

Результати планового аудиту діяльності Департаменту охорони здоров'я щодо оцінки ефективності планування та виконання міських цільових програм «Здоров'я киян» на 2017 – 2019 роки та на 2020 – 2023 роки, в частині реалізації напрямів та заходів з ендопротезування суглобів.

Департаментом охорони здоров'я ініційовано та розроблено програми «Здоров'я киян» на 2017-2019 роки та 2020-2023 роки, метою яких є досягнення максимально можливого рівня здоров'я для всіх жителів міста Києва незалежно від їх віку, статі, соціального статусу, зміцнення і охорона здоров'я киян протягом усього їх життя, зниження розповсюдженості і зменшення страждань, спричинених основними хворобами, травмами та інвалідизацією.

Одним із заходів, передбачених даними програмами, є ендопротезування суглобів, відповідно до якого в ході виконання програм Департаментом охорони здоров'я планувалася / здійснювалася закупівля штучних суглобів (кульшових, колінних та плечових), з метою подальшої їх імплантації пацієнтам (киянам) в плановому та екстреному порядку.

Головним виконавцем програм за період 2017-2022 років:

➤ планувалося закупити ендопротезів за кошти місцевого та державного бюджету *на загальну суму 389,5 млн грн*, – фактично закуплено на *280,6 млн грн (72 % від запланованих)*;

➤ за рахунок вказаних закупівель планувалося забезпечити ендопротезуванням (заміною суглобів) *10 511 пацієнтів*, – фактично забезпечений *5 263 пацієнт (50,1 % від запланованих)*.

На етапі планування

Діючі в Департаменті організаційно-економічні механізми управління процесами планування місцевих програм за напрямками (заходами) з ендопротезування суглобів не дають чіткого розуміння ступеня впливу їх впровадження на цільову групу або проблему.

Зокрема відсутність інформаційно-аналітичного забезпечення планування зазначеної діяльності та неформалізований облік (реєстр) осіб, які потребують ендопротезування суглобів, що ведеться наростаючим підсумком без врахування, наприклад, уже прооперованих пацієнтів, на думку аудиторів не дозволяє достовірно спрогнозувати потребу у медичних матеріалах відповідного призначення на коротко- та середньострокову перспективу та не відображає у місті Києві реальний стан означеної проблематики.

Також неврахування Департаментом залишків ендопротезів та відсутність розрахунків ресурсного та продуктивного обґрунтування при плануванні результативних показників до місцевих і бюджетних програм не додає прозорості та визначеності в управлінні бюджетними коштами, а об'єднання (групування) в бюджетних програмах 2017-2019 років неоднорідних та не пов'язаних із ендопротезуванням заходів (придбання слухових апаратів, протезів, засобів корекції зору) та нечіткість окремих результативних показників (показник якості) унеможливує в повному обсязі дослідити та проаналізувати рівень соціального та економічного ефекту від їх впровадження.

На етапі виконання програми

🚩 2017-2019 роки – Програма 1

Проведеним дослідженням виконання планових результативних показників міської цільової програми «Здоров'я киян» **на 2017-2019 роки** в частині реалізації заходу з «Ендопротезування суглобів» встановлено фактичне їх недосягання за показником витрат та продукту, незрозумілий підхід до розрахунків виконання показників ефективності та якості, а також встановлено випадки викривлення звітності, пов'язаної зі звітуванням про результати Програми 1.

❖ Показник витрат – обсяг фінансування

Планувалося здійснити закупівлю ендопротезів суглобів на суму 136,2 млн грн, - фактично забезпечено їх закупівлю на рівні 60,0 млн грн - 44% від запланованого обсягу.

Порівняльний аналіз засвідчив, що в звітах по п.п. 7.1 за 2017 та 2019 роки плановий показник витрат вказано в менших обсягах, ніж затверджено програмою, що призвело до викривлення звітних даних, зокрема:

- у 2017 році в звіті плановий показник зазначено 21,27 млн грн - 99 % виконання, при цьому, фактично даний показник, затверджений Програмою 1, становив 27,39 млн грн – тобто виконання показника мало б складати - 77,1 %, що привело до заниження у звіті даного показника на суму 6,12 млн грн (28,6 %) та водночас завищення відсотка виконання;

- у 2019 році в звіті плановий показник зазначено 2,1 млн грн - 90,6 % виконання, при цьому, фактично даний показник, затверджений Програмою 1, становив 40,63 млн грн – тобто фактично 4,7 % виконання, що привело до заниження у звіті планового показника витрат на 38,53 млн грн (94,8 %) та водночас завищення відсотка виконання.

Крім того, всупереч Порядку № 520/2589 звіти не містять інформації про причини невиконання показника витрат.

❖ **Показник продукту** – кількість пацієнтів, які можуть бути прооперовані

Планувалося забезпечити ендопротезуванням суглобів 4 636 пацієнтів - згідно звітів за кошти місцевого бюджету заміну суглобів забезпечено 2 105 пацієнтам (45,4 %).

За даними первинних документів, наданих закладами охорони здоров'я, кількість пацієнтів, яких було забезпечено ендопротезуванням, склало 1 788 (38,5 %), що свідчить про завищення у звітах даного показника продукту на 317 пацієнтів (17,7 %).

Також всупереч Порядку № 520/2589 звіти не містять інформації про причини невиконання показника продукту.

❖ **Показник ефективності** – витрати на одного пацієнта

Обраний підхід до визначення показника ефективності не відображає реальність витрат на одного пацієнта.

Зокрема значення показника ефективності розраховано шляхом ділення суми закуплених ендопротезів за рік на кількість прооперованих в рік пацієнтів.

При цьому, як встановлено в ході аудиту, кількість закуплених ендопротезів в рік може бути більшою або меншою ніж кількість прооперованих пацієнтів.

Згідно наказу Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 показник ефективності характеризує економність при витрачанні бюджетних коштів, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначається як *витрати ресурсів на одиницю показника продукту*.

З урахуванням викладеного, на думку аудиторів до розрахунку співмірно застосовувати вартість ендопротезів, які були фактично використані за рік, а не вартість річних закупівель, що дало б змогу більш точно розрахувати середню суму витрат на одного пацієнта.

❖ **Показник якості** – рівень забезпечення річної потреби в ендопротезуванні в відсотках

Обраний підхід до планування / розрахунку показника та недостатня інформативність в звітах щодо його виконання на думку аудиторів не дає змоги об'єктивно оцінити формування показника якості.

Так, в Програмі 1 по п.п.7.1 плановий показник визначено - 70 %, а в звіті про виконання результативних показників програми інше значення - 100 %.

У звіті за 2019 рік дані про фактичне виконання вказаного показника по п. п. 7.1-7.2 взагалі відсутні.

Також варто зазначити, що в ході аудиту не встановлено шляхом яких розрахунків плановий показник якості визначено в Програмі 1 за заходом ендопротезування суглобів на рівні 70 % - у 2017 році, 75 % - у 2018 році та 100 % - у 2019 році по п.п. 7.1, 15 %, 100 %, 100 % по п.п. 7.2 відповідно, та 100 % по п.п. 7.3 у 2019 році.

🚩 2020-2023 роки – Програма 2

Проведеним дослідженням виконання планових результативних показників міської

цільової програми «Здоров'я киян» на 2020-2023 роки в частині реалізації заходу з «Ендопротезування суглобів» встановлено ряд факторів, які вплинули на якість забезпечення їх виконання, а також встановлено недоліки, пов'язанні зі звітуванням, висвітленням інформації про виконання досліджуваного заходу тощо.

❖ **Показник витрат**

Планувалося здійснити закупівлю ендопротезів суглобів на суму 253,3 млн грн (з яких кошти бюджету міста Києва – 237,4 млн грн (93,7 %), кошти державного бюджету – 7,9 млн грн (3,1 %)).

Фактично забезпечено їх закупівлю на рівні 220,6 млн грн – 87,1 % від запланованого обсягу (в т.ч. за кошти державного бюджету – 16,7 млн грн), що в грошовому виразі вказує на те, що плановий показник не забезпечено відповідною закупівлею ендопротезів суглобів на рівні 15,9 млн грн.

Слід відмітити, що найнижчий рівень виконання показника витрат (обсягу фінансування) за досліджуваний період встановлено у 2020 році - 63,1 % (план 83,01 млн грн, факт 52,4 млн грн), при цьому у 2022 році даний показник перевиконано на 15,8 % (план 87,14 млн грн, факт 100,94 млн грн).

❖ **Показник продукту**

Планувалося забезпечити ендопротезуванням суглобів 5 875 пацієнтів, - згідно звітів за кошти місцевого та державного бюджету заміну суглобів забезпечено 3 602 пацієнтам (61,3 %).

За даними первинних документів, наданих закладами охорони здоров'я, кількість пацієнтів, яких було забезпечено ендопротезуванням, - 3475 пацієнта (59,1 % від запланованої на вказаний період кількості), що менше на 127 пацієнтів (3,7 %) ніж зазначено у звітах про виконання результативних показників програми.

За результатами аналізу первинних документів та інформації наданої закладами охорони здоров'я дану розбіжність щодо кількості прооперованих пацієнтів встановлено в звітах за 2020-2021 роки, в 2022 році розбіжностей не встановлено.

Також всупереч Порядку № 520/2589 звіт про виконання результативних показників за 2022 не містив інформації про причини невиконання показника продукту.

❖ **Показник ефективності**

Обраний підхід до визначення показника ефективності не відображає реальність витрат на одного пацієнта аналогічно як і в Програмі 1.

На думку аудиторів до розрахунку співмірно застосовувати вартість ендопротезів, які були фактично використані за рік, а не вартість річних закупівель, що дало б змогу більш точно розрахувати середню суму витрат на одного пацієнта.

❖ **Показник якості**

Обраний підхід до планування / розрахунку показника та недостатня інформативність в звітах щодо його виконання на думку аудиторів не дає змоги об'єктивно оцінити формування як планового так і фактичного показника якості.

Показник якості фактично характеризує рівень забезпечення ендопротезуванням пацієнтів передбачених програмою, тобто значення його виконання буде пропорційне відсотковому виконанню показника продукту, а саме відношення кількості фактично прооперованих пацієнтів до їх запланованої програмою кількості.

При цьому у звітах про виконання результативних показників Програми 2 на думку аудиторів було викривлено інформацію про фактичні дані виконання показника якості та встановлено випадки коли у звітності за 2021 рік по п.п. 8.1 зазначено виконання показника якості на рівні 88 %, при тому фактичне значення його виконання складало 77,2 %.

Аналогічно у звіті за 2021 рік по п.п. 8.3 виконання показника якості у звіті зазначено на рівні 100 %, водночас його фактичне виконання складало 45,1 %.

Отже, зважаючи на вказане, аудитори дійшли висновку, що дані звітів про виконання показника якості не відображають реальний стан забезпечення ендопротезуванням планових пацієнтів.

Крім цього, в ході аудиту не встановлено яким чином розраховано планові та фактичні дані показника якості.

На рівні забезпечення ефективності внутрішнього контролю в процесі виконання Програми 1 та Програми 2

Проведене аудитором дослідження засвідчило недостатню організацію внутрішнього контролю з питань пов'язаних з:

- ❖ веденням електронного реєстру (черги) пацієнтів, які потребують ендопротезування;
- ❖ системою видачі дозволів (направлень) на ендопротезування суглобів;
- ❖ обліком закуплених за бюджетні кошти ендопротезів в частині їх внутрішнього переміщення, списання, зберігання та використання, а також пов'язаного з цим звітування тощо.

❖ **Ведення електронного реєстру (черги) пацієнтів, які потребують ендопротезування** є нерегламентованим в частинні часових рамок внесення даних до нього та змін до них, - на момент проведення аудиту внутрішніми розпорядчими документами не забезпечено покладання обов'язків щодо його наповнення, зберігання та контролю, що в свою чергу може негативно впливати на оперативність, актуальність, об'єктивність та зберігання інформації зазначеної в даному реєстрі.

Як наслідок, аналізом електронного реєстру встановлені наступні випадки (недоліки):

- не внесення до реєстру інформації про видачу пацієнтам направлення;
- не внесення інформації про забезпечення пацієнта ендопротезуванням, перенесення операції на інший термін та відмову пацієнта від оперативного втручання;
- наявність вільних номерів, за якими відсутні дані про пацієнтів;
- присвоєння з незрозумілих причин порядковим номерам літер;
- відсутність в паперових справах пацієнтів дозволів, інформація про видачу яких наявна в реєстрі.

Крім цього, звертає увагу на себе той факт, що пацієнти не мають можливості контролювати свою черговість щодо оперативного втручання по заміні суглобів в публічному просторі, зокрема на сайті головного розпорядника.

❖ Аналіз процесу видачі дозволів (направлень) на ендопротезування суглобів.

Видача направлення (дозволу) пацієнту, який обліковується у вищевказаному реєстрі, дає йому право на проведення ендопротезування суглобів.

В ході аудиту не вдалося оцінити ефективність діяльності Комісії з відбору пацієнтів на проведення ендопротезування, з причини відсутності зберігання протоколів з прийнятих рішень на період діяльності (01.01.2017-01.10.2022).

Також розпорядником з моменту припинення діяльності зазначеної Комісії починаючи з 01.10.2022 документально не визначено відповідних структурних підрозділів чи осіб за видачу дозволів.

Відмічається, що в даному процесі відсутні терміни видачі дозволів (направлень) пацієнтам, які обліковуються на черзі, що призводить до надання дозволів в різні терміни, - як через тривалий проміжок (від місяця до півтора року) так і день в день з моменту подачі заяви (вибірка на 2019 рік), що, на думку аудиторів свідчить про наявність ризиків, пов'язаних з недотриманням принципу черговості.

Процедура видачі дозволів та форма бланку направлення не передбачена / не затверджена жодними нормативними чи внутрішніми розпорядчими документами.

❖ **Аналізом обліку ендопротезів закуплених за бюджетні кошти встановлено**, що дані головного розпорядника наведені в інформації про виконання результативних показників

Програми 2 та відповідних пояснювальних записках в частинні залишків ендопротезів не

відповідають даним наданим до аудиту закладами охорони здоров'я (первинним документам, оборотно-сальдовим відомостям тощо) щодо вказаних залишків.

Також в закладах охорони здоров'я мають місце розбіжності між даними первинних документів та бухгалтерського обліку щодо відображення господарських операцій, пов'язаних з використанням ендопротезів.

Варто також звернути увагу на те, що у звітах про виконання результативних показників Програми 1 та 2 заходом «Ендопротезування суглобів» за період 2017 – 2022 років були викривлені фактичні показники продукту (кількості прооперованих пацієнтів) за кошти місцевого бюджету.

Так, за даними звітів, складених Департаментом охорони здоров'я, кількість прооперованих пацієнтів за вказаний період складала 5 707 осіб, водночас, за даними первинних документів та інформації наданої закладами охорони здоров'я, які є співвиконавцями програми, фактично забезпечено ендопротезуванням 5 263 пацієнтів, що на 444 пацієнтів менше ніж зазначено у звітах, що в свою чергу призвело до завищення в звітах показника продукту в загальному на 8,4 %.

При цьому відмічаємо, що на завищення звітних даних в частині показника продукту (кількості прооперованих пацієнтів) у 2021 році вплинуло надання частиною співвиконавців програми недостовірних даних щодо фактичної кількості прооперованих пацієнтів за кошти місцевого бюджету.

МОНІТОРИНГ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

*За результатами планового аудиту діяльності Департаменту охорони здоров'я щодо оцінки ефективності планування та виконання міських цільових програм «Здоров'я киян» на 2017 – 2019 роки та на 2020 – 2023 роки, в частині реалізації напрямів та заходів з ендопротезування суглобів.
(Аудиторський звіт від 07.12.2023 №070-2-2-04/48)*

Станом на 13.02.2024

№ п/п	Суттєвий недолік/Проблема	Надані рекомендації підприємствам, установам та організаціям, заснованих на комунальній власності територіальної громади м. Києва, в яких проведено аудити Департаментом	Стан врахування рекомендацій	Фінансовий ефект (тис. грн)	Економічний ефект (тис. грн)	Причини невиконання рекомендацій
1	<p>Діючі в Департаменті організаційно-економічні механізми управління процесами планування місцевих програм за напрямками (заходами) з ендопротезування суглобів не дають чіткого розуміння ступеня впливу їх впровадження на цільову групу або проблему.</p> <p>Зокрема відсутність інформаційно-аналітичного забезпечення планування зазначеної діяльності та неформалізований облік (реєстр) осіб, які потребують ендопротезування суглобів, що ведеться наростаючим підсумком без врахування, наприклад, уже прооперованих пацієнтів, на думку аудиторів не дозволяє достовірно спрогнозувати потребу у медичних матеріалах відповідного призначення на коротко- та середньострокову перспективу та не відображає реальний стан означеної проблематики.</p>	<p>Провести комплексний аналіз існування проблеми з потреб населення в ендопротезуванні з відображенням аналітичних оцінок фактичного стану або очікуваного впливу запланованих заходів, оцінок наявних сил та засобів тощо.</p>	Так			
2	<p>Проведеним дослідженням виконання планових результативних показників міської цільової програми «Здоров'я киян» на 2017-2019 роки в частині реалізації заходу з «Ендопротезування суглобів» встановлено фактичне їх недосягання за показником витрат та продукту, незрозумілий підхід до розрахунків виконання показників ефективності та якості, а також встановлено випадки викривлення звітності, пов'язаної зі звітуванням про результати Програми 1.</p>	<p>Наказом по Департаменту охорони здоров'я визначити відповідальну особу (осіб) за складання звітів про виконання результативних показників програми та визначити відповідальність за внесення до таких звітів необґрунтованої інформації.</p> <p>З огляду на значну кількість відміни торгів в системі «Прозоро» у зв'язку з порушеннями законодавства, яке регулює питання публічних закупівель, розглянути можливості щодо забезпечення проходження підвищення кваліфікації працівників відповідальних за їх підготовку та проведення.</p>	Так			
			Ні			Не надано підтверджуючих документів.
		<p>Забезпечити проведення звірок з закладами охорони здоров'я щодо фактичної кількості проведених ендопротезувань суглобів, які стосувалися виключно Програми «Здоров'я киян» на 2020-2023 роки.</p>	Так			

3	<p>Проведеним дослідженням виконання планових результативних показників міської цільової програми «Здоров'я киян» на 2020-2023 роки в частині реалізації заходу з «Ендопротезування суглобів» встановлено ряд факторів, які могли впливати на якість забезпечення їх виконання, а також встановлено недоліки, пов'язанні зі звітуванням щодо висвітлення інформації про виконання досліджуваного заходу.</p>	<p>Розглянути питання перегляду підходу до розрахунку показників ефективності та якості (як планових так і фактичних) за заходом «Ендопротезування суглобів».</p>	Так			
		<p>Посилити контроль за заповненням інформації пов'язаної зі звітуванням про результати виконання міських цільових програм, шляхом регламентації основних принципів заповнення звітів та інформації, які фактично показують стан виконання таких програм та їх окремих заходів.</p>	Так			
4	<p>Проведене аудиторами дослідження засвідчило недостатню організацію внутрішнього контролю з питань пов'язаних з:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> веденням електронного реєстру (черги) пацієнтів, які потребують ендопротезування; <input type="checkbox"/> системою видачі дозволів (направлень) на ендопротезування суглобів; <input type="checkbox"/> обліком закуплених за бюджетні кошти ендопротезів в частині їх внутрішнього переміщення, списання, зберігання та використання, а також пов'язаного з цим звітування. 	<p>Розглянути можливість відновлення роботи Комісії по видачі направлень пацієнтам, які потребують планового ендопротезування, що дасть змогу колегіально приймати рішення по їх видачі, з обов'язковим збереженням протоколів засідання Комісії на час виконання програми.</p>	Частково			<p>Надано документи, які стосуються Комісії по видачі термінових направлень на ендопротезування, а не планових, як це передбачено рекомендацією.</p>
		<p>В разі неможливості відновлення роботи Комісії визначити відповідальних за їх видачу осіб та/або відділи, структурних підрозділів тощо.</p>	Частково			<p>Надано документи, які стосуються Комісії по видачі термінових направлень на ендопротезування, а не планових, як це передбачено рекомендацією.</p>
		<p>Затвердити типову форму направлення, з обов'язковим присвоєнням порядкового номеру, зазначенням термінів (коли пацієнт при його отриманні має з'явитися до закладу охорони здоров'я тощо).</p>	Ні			<p>Не надано підтверджуючих документів.</p>
		<p>Посилити внутрішній контроль за актуальністю наведеної в реєстрі інформації, термінів її наповнення, своєчасного реагування на зміни, які можуть вплинути на об'єктивність зазначеної в ньому інформації, а також контролю за збереженням даних внесених до черги, шляхом призначення відповідальних за його ведення осіб, відділів, структурних підрозділів тощо.</p>	Ні			<p>Не надано підтверджуючих документів.</p>

		<p>Затвердити внутрішнім розпорядчим документом періодичність проведення внутрішніх перевірок (звірок) щодо відповідності даних наведених в реєстрі до документів, які фактично подаються закладами охорони здоров'я для постановки на облік киян, які за станом здоров'я потребують ендопротезування.</p>	Ні			Не надано підтверджуючих документів.
		<p>Розглянути можливості щодо забезпечення прозорості ведення реєстру та доступності наведеної в ньому інформації для пацієнтів, які потребують ендопротезування.</p>	Так			
		<p>Провести інвентаризацію ендопротезів суглобів.</p>	Так			