



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 15 травня 2018 року № 12-1

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

1. У сучасних умовах вітчизняні заклади охорони здоров'я через ряд причин не забезпечують усього спектра методів лікування деяких хвороб. Як наслідок, щороку збільшується кількість звернень громадян України щодо направлення їх на лікування за кордон. Так, у 2017 році порівняно з 2013 роком кількість звернень збільшилася майже в три рази (з 107 до 315). Обсяг асигнувань з державного бюджету, виділених на цю мету протягом останніх п'яти років, збільшився у 12 разів (з 52,0 млн грн у 2013 році до 628,3 млн грн у 2017 році).

Проте **Міністерство охорони здоров'я України** (далі – МОЗ) **не забезпечило здійснення належного внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету, виділених для лікування громадян України за кордоном за бюджетною програмою “Лікування громадян України за кордоном”:**

- двосторонні угоди з медичними закладами зарубіжних країн не уклалися;

- вартість послуг з лікування громадян України відповідними калькуляціями не підтверджена;
- ціновий аналіз вартості лікування при виборі медичних закладів зарубіжних країн не здійснювався;
- оцінка якості і результативності лікування не проводилася.

Як наслідок, із направлених на лікування за кордон у 2016–2017 роках за рахунок коштів державного бюджету 358 громадян України у МОЗ наявні дані щодо результатів лікування лише 175 осіб, з яких 43 (25 відс.) померли під час лікування або після його завершення.

Разом з тим вартість лікування за кордоном значно дорожча, ніж аналогічне лікування в Україні. При цьому збільшення обсягів коштів на лікування громадян за кордоном не стимулює розвитку вітчизняної медицини, підвищення її спроможності, а фактично сприяє розвитку медицини інших країн.

**2. Неefективне управління МОЗ коштами державного бюджету на лікування громадян України за кордоном у 2016–2017 роках призвело до порушень законодавства, непродуктивного, нерезультативного, неекономного та нецільового використання коштів, виділених на такі цілі.** У результаті з порушенням чинного законодавства використано 498,4 тис. дол. США і 314,1 тис. євро (23096,0 тис. грн), неекономно, непродуктивно і нерезультативно – 9464,6 тис. дол. США і 1126,2 тис. євро (286536,4 тис. грн), не за цільовим призначенням – 16,3 тис. євро (554,0 тис. гривень).

Крім того, МОЗ не організувало отримання від медичних закладів зарубіжних країн звітів про обсяги та остаточну вартість лікування 143 громадян. Як наслідок не володіє інформацією про використання перерахованої у 2016–2017 роках до медичних закладів іноземної валюти у сумі 7240,5 тис. дол. США і 7666,0 тис. євро (422040,9 тис. гривень).

Через неефективні управлінські рішення МОЗ бюджетні асигнування в сумі 19952,3 тис. грн до кінця 2016 і 2017 років не були використані, а громадяни, які перебували на обліку, не отримали лікування за кордоном.

Використання коштів державного бюджету здійснювалося з недотриманням чинних нормативно-правових актів, зокрема:

- у порушення вимог пункту 9 Положення про порядок направлення громадян на лікування за кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.1995 № 991 (далі – Положення № 991), МОЗ інформацію про стан використання коштів державного бюджету за 2016 рік, у тому числі валютних, передбачених для лікування громадян за кордоном, до Мінфіну не подавало;
- у порушення вимог пунктів 1 і 2 Положення № 991 (за відсутності необхідних документів) МОЗ прийнято рішення про направлення на лікування за кордон громадян і використано 519,5 тис. дол. США та 309,4 тис. євро (23418,5 тис. грн), у тому числі за кошти державного бюджету 2015 року – 21,1 тис. дол. США (459,1 тис. гривень);

- у порушення вимог пункту 4 Положення № 991 за відсутності обґрунтувань Комісією МОЗ з питань направлення на лікування за кордон прийнято рішення про оплату вартості перельоту ще однієї супроводжуючої особи на що використано 4,7 тис. євро (136,6 тис. гривень).

Зволікання Комісії МОЗ з питань направлення на лікування за кордон з прийняттям рішення про оплату лікування громадянина призвело до додаткових витрат держбюджету в сумі 43,7 тис. євро (1220,0 тис. гривень). Через необґрунтоване рішення цієї Комісії щодо обсягу коштів, які необхідно було сплатити за лікування медичному закладу зарубіжної країни, 5,4 тис. дол. США (142,1 тис. грн) з державного бюджету використано МОЗ непродуктивно і неекономно.

За відсутності контролю з боку МОЗ у частині відповідності фактично проведеного лікування медичними закладами зарубіжної країни лікуванню, яке було замовлено, загалом неекономно витрачено 33,6 тис. дол. США (888,6 тис. грн), із них 9,8 тис. дол. США (255,5 тис. грн) – на проведення діагностичних обстежень, що вже були проведені вітчизняним закладом охорони здоров'я, 23,8 тис. дол. США (633,1 тис. грн) – на оплату лікування, яке може проводитися вітчизняними закладами охорони здоров'я.

Встановлено, зокрема, такі порушення бюджетного законодавства:

- МОЗ не забезпечило належного планування коштів державного бюджету для реалізації бюджетної програми за КПКВК 2301360 у сумі 1427,8 млн гривень. Включені МОЗ до паспортів бюджетних програм на 2016–2018 роки результативні показники передбачають лише кількість осіб, які потребують лікування за кордоном і направлені на таке лікування, середню вартість лікування одного хворого та рівень забезпечення осіб, які пройдуть лікування за рахунок обсягу бюджетних призначень. Ці показники не пов'язані із здійсненням оцінки ефективності використання бюджетних коштів, виділених за даним напрямом, що є порушенням вимог пункту 1 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, а також Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536. Відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу України це є порушенням бюджетного законодавства.

- До звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2016 рік МОЗ включено недостовірні дані. Так, МОЗ відзвітовано, що 98 відс. хворих, направлених на лікування за кордон, поліпшили стан здоров'я. Однак ще під час лікування 7,6 відс. хворих померло. Відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу України це є порушенням бюджетного законодавства.

- У порушення Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для лікування громадян України за кордоном, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2017 № 175, бюджетні кошти МОЗ спрямовані, крім вартості лікування, діагностики, відшкодування вартості проїзду та оплати банківських послуг, також на витрати медичного закладу зарубіжної країни для збереження його

інфраструктури при лікуванні іноземних пацієнтів, що становить 16,3 тис. євро (554,0 тис. гривень). Відповідно до статті 119 Бюджетного кодексу України це є нецільовим використанням бюджетних коштів.

- Відсутність укладених МОЗ з медичними закладами зарубіжних країн угод дала можливість цим закладам від 2 до 23 місяців користуватися коштами (9557,5 тис. дол. США і 1082,5 тис. євро), на придбання яких використано з державного бюджету 2016–2017 років 287688,9 тис. гривень. Крім того, на рахунках закладів залишаються невикористаними 533,2 тис. дол. США, перерахованих МОЗ до 2016 року. Ще 89,5 тис. дол. США були у користуванні медичного закладу зарубіжної країни понад 8 років, і лише на початку 2018 року гроші повернено МОЗ. Разом з тим постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 “Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти” не передбачено здійснення попередньої оплати для лікування громадян України за кордоном.

Лікування громадян України у медичних закладах зарубіжних країн потребує часу та значних фінансових ресурсів на перебування за кордоном як хворих, так і супроводжуваних їх осіб.

У результаті громадяни та їх родичі змушені звертатися за допомогою до благодійних фондів і спонсорських організацій, але Міністерство не налагодило співпраці з цими організаціями з метою уникнення подвійної оплати за лікування громадян України за кордоном та зменшення фінансового навантаження на державний бюджет.

**3. МОЗ не забезпечило створення цілісної та прозорої системи реалізації права українських громадян на лікування за кордоном. Це ускладнює доступ громадян до отримання життєво необхідної підтримки – державної допомоги для оплати лікування за кордоном.**

МОЗ не виконало пропозиції Рахункової палати за результатами попереднього аудиту, незважаючи на це його посадові особи не притягнуті до відповідальності.

Крім того, нормативно-правові акти, які у 2016–2017 роках визначали порядок направлення громадян України на лікування за кордон, були недосконалими, мали правові прогалини та не мінімізували або не усували ризиків вчинення корупційних дій, зокрема Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801 (стаття 36), Положення про порядок направлення громадян на лікування за кордон, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.1995 № 991. Внесення змін до цих нормативних актів МОЗ своєчасно не ініціювало. Отже, фактично створено сприятливі умови для роботи посередників під час закупівлі послуг з лікування за кордоном.

Прийнятий у 2017 році Кабінетом Міністрів України новий Порядок направлення громадян України для лікування за кордон (постанова від 27.12.2017 № 1079) є також недосконалим і не забезпечує ефективного, дієвого та прозорого регулювання відповідних процесів, не усуває корупційних ризиків.

Закон України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі” встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Цей Закон застосовується до замовників за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн грн, і не встановлює особливостей закупівлі послуг з лікування громадян України за кордоном.

**4. МОЗ не організувало належного обліку звернень громадян і структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій щодо направлення на лікування за кордон та рішень, прийнятих за результатами розгляду таких звернень. Повноваження щодо ведення обліку МОЗ не надало жодному із своїх структурних підрозділів. Порядок обліку громадян, які потребують направлення для лікування за кордон, Міністерство не розробило і не затвердило.**

Також не затверджено Положення про Комісію МОЗ з питань направлення на лікування за кордон. Таким чином, правила і норми її діяльності нормативно не врегульовано, отже, є ризик корупційних дій.

**Організаційна робота Комісії МОЗ з питань направлення на лікування за кордон у 2016–2017 роках була неефективною і не забезпечила прозорості та об'єктивності прийняття рішень.**

**5. Міністерство не вживало дієвих заходів щодо використання і розвитку наявної в Україні медико-клінічної бази для проведення трансплантації органів і трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) (далі –ТГСК). При цьому більше 90 відс. громадян, які були направлені на лікування за кордон, потребували саме такого лікування. Для проведення трансплантації органів наявна в Україні клінічна база у 2016–2017 роках використовувалася лише на 9–27 відс. від можливої потужності, в окремих установах не використовувалася взагалі, а для проведення ТГСК – лише на 66,7–76,1 відсотка.**

МОЗ і Київською міською державною адміністрацією впродовж багатьох років не вживаються належні заходи для вирішення питання надання Київським центром трансплантації кісткового мозку медичної допомоги всім українським громадянам, які її потребують, а також відновлення проведення в Україні аlogenних ТГСК від родинних донорів дорослому населенню.

Через неналежне фінансування Київського центру трансплантації кісткового мозку, який надає відповідну медичну допомогу дорослому населенню, проведення ним трансплантацій здійснюється переважно за рахунок коштів спонсорської (благодійної) допомоги і коштів громадян. Наявне в центрі медичне обладнання зношене і морально застаріле, до окремого обладнання вже не виробляються витратні матеріали і запасні частини. Як наслідок, створено ризики припинення його функціонування взагалі, що може призвести до втрати Україною

можливості проведення аутологічних ТГСК для дорослого населення. У результаті збільшиться кількість громадян, які потребуватимуть лікування за кордоном, відповідно, зросте фінансове навантаження на державний бюджет, а також соціальна напруга у суспільстві.

Із шести центрів трансплантації органів п'ять створені у складі обласних закладів охорони здоров'я, що перебувають у комунальній власності та фінансуються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Через неналежне їх фінансування у 2016–2017 роках та недостатній розвиток в Україні посмертного донорства завантаженість клінічної бази цих шести закладів порівняно з попередніми роками залишилася майже без змін.

Операції з трансплантації серця і органокомплексу “серце-легені” у цей період не проводилися взагалі. За останні 23 роки трансплантацій серця в Україні проведено лише 8.

Протягом майже шести років МОЗ не вживало заходів щодо створення і функціонування єдиної державної інформаційної системи трансплантації, що має містити відомості про громадян, яким необхідна трансплантація, та про осіб, що заявили про свою згоду або незгоду стати донорами в разі смерті.

Також Міністерство не організувало належного функціонування вже створеного Всеукраїнського реєстру донорів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) МОЗ. Положення про цей реєстр і порядок його ведення Міністерство не затвердило. Як наслідок, не забезпечило його наповнення даними про донорів і не налагодило міжнародного обміну донорським матеріалом.

Крім того, МОЗ не розробило порядку ввезення в Україну та вивезення за її межі трансплантатів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку), не визначило порядку оплати за пошук і доставку цих трансплантатів із-за кордону та порядку компенсації українським донорам гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) у зв'язку з виконанням ними донорських функцій.

Проведення активної соціальної кампанії, спрямованої на роз'яснення необхідності розвитку трансплантації і суспільної користі посмертного донорства, Міністерство не забезпечило.

Як наслідок, в Україні унеможливлено проведення ТГСК від неродинних донорів і трансплантацію органів від донорів-трупів, що не сприяє зниженню смертності населення, зменшенню кількості інвалідів, підвищенню якості та ефективності надання медичної допомоги, збільшенню тривалості життя населення, тобто не відповідає стратегічним цілям МОЗ.

Через відсутність в Україні функціонуючої служби трансплант-координації всіх процесів, пов'язаних із трансплантацією органів, а також недостатнє фінансування закладів охорони здоров'я, які проводять трансплантацію органів і ТГСК, і визначений у проекті порядку використання бюджетних коштів механізм компенсації витрат тільки після проведення таких трансплантацій створено ризики невиконання бюджетної програми “Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів”. Водночас ця бюджетна

програма запроваджена МОЗ у 2018 році з метою підвищення якості надання спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги хворим, які потребують проведення операцій з трансплантації нирки та кісткового мозку. На її реалізацію передбачено 112015,3 тис. гривень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном, поінформувати Верховну Раду України та запропонувати розглянути матеріали на засіданні її профільного комітету.

3. Звіт про результати аудиту надіслати народному депутату України Богомолець О. В.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству охорони здоров'я України для лікування громадян України за кордоном, у формі рішення надіслати **Кабінету Міністрів України і рекомендувати:**

- внести зміни до Порядку направлення громадян України для лікування за кордон з метою врегулювання питань, пов'язаних з лікуванням за кордоном, на підставі пропозицій, наданих МОЗ;

- зобов'язати МОЗ визначити шляхи забезпечення розвитку трансплантації органів і клітин в Україні та належного фінансового забезпечення такого методу лікування;

- розглянути питання внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 "Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти" в частині встановлення терміну попередньої оплати послуг з лікування громадян України за кордоном;

- зобов'язати МОЗ і Київську міську державну адміністрацію вжити невідкладних заходів для вирішення питання належного функціонування Київського центру трансплантації кісткового мозку та надання медичної допомоги громадянам з усіх адміністративно-територіальних одиниць України.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати до **Міністерства охорони здоров'я України і рекомендувати:**

5.1. Підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Порядку направлення громадян України для

лікування за кордон з метою врегулювання питань, пов'язаних із лікуванням за кордоном, у частині:

- визначення переліку і умов неможливості надання необхідної медичної допомоги закладами охорони здоров'я України;

- визначення форми і змістовного наповнення висновку групи експертів МОЗ та встановлення умов його врахування при прийнятті Комісією МОЗ з питань направлення на лікування за кордон рішення про направлення громадянина на лікування за кордон;

- визначення форми і змістовного наповнення документа, що підтверджує можливість покриття витрат на оплату лікування за рахунок власних коштів, коштів місцевого бюджету, фінансової допомоги підприємств, установ, організацій та їх об'єднань, громадських організацій, благодійних фондів та окремих громадян;

- встановлення порядку проведення видатків з державного бюджету, враховуючи, що покриття витрат, пов'язаних із направленням на лікування за кордон, може здійснюватися за рахунок різних джерел;

- встановлення змістовного наповнення письмової домовленості з медичним закладом зарубіжної країни, прав та обов'язків сторін, посадових осіб, які її підписують;

- визначення критеріїв та умов направлення за кордон разом із хворим супроводжуючої особи;

- визначення органів державної влади, які зобов'язані сприяти виїзду громадян за кордон і їх перебуванню на території іноземної держави на період лікування, а також повноважень цих органів;

- визначення змісту і форми письмової інформації (звіту) про обсяги проведеного лікування, обсяги коштів, витрачених на лікування пацієнта, і письмового підтвердження відмови закладу в наданні відповідної інформації.

5.2. Розробити і затвердити порядок обліку громадян України, які потребують направлення для лікування за кордоном.

5.3. Затвердити Положення про Комісію МОЗ з питань направлення на лікування за кордон, яке визначає її правовий статус і повноваження її членів, зокрема в частині оцінки перспектив направлення на лікування і його результатів.

5.4. Внести зміни до Положення про групи експертів МОЗ, затвердженого наказом Міністерства від 21.03.2017 № 302, доповнивши повноваження групи експертів у частині підготовки висновку щодо неможливості надання необхідної медичної допомоги закладами охорони здоров'я України.

5.5. Забезпечити дотримання бюджетного законодавства при підготовці бюджетних запитів, складанні паспортів бюджетних програм і внесенні даних до звітів про їх виконання.

5.6. При виборі медичних закладів зарубіжних країн забезпечити аналіз їх цінових пропозицій і перевірку калькуляцій запропонованих послуг.



5.7. При визначенні результативних показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 2301360 дотримуватися вимог наказу Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 “Про результативні показники бюджетної програми”.

5.8. Провести взаємозвірку з медичними закладами зарубіжних країн для встановлення залишків невикористаних коштів державного бюджету, перерахованих на лікування громадян України.

5.9. Забезпечити дотримання вимог Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для лікування громадян України за кордоном при використанні коштів державного бюджету, виділених на лікування громадян України за кордоном.

5.10. Забезпечити здійснення контролю за результатами лікування громадян України за кордоном.

5.11. Налагодити співпрацю з благодійними організаціями з метою уникнення подвійної оплати за лікування громадян України за кордоном та зменшення фінансового навантаження на державний бюджет.

5.12. Створити згідно з чинним законодавством єдину державну інформаційну систему трансплантації та забезпечити її функціонування.

5.13. Забезпечити належне функціонування Всеукраїнського реєстру донорів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) МОЗ та затвердити положення про цей реєстр і порядок його ведення.

5.14. Забезпечити належний внутрішній контроль за використанням коштів державного бюджету за КПКВК 2301360.

5.15. Розробити та затвердити порядок ввезення в Україну та вивезення за її межі трансплантатів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку), порядок оплати за пошук і доставку цих трансплантатів із-за кордону та порядок компенсації українським донорам гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) у зв'язку з виконанням ними донорських функцій.

5.16. Розробити комплекс заходів щодо ефективного використання наявних в Україні потужностей для проведення трансплантацій органів і ТГСК та забезпечити їх безумовне виконання.

5.17. Проводити активну соціальну кампанію, спрямовану на роз'яснення необхідності розвитку трансплантації і суспільної користі посмертного донорства.

5.18. При формуванні порядку використання коштів за бюджетною програмою “Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів” передбачити механізм спрямування коштів на закупівлю медикаментів, витратних матеріалів, лабораторних реактивів та обладнання для Київського центру трансплантації кісткового мозку.

5.19. Притягнути до відповідальності посадових осіб, з вини яких допущені порушення.

6. Поінформувати Національне антикорупційне бюро України та Національну поліцію України про виявлені під час аудиту факти, що містять ознаки кримінальних правопорушень у частині:

- оплати лікування двадцяти п'яти громадян України за кордоном за

відсутності їх в обліку хворих, що потребують оплати лікування, який здійснюється управлінням бухгалтерського обліку і фінансової звітності МОЗ;

- призупинення оплати лікування двох громадян без відповідних підстав;

- використання коштів не за цільовим призначенням;

- відсутність звітів з медичних закладів зарубіжних країн про обсяги та остаточну вартість лікування 143 громадян;

- прийняття необґрунтованих рішень щодо зміни медичних закладів зарубіжних країн, на лікування до яких направлено одинадцять громадян України;

- прийняття неоднозначних рішень щодо відшкодування витрат чотирнадцяти громадянам, які розпочали лікування у медичних закладах зарубіжних країн до взяття їх на облік;

- прийняття рішень щодо направлення на лікування за кордон за відсутності повного пакета необхідних документів.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В. І.

9. Членам Рахункової палати продовжити роботу з впровадження Міжнародних стандартів вищих органів фінансового контролю (ISSAI) у діяльність Рахункової палати відповідно до Закону України “Про Рахункову палату”.

**Голова**

**В. В. Пацкан**