваних заходів, а також для забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів. Особлива роль в розв'язанні питань про напрями виявлення та реалізації резервів підвищення

ефективності діяльності суб'єктів господарювання належить органам державної контрольно-ревізійної служби.

Використана література

1. www.ac-rada.gov.ua.
2. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / За ред. Р.Дяківа. – К.: Міжнародна економічна фундація, 2000.
3. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навчальний посібник / О.Д. Василик. - К.: Вища школа, 2004. – 383 с.
4. Кириленко О.П. Фінанси: навчальний посібник / О.П. Кириленко. - Тернопіль: Економічна думка, 1998. - 163 с.
5. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: Монографія/ Є.В. Калюга. – К.: Ельга, Ніка-центр, 2002. - 320 с.
6. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи // Економіка. Фінанси. Право. –2001. - №7 - С.3.
7. Феценко Л. Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні // Банківська справа. - 2001. - №1 - С.12.
8. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи // Економіка. Фінанси. Право. –2001. - №7 - С.3.
9. Финансовый контроль. Федеральное казначейство // Бюджетные организации. Экономика и учет. – 2002. – № 1. – С. 37-39.
10. Клепаков О.О. Контроль у контролюючому органі (про деякі аспекти системи управління контроль-ревізійною роботою) // Фінансовий контроль. – 2002. – № 1. – С. 16-19.
11. Калюга Є.В. Чинна система державного фінансового контролю та шляхи її реформування // Фінансовий контроль. – 2001. – № 3. – С. 51-59.
12. Бельчик С.В. Ефективний контроль неможливий без якісного правового поля // Фінансовий контроль. – 2006. – № 3. – С. 17-20.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. N 158-р “Про формування Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю”.