

ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ ГАРАНТІЙ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ТА ОЦІНКА ЇХ ФІНАНСУВАННЯ

THE STAGES OF FINANCIAL GUARANTEES' OF MEDICAL SERVICES IMPLEMENTATION IN UKRAINE AND EVALUATION OF ITS FINANCING

УДК 336:614

DOI: <https://doi.org/10.32843/infrastruct47-29>**Демченко О.П.**

к.е.н., доцент кафедри фінансів
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

Науменко В.П.

заступник головного лікаря з експертизи тимчасової непрацездатності
Комунальне некомерційне підприємство «Літинський районний центр первинної медико-санітарної допомоги»

Demchenko Oksana

Vinnitsia Institute of Trade and Economics
Kyiv National University of Trade and Economics

Naumenko Vita

Communal Nonprofit Enterprise
«Lityn District Center of Primary Health Care»

У статті визначено основні етапи реалізації Програми медичних гарантій населення як інструменту медичної реформи в Україні. Систематизовано показники оцінки впровадження фінансових гарантій медичного обслуговування. На основі аналізу паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання здійснено характеристику етапів реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення України. Зокрема, визначено бюджетні інструменти реалізації гарантій медичного обслуговування населення та напрями використання бюджетних коштів. Проведено аналіз динаміки фінансування гарантій медичного обслуговування населення України протягом 2018–2020 рр. Оцінено темпи росту фінансування гарантій медичного обслуговування населення України. Проведено порівняння фактичних і планових показників бюджетного фінансування гарантій медичного обслуговування населення України та виявлено фактори відхилення.

Ключові слова: фінансові гарантії медичного обслуговування населення, етапи реалізації Програми медичних гарантій населення.

В статье определены основные этапы реализации Программы медицинских

гарантий населения как инструмента медицинской реформы в Украине. Систематизированы показатели оценки внедрения финансовых гарантий медицинского обслуживания населения. На основе анализа паспортов бюджетных программ и отчетов об их выполнении осуществлена характеристика этапов реализации финансовых гарантий медицинского обслуживания населения Украины. В частности, определены бюджетные инструменты реализации гарантий медицинского обслуживания населения и направления использования бюджетных средств. Проведен анализ динамики финансирования гарантий медицинского обслуживания населения Украины в течение 2018–2020 гг. Оценены темпы роста финансирования гарантий медицинского обслуживания населения Украины. Проведено сравнение фактических и плановых показателей бюджетного финансирования гарантий медицинского обслуживания населения Украины и выявлены факторы отклонения.

Ключевые слова: финансовые гарантии медицинского обслуживания населения, этапы реализации Программы медицинских гарантий населения.

The article identifies the main stages of financial guarantees of medical services to the population implementation in Ukraine, covering the years 2018-2020. It is determined that the Program of medical guarantees' to the population is an instrument of medical reform in Ukraine. The analysis of domestic practice of introduction and realization of financial guarantees of medical services to the population on the basis of quantitative indicators is carried out. In particular, the volume of funding for each stage of financial guarantees' of medical services to the population implementation, the dynamics of the state financial guarantees implementation, absolute and relative indicators of the level of development of state financial guarantees of medical services to the population in Ukraine. Based on the analysis of budget programs' passports and reports about its implementation, a description of the stages of financial guarantees' of medical services to the population implementation in Ukraine is done. In particular, the budget tools of guarantees' implementing and directions of budgetary funds' using are identified. The analysis of financing dynamics of guarantees of medical services to the population of Ukraine is carried out. The funding growth rates of the guarantees of medical services to the Ukrainian population are estimated, which indicates an increasing about 25 times since the beginning of the reform. The study shows the consistency and validity of changes in the system of guarantees of medical services. Each subsequent stage is expanded due to new budget programs in additional areas of medical services and ultimately covers the state-guaranteed package of emergency, primary, secondary, tertiary, palliative care services, medical rehabilitation, medical care for children under 16, medical care services in relation to pregnancy and childbirth. The comparison of actual and planned indicators of budget financing of medical services guarantees is carried out and the factors of deviation are revealed. This allowed us to state that the error of actual indicators to the planned is 0.01%, which indicates a fairly accurate forecast and competence in financial forecasting and planning of the National Health Service of Ukraine, which allows to plan real costs for the implementation of financial guarantees of health care in the State budget of Ukraine.

Key words: financial guarantees of medical services to the population, stages of the Medical Guarantee Program' realization.

Постановка проблеми. Реалізація медичної реформи та впровадження інновацій, особливо у сфері охорони здоров'я (зокрема, фінансових гарантій медичного обслуговування населення), вимагає системності та послідовності. Системність передбачає, що реалізація відповідних заходів має мати розробників та відповідальних виконавців цих заходів, визначати розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відповідні показники оцінки, за якими визначатимуться доцільність

впроваджуваних новацій, ефективність (співвідношення витрат на реалізацію та досягнення ефекту – фінансового, економічного, соціального тощо) та очікувані результати. Послідовність передбачає наявність часових рамок, після досягнення яких необхідно оцінити отримані результати з очікуваними, визначити відхилення, проаналізувати їх і лише тоді рухатися далі. Зазначене зумовлює актуальність визначення етапів реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування

населення в Україні, оцінку обсягів фінансування кожного етапу та отриманих результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичною основою дослідження стали нормативно-правові акти, що регламентують реалізацію фінансових гарантій медичного обслуговування населення [1; 3; 4], паспорти бюджетних програм, зокрема «Надання первинної медичної допомоги населенню» на 2018 р. та 2019 р., «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» на 2018 р., 2019 р., 2020 р., «Пілотний проєкт із реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у Полтавській області» на 2019 р., «Відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань» на 2019 р., «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення» на 2020 р. [5; 6], а також звіти Національної служби здоров'я України про виконання зазначених бюджетних програм [2; 5].

Постановка завдання. Метою дослідження є систематизація етапів реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення та оцінка їх фінансування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Аналіз вітчизняної практики впровадження та реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення доцільно провести на основі систематизації та оцінки показників, що характеризують досліджуване фінансово-економічне явище. Зокрема, вважаємо за доцільне:

- оцінити обсяги фінансування етапів реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення в Україні;
- оцінити динаміку реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення в Україні;
- оцінити абсолютні і відносні показники рівня розвитку реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення в Україні.

Для реалізації першого завдання визначимо й охарактеризуємо етапи реалізації Програми медичних гарантій населення [3]. Зазначимо, що Програма медичних гарантій – це інструмент реалізації медичної реформи в Україні, нормативно впорядкований і структурований документ, що визначає основні концептуальні засади фінансування гарантованого державою пакету медичних послуг і лікарських засобів [1; 3; 4]. Реалізація програми передбачає застосування фінансових і бюджетних інструментів, що характерні для кожного окремого етапу реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення. Дослідження сучасної практики медичних гарантій в Україні [2; 5; 6] дає змогу виокремити такі етапи розвитку державних фінансових гарантій медичного обслуговування

населення та уможлиблює оцінку фінансування кожного етапу:

– I етап – III–IV квартали 2018 р. – впровадження контрактного фінансування надання послуг первинної медичної допомоги населенню за кошти державного бюджету України, що здійснювалося на основі двох бюджетних програм (рис. 1);

– II етап – I–IV квартали 2019 р. – продовження контрактного фінансування надання послуг первинної медичної допомоги населенню за кошти держбюджету; впровадження пілотного проєкту контрактного фінансування надання послуг вторинної медичної допомоги населенню Полтавської області; реалізація механізму відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань; на даному етапі діяло чотири бюджетних програми;

– III етап – I–IV квартали 2020 р. – передбачає контрактне фінансування за кошти державного бюджету послуг екстреної, первинної, вторинної, третинної, паліативної медичної допомоги, медичної реабілітації, медичної допомоги дітям до 16 років, медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами; оплата медичних послуг, пов'язаних із COVID-19; відшкодування вартості лікарських засобів; зазначене реалізується на основі двох бюджетних програм.

Таким чином, проведене дослідження свідчить про послідовність змін у системі гарантій медичного обслуговування населення. Кожен наступний етап розширюється за рахунок нових бюджетних програм у додаткових сферах медичних послуг. Наприклад, другий етап, окрім фінансування послуг первинної медичної допомоги, включав пілотний проєкт щодо фінансування гарантій послуг вторинної медичної допомоги та відшкодування вартості ліків [3; 5]. Третій етап доповнив фінансування вже зазначених напрямів за рахунок фінансування послуг екстреної, третинної, паліативної медичної допомоги, медичної реабілітації та медичних послуг, пов'язаних із COVID-19 [3; 5], що свідчить про системність та послідовність дій Національної служби здоров'я України у сфері впровадження та реалізації програми фінансування гарантованого державою пакету медичних послуг та лікарських засобів.

На основі фінансових, кількісних, якісних показників реалізації кожного попереднього етапу Національна служба здоров'я України має можливість корегувати очікувані показники для наступних етапів та точніше планувати обсяги фінансування медичних гарантій, що закладаються у державний бюджет України. Планові та фактичні обсяги фінансування гарантій медичного обслуговування населення в Україні за 2018–2020 рр. відображено на рис. 2.

Дані рис. 2 свідчать про коливання обсягів фінансування гарантій медичного обслуговування

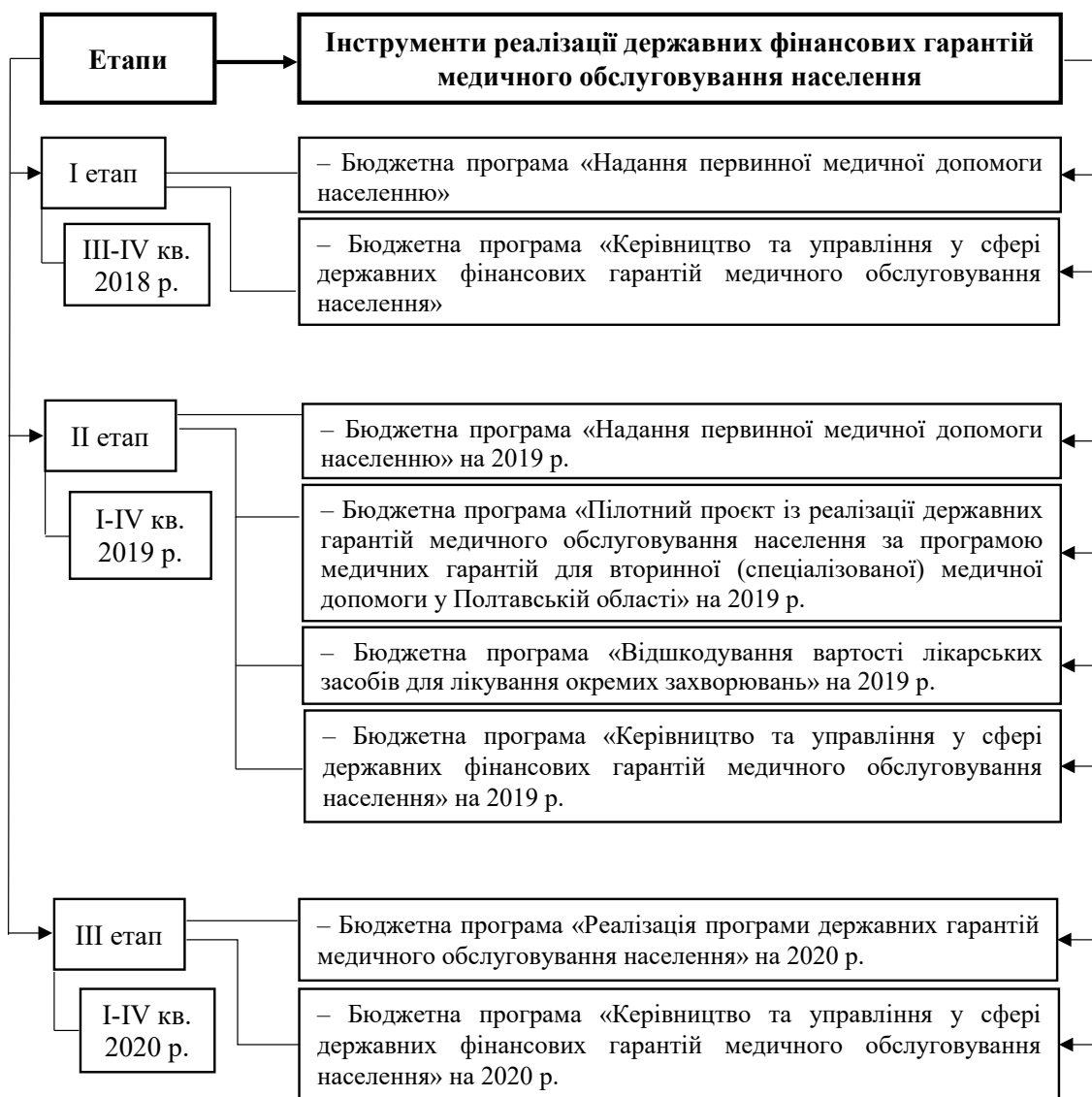


Рис. 1. Етапи та бюджетні інструменти реалізації фінансових гарантій медичного обслуговування населення України

Джерело: сформовано авторами на основі [2; 5; 6]

населення, відхилення запланованих показників від фактичних, що зумовлено об'єктивними причинами. Зокрема, впровадження фінансових гарантій в Україні здійснювалося в умовах обмежених даних щодо надання медичних послуг та пов'язаних із цим витрат. Окрім цього, графічний матеріал ілюструє значні темпи росту фінансування гарантій

медичного обслуговування у кожному наступному році. Детальніше оцінити обсяги та темпи росту фінансування гарантій медичного обслуговування допоможуть дані, наведені в табл. 1.

Базисний темп росту (порівняння кожного року з базовим – 2018 р.) свідчить про зростання обсягів фінансування медичних гарантій у 2019 р.

Таблиця 1

Темпи росту фінансування гарантій медичного обслуговування населення України у 2018–2020 рр.

Етапи		Фінансування, млн грн			Темп росту, %	
		план	факт	відхилення	ланцюговий	базисний
I	III-IV кв. 2018 р.	3647,3	3501,81	-145,49	100,0	100,0
II	I-IV кв. 2019 р.	18828,3	18557,66	-270,64	529,9	529,9
III	I-IV кв. 2020 р.	86431,08	-	-	465,7	2468,2

Джерело: складено і обраховано авторами на основі [2; 6]

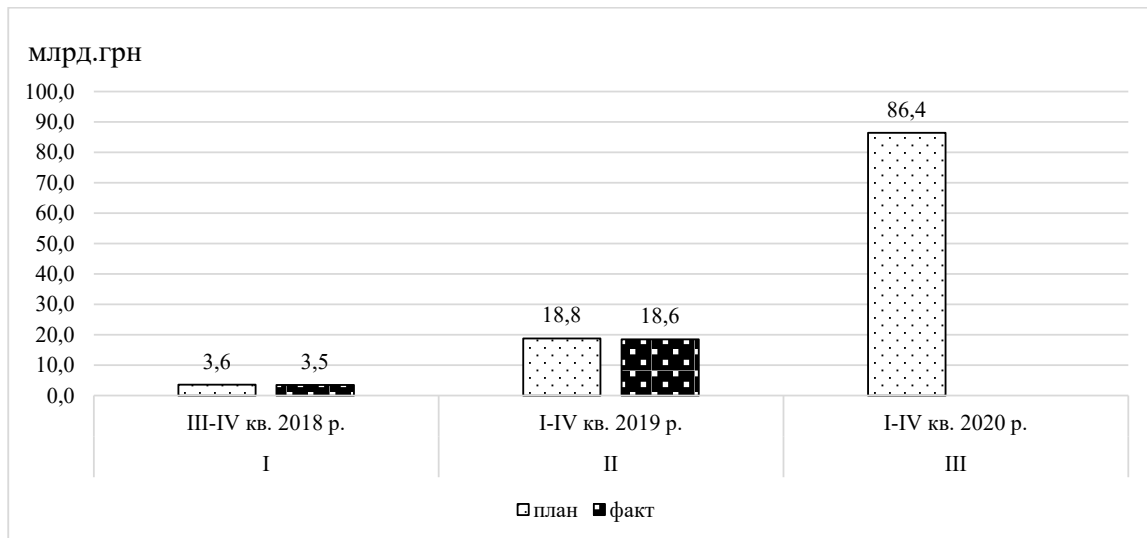


Рис. 2. Фінансування гарантій медичного обслуговування населення в Україні, 2018–2020 рр., млрд грн

Джерело: побудовано авторами на основі [2; 6]

понад у п'ять разів (529,9%) порівняно з 2018 р. і нарощення планових показників 2020 р. порівняно з 2018 р. майже у 25 разів (2 468,2%). Ланцюговий темп росту (порівняння кожного наступного року з попереднім) свідчить про щорічне зростання фінансування гарантій медичного обслуговування швидкими темпами, приблизно у п'ять разів у кожному наступному році: на 529,9% – у 2019 р. порівняно з 2018 р. і ще на 465,7% – у 2020 р. порівняно з 2019 р.

Такі високі темпи росту зумовлені певними чинниками й особливостями реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення України. Зокрема, фінансування першого етапу здійснювалося лише у третьому та четвертому кварталах 2018 р. за двома бюджетними програмами, а саме «Надання первинної медичної допомоги населенню» й «Керівництво та

управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» (табл. 2).

Порівняння фактичних і планових показників бюджетного фінансування гарантій медичного обслуговування населення України у 2018 р. дає змогу говорити про від'ємне відхилення у розмірі 145,49 млн грн. Недовикористання бюджетних коштів відзначається за обома бюджетними програмами. У тому числі відхилення між фактично проведеними касовими видатками та видатками, затвердженими у паспорті бюджетної програми «Надання первинної медичної допомоги населенню» на 2018 р., зумовлено неможливістю передбачити на початок дії бюджетної програми фактичної кількості: населення, яке укладе до кінця року декларації з лікарями первинної медичної допомоги; його структуру за віком, з урахуванням якого застосовуються відповідні коефіцієнти

Таблиця 2

Фінансування першого етапу реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення України, III–IV квартали 2018 р.

№	Бюджетний інструмент/напрямок використання бюджетних коштів	Фінансування (млн грн)		
		план	факт	відхилення
1	БП «Надання первинної медичної допомоги населенню»:	3528,8	3446,71	-82,09
	- оплата послуг первинної медичної допомоги населенню	3528,8	3446,71	-82,09
2	БП «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення»:	118,47	55,13	-63,33
	- забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НСЗУ	99,9382	43,03	-56,9
	- придбання меблів	2,74	0,87	-1,87
	- придбання комп'ютерного та периферійного обладнання	11,88	8,19	-3,69
	- придбання ліцензійного програмного забезпечення (заходи з інформатизації).	3,90	3,04	-0,87
Всього у 2018 р.		3647,3	3501,81	-145,49

Джерело: систематизовано та обраховано авторами на основі [2; 5]

до капітаційної ставки по «зеленому списку»; кількості надавачів медичних послуг, що уклали договори з НСЗУ; наявності статусу «гірський» у населених пунктах, де здійснюється медичне обслуговування населення [2; 5].

Відхилення між фактично проведеними касовими видатками та видатками, затвердженими у паспорті бюджетної програми за першим напрямом використання коштів, зумовлені відсутністю створених протягом 2018 р. територіальних підрозділів НСЗУ. До загальної суми невикористаних коштів увійшли кошти, які передбачались на: виплату заробітної плати працівникам підрозділів та нарахування на неї; оплату відряджень, енергоносіїв та комунальних послуг. Відхилення між фактично проведеними касовими видатками та видатками, затвердженими у паспорті бюджетної програми за другим, третім та четвертим напрямом використання коштів, зумовлені меншим розміром ціни товарів, придбаних у рамках укладених договорів за результатами проведених відповідних тендерних процедур у 2018 р., та відхиленням торгів щодо придбання меблів відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [2; 5].

Збільшення фінансування другого етапу зумовлене такими чинниками (числову інтерпретацію даних змін наведено в табл. 3):

– збільшення терміну реалізації бюджетних програм (програма фінансування розрахована на цілий 2019 р. порівняно з двома кварталами 2018 р.);

– збільшенням реалізованих бюджетних програм (до чотирьох бюджетних програм у 2019 р. порівняно з двома у 2018 р.);

– переходом додаткових функцій до НСЗУ і, відповідно, їх фінансування.

Аналіз звітів про виконання бюджетних програм, покликаних забезпечити реалізацію державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, дає змогу говорити про те, що похибка фактичних показників до планових становить 0,01%, що свідчить про досить точний прогноз, урахуваючи невизначеність даних і ймовірність події та компетентність у фінансовому прогнозуванні і плануванні НСЗУ, що дає змогу планувати реальні видатки на реалізацію фінансових гарантій медичного обслуговування населення у державному бюджеті України [2; 5]. Урахуваючи точність прогнозу і затверджені бюджетні програми, можна говорити про такі обсяги фінансування гарантій медичного обслуговування населення (табл. 4).

На третьому етапі реалізуються дві бюджетні програми, зокрема «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення» та «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» [5]. Основне фінансування медичних гарантій передбачено за першою програмою, яка поєднує у собі напрями витрачання коштів за попередніми бюджетними програмами, наприклад надання первинної медичної допомоги,

Таблиця 3

Фінансування другого етапу реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення України, I–IV квартали 2019 р.

№	Бюджетний інструмент/напрямок використання бюджетних коштів	Фінансування, (млн грн)		
		план	факт	відхилення
1	БП «Надання первинної медичної допомоги населенню» на 2019 р.	16916,39	16750,07	-166,32
	– оплата послуг первинної медичної допомоги населенню	16916,39	16750,07	-166,32
2	БП «Пілотний проект із реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у Полтавській області»	990,29	965,17	-25,12
	оплата медичних послуг, пов'язаних із вторинною (спеціалізованою) медичною допомогою, наданих пацієнтам у Полтавській області за програмою медичних гарантій	990,29	965,17	-25,12
3	БП «Відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань»	671,02	650,42	-20,6
	реімбурсація лікарських засобів суб'єктам господарювання, які провадять господарську діяльність із роздрібною торгівлю лікарськими засобами	671,02	650,42	-20,6
4	БП «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» на 2019 р.	250,59	191,99	-58,6
	– забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на НСЗУ	147,86	132,35	-15,51
	– придбання меблів	0,39	0,85	0,46
	– виконання завдань з інформатизації	43,77	36,69	-7,08
	– сплата судового збору	0,46	0	-0,46
	– проведення капітального ремонту нежитлової будівлі	58,11	22,11	-36
Всього за 2019 р.		18828,3	18557,66	-270,64

Джерело: систематизовано і обраховано авторами на основі [2; 5]

Планове фінансування третього етапу реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення України, I–IV квартали 2020 р.

№	Бюджетний інструмент/напрямок використання бюджетних коштів	Фінансування, (млн грн)
		план
1	БП «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення» на 2020 р.	86211,2
	– оплата послуг екстреної медичної допомоги населенню	5917,7
	– оплата послуг первинної медичної допомоги населенню	18728,3
	– оплата послуг вторинної, третинної, паліативної медичної допомоги, медичної реабілітації, медичної допомоги дітям до 16 років, медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами	46884,0
	– оплата послуг вторинної медичної допомоги за програмою медичних гарантій у Полтавській області (у рамках пілотного проєкту)	348,0
	– оплата медичних послуг пацієнтам із COVID-19	11891,4
	– відшкодування вартості лікарських засобів	1914,3
	– оплата витрат, пов'язаних з е-медициною	37,8
	– оплата кредиторської заборгованості, яка виникла за лікарські засоби, що були відпущені пацієнтам на підставі рецепту	0,06
	– резерв коштів	489,5
2	БП «Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» на 2020 р.	219,93
Всього за 2020 р.		86431,08

Джерело: систематизовано і обраховано авторами на основі [5; 6]

відшкодування лікарських засобів, пілотний проєкт у Полтавській області тощо. Таким чином, усі кошти зосереджено в межах однієї основної бюджетної програми і включають усі заходи щодо реалізації Програми медичних гарантій. Фінансування гарантій медичного обслуговування населення на 2020 р. передбачено у розмірі 86 431,08 млн грн. Заплановані темпи зростання у 2020 р. порівняно з 2019 р. становлять 465,7%. Дані цифри вказують на систематичне та послідовне забезпечення реалізації фінансових гарантій та конституційних права громадян на охорону здоров'я.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, підсумовуючи дані проведеного дослідження, слід відзначити, що, по-перше, фінансування і, відповідно, реалізація гарантій медичного обслуговування населення методично, поетапно, постійно зростають, що забезпечує підтримання здоров'я громадян і свідчить про підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я, зокрема підвищення результативності праці лікарів, можливості оцінки їхньої діяльності за конкретний отриманий результат, а не просто за факт їх існування, концентрації ресурсів на найбільш результативних та необхідних медичних послугах.

По-друге, зростання відбувається швидкими темпами й у значних обсягах, у середньому у п'ять разів кожного наступного року. Це свідчить про ефективність діяльності команди НЗСУ, про цільове використання бюджетних коштів, прозорість і зрозумілість їх руху, що дасть змогу захистити пацієнтів від катастрофічних витрат на

охорону здоров'я та забезпечити справедливий розподіл ресурсів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

- Деякі питання реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій на 2020 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1119. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/deyaki-pitannya-realizaciyi-derzhavni-a1119> (дата звернення: 10.09.2020).
- Звіти про виконання бюджетних програм НЗСУ. Фінансові документи. URL: <https://nszu.gov.ua/pro-nszu> (дата звернення: 10.09.2020).
- Програма медичних гарантій: впровадження в Україні. *Міністерство охорони здоров'я*. URL: https://moz.gov.ua/uploads/0/3798-programa_medicnih_garantijvprovadzenna_v_ukraini.pdf (дата звернення: 10.09.2020).
- Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України № 2168-VIII. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 10.09.2020).
- Національна служба здоров'я України. URL: <https://nszu.gov.ua/> (дата звернення: 10.09.2020).
- Паспорти бюджетних програм НЗСУ. Фінансові документи. URL: <https://nszu.gov.ua/pro-nszu> (дата звернення: 10.09.2020).

REFERENCES:

- Some issues of implementation of state financial guarantees of medical services under the program of medical guarantees for 2020. № 1119 (2019, November 27). Kabinet Ministriv Ukrainy. Available at:

<https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-derzhavni-a1119> (accessed 10 September 2020).

2. Reports about the implementation of budget programs of the National Health Service of Ukraine: Financial documents. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy. Available at: <https://nszu.gov.ua/pro-nszu> (accessed 10 September 2020).

3. Medical guarantees program: implementation in Ukraine. Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy. Available at: https://moz.gov.ua/uploads/0/3798-programa_medicnih_garantijvprovadzenna_v_ukraini.pdf (accessed 10 September 2020).

4. Law of Ukraine On state financial guarantees of medical services to the population № 2168-VIII. № 1160-IV. (2020, March, 20). Verkhovna Rada Ukrainy. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (accessed 10 September 2020).

5. National Health Service of Ukraine. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy. Official site. Available at: <https://nszu.gov.ua/> (accessed 10 September 2020).

6. Passports of budget programs of the National Health Service of Ukraine: Financial documents. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy. Available at: <https://nszu.gov.ua/pro-nszu> (accessed 10 September 2020).