

А. А. Яценко

Національна академія управління, м. Київ

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Досліджено процес управління ризиками внутрішнього фінансового контролю в закладах охорони здоров'я, класифіковано ризики діяльності закладів охорони здоров'я. Обґрунтовано важливість оцінки ризиків у системі внутрішнього контролю закладів охорони здоров'я.

Ключові слова: внутрішній контроль, оцінка ризиків, фактори ризику, заклад охорони здоров'я.

Исследован процесс управления рисками внутреннего финансового контроля в учреждениях здравоохранения. Осуществлена классификация рисков деятельности учреждений здравоохранения. Обоснована важность оценки рисков в системе внутреннего контроля учреждений здравоохранения.

Ключевые слова: внутренний контроль, оценка рисков, факторы риска, учреждение здравоохранения.

The article investigates the process of risk management for internal financial supervision in health care institutions. The classification of risks of healthcare institutions activities is conducted. The paper further substantiates the importance of risk assessment in the internal control of health-care institutions.

Key words: internal control, risk assessment, risk factors, healthcare institution.

Фінансовий контроль відіграє важливу роль в управлінні державними фінансами, він є складовою механізму оцінювання відповідності цільового використання бюджетних ресурсів. Раніше в Україні державний фінансовий контроль в основному передбачав здійснення контрольних заходів шляхом проведення ревізій фінансово-господарської діяльності підконтрольних об'єктів. В умовах реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, що реалізується зараз, основою здійснення контролю стали ризик-орієнтовані плани діяльності. Діяльність закладів охорони здоров'я є досить специфічною, тому потребує особливого підходу до визначення можливих ризиків для врахування їхнього впливу під час здійснення державного внутрішнього фінансового контролю.

Питання оцінки ризиків у діяльності економічних суб'єктів, зокрема тих, що стосуються державного фінансового контролю, досліджуються у працях В. М. Гранатурова, Г. В. Дмитренка, С. М. Іляшенко, В. В. Лук'янової, П. М. Коюди [7], І. С. Микитюка [4–9] та ін. Однак питання оцінки ризиків діяльності для потреб фінансового контролю у сфері охорони здоров'я в наукових працях не розкрито повні.

Метою дослідження є визначити процес управління ризиками як складову структури державного внутрішнього фінансового контролю та шляхи зниження ризиків у закладах охорони здоров'я.

Поняття «ризик» зазвичай має негативне забарвлення, ним характеризують певну подію, імовірність настання небажаних для окремого економічного суб'єкта наслідків. У різних джерелах подано різні визначення поняття «ризик».

Так, згідно із ст. 1 Закону України від 05.04.2007 № 877–V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» ризик – це кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних

наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них [1].

Ризик потрібно розглядати як можливість або загрозу відхилення результатів конкретних рішень або дій від очікуваних – вважає С. М. Іляшенко [6].

Дослідниця В. В. Лук'янова стверджує, що ризик – це об'єктивно-суб'єктивна категорія, пов'язана з подоланням невизначеності, випадковості, конфліктності в ситуації неминучого вибору, що відображає ступінь досягнення суб'єктом очікуваного результату [8].

Ризик, – вважає П. М. Коюда, – це ймовірність виникнення подій, що приведуть до певних результатів (позитивних або негативних), під час прийняття рішення [7].

На думку В. М. Гранатурова, ризик – це діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якої є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети [4]. Автори виділяють такі характерні риси ризиків як ймовірність виникнення, складність оцінки, негативні наслідки виникнення.

Для застосування категорії «ризик» у державному внутрішньому фінансовому контролі у сфері охорони здоров'я, на нашу думку, доцільно розглядати ризик як імовірність впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на діяльність закладів охорони здоров'я, що можуть погіршити функціонування таких закладів і становитимуть загрозу системі управління закладом у цілому та здійсненню внутрішнього фінансового контролю зокрема.

Згідно з Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [3] державний внутрішній фінансовий контроль є сукупністю трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації. Зазначимо, що структура внутрішнього фінансового контролю складається з таких елементів як середовище контролю, оцінка ризиків, контрольна діяльність, інформація та інформаційний обмін, моніторинг.

На нашу думку, саме оцінка ризиків є найважливішим елементом внутрішнього фінансового контролю, тому що дозволяє зосередити увагу контролерів саме на тих видах діяльності закладів охорони здоров'я, у яких найбільш імовірні фінансові правопорушення, тобто контроль доцільно здійснювати не суцільним, а вибіркоким способом, де це дозволено. Застосування ризик-орієнтованого підходу під час здійснення контрольних заходів повинно підвищити дієвість системи внутрішнього контролю в цілому. Органи державного зовнішнього фінансового контролю, оцінивши систему внутрішнього фінансового контролю закладу охорони здоров'я, зокрема процес управління ризиками, можуть скоротити час на виконання контрольних заходів.

Діяльність з управління ризиками в закладах охорони здоров'я полягає в ідентифікації, оцінці та визначенні способів реагування на ризики і заходів контролю з метою запобігання або зменшення їхнього негативного впливу на досягнення установою мети та стратегічних цілей (рис. 1).

Для ідентифікації ризиків потрібно їх класифікувати за категоріями та видами. За категоріями ризики можуть бути:

- зовнішні, імовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням установою відповідних функцій та завдань;
- внутрішні, імовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з виконанням установою покладених на неї функцій та завдань (рис. 2).

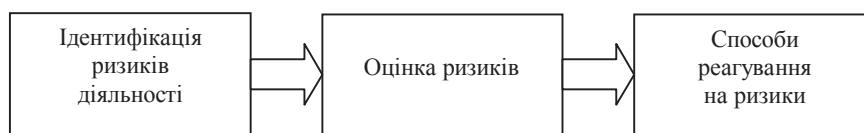


Рис. 1. Етапи управління ризиками внутрішнього фінансового контролю в закладах охорони здоров'я
(джерело: авторська розробка на основі [2])

За видами можуть бути виділені організаційні, політичні, правові та інші ризики, що належать до однієї із вказаних вище категорій.



Рис. 2. Класифікація ризиків діяльності закладів охорони здоров'я
(джерело: авторська розробка)

З-поміж зазначених внутрішніх ризиків у сфері охорони здоров'я найбільш небезпечними є ризики, пов'язані з кадровим забезпеченням управління закладами охорони здоров'я, правові, а також фінансові ризики.

Підсистемі кадрового забезпечення закладів охорони здоров'я притаманні найбільші ризики функціонування. Проблема полягає не в професійності лікарів, медсестер чи обслуговуючого персоналу лікарні, а в управлінському апараті закладу охорони здоров'я. Реформування сфери охорони здоров'я передбачає призначення на управлінські посади професійних керівників, здатних ефективно керувати в умовах змін, що запроваджуються в діяльність закладів. Проблема кадрового забезпечення стосується і тих посад, працівники яких повинні здійснюватися внутрішній контроль, й оцінку ризиків зокрема. Проте під час формування відділів внутрішнього контролю та аудиту в тих закладах охорони здоров'я, де воно є обов'язковим відповідно до чинного законодавства, частою є проблема комплектації кадрами відповідної кваліфікації. Для вирішення цієї проблеми працівники Державної фінансової інспекції України спільно, наприклад із нідерландськими колегами проводять відповідні навчальні тренінги та видають навчально-методичну літературу з питань організації та функціонування системи внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах. Головним завданням працівників відділів внутрішнього контролю бюджетних закладів

охорони здоров'я має бути розуміння того, що здійснення фінансового контролю на сучасному етапі реформування системи контролю в країні загалом ґрунтується перш за все на впровадженні нових форм здійснення такого контролю, тобто потрібно перейти від застосування звичних ревізій фінансово-господарської діяльності до інших методів контролю.

Не менш важко оцінити організаційні ризики, що часто пов'язано з недостатньо налагодженим розподілом та делегуванням повноважень управління від вищих органів державної влади до підпорядкованих установ. Наприклад, за розподілу коштів на виконання окремих бюджетних програм із лікування певних видів захворювань ризиком може стати невиконання в повному обсязі закладом охорони здоров'я бюджетної програми внаслідок невідповідності суми отриманих коштів на лікування пацієнтів із плановими завданнями від головних розпорядників бюджетних коштів.

Технічні ризики в діяльності закладів охорони здоров'я полягають у недостатньому забезпеченні медичним обладнанням нового зразка, комп'ютерною технікою, можливістю виходу в мережу Інтернет для тих працівників, яким це необхідно, відсутність власної локальної мережі із застосуванням спеціальних програмних продуктів.

Фінансові ризики в діяльності закладів охорони здоров'я пов'язані з неналежним фінансовим забезпеченням. Через хронічний дефіцит бюджету держави щороку заклади охорони здоров'я вимушені здебільшого самостійно поповнювати свій бюджет із різних джерел для виконання покладених на них функцій. Проблемою залишається лише частковий показ власних надходжень, зловживання з благодійними внесками тощо.

Соціальні ризики пов'язано з ймовірністю виникнення проблем у матеріальному стані населення внаслідок втрати певних джерел доходу, через що воно буде неспроможне оплачувати вартісне лікування.

Правові ризики також небезпечні для сфери охорони здоров'я, оскільки випуск та обіг лікарських засобів регулюється безліччю нормативно-правових актів, зміна яких може вплинути на джерела постачання, ціну лікарських засобів. Небезпечною є занадто бюрократична система державних закупівель лікарських засобів, що нерідко призводить до ситуацій, за яких життя пацієнтів ставиться під загрозу. Систему бухгалтерського обліку діяльності закладів охорони здоров'я також регулює безліч нормативно-правових актів.

Складовими економічних ризиків у діяльності закладів охорони здоров'я є валютний, інфляційний, процентний ризики. На сьогодні діяльність закладів охорони здоров'я зазнала негативного впливу від знецінення національної валюти, що призвело до різкого здорожчання лікарських засобів.

Найголовнішим завданням в управлінні ризиками закладів охорони здоров'я є постійне оцінювання цих ризиків, спостереження за можливими змінами в характері діяльності закладів охорони здоров'я.

Найважливішою метою оцінювання ризиків є надання інформації керівництву про їх сфери та їхню відносну пріоритетність. Таким чином, будуючи систему внутрішнього фінансового контролю закладу охорони здоров'я, потрібно розробити критеріальну базу для групування ризиків (наприклад, розподіляти їх на несуттєві, середні, значні, дуже високі ризики). Однак, не варто виділяти велику кількість груп, оскільки це може призвести до штучного розділення ризиків, які насправді досить важко розрізнити [5, с. 131].

Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та в підвідомчих бюджетних установах, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995, містять положення щодо оцінки ризиків, яка може здійснюватися за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих ризиків та суттєвості їх впливу на здатність установи виконувати визначені актами законодавства завдання і функції для досягнення нею мети та стратегічних цілей.

Оцінка ризиків має формуватися на підставі кількісного та якісного аналізу ризиків і факторів, що сприяють їх виникненню. Основне завдання якісного аналізу ризиків – ідентифікація можливих видів ризиків і факторів, що впливають на нього. Для кількісної оцінки ризиків оперують вірогідними моделями [9, с. 48].

Якщо рівень негативного впливу зовнішнього фактора ризику на діяльність закладу охорони здоров'я буде високим, а також ймовірність настання такої події буде високою, тоді й ризики матимуть дуже значні рівні. Зокрема, зміна економічної ситуації в країні негативно впливатиме на фінансовий стан закладу охорони здоров'я, оскільки держава не зможе на тому ж рівні забезпечити закупівлю лікарських засобів. Результатом такої ситуації стане погіршення якості надання лікувальних послуг закладом охорони здоров'я. Отже, переважна частина зовнішніх ризиків може викликати внутрішні, що збільшує ймовірність негативних наслідків.

Проблемою в оцінці ризиків залишається людський фактор, тому що існує багато суб'єктивних рішень щодо оцінки ризиків, особливо тих, ймовірність яких неможливо оцінити кількісно. У такому випадку все залежить лише від професійної компетентності працівників.

Способами реагування на ризики може бути зменшення, прийняття, розділення чи уникнення ризику. Якщо можливості вплинути на ризик іншими заходами обмежені або якщо витрати на здійснення управлінських дій перевищують потенційні втрати від впливу ризику, ризик потрібно прийняти; спосіб зменшення ризику передбачає активний вплив на ризик через надійну систему внутрішнього контролю [5, с. 132].

Основним шляхом зменшення внутрішніх фінансових ризиків у діяльності установ сфери охорони здоров'я є створення ефективної системи внутрішнього контролю та аудиту, яка б контролювала всі процеси їхньої діяльності. Однак зовнішні ризики контролювати практично неможливо. На них треба тільки вміти максимально швидко реагувати.

Результати управління ризиками мають трансформуватися в систему внутрішнього аудиту закладу охорони здоров'я. За результатами оцінки ризиків має складатися ризик-орієнтований план діяльності відділів внутрішнього аудиту та програма внутрішнього аудиту із зазначенням найбільш ризикових операцій. Після здійснення внутрішнього аудиту на основі ризик-орієнтованого плану необхідно зробити висновок, чи правильно були оцінені ризики та включені до плану контрольних заходів окремі види діяльності закладу охорони здоров'я або певні об'єкти обліку.

Висновки. Управління ризиками є складним процесом і потребує належної професійної підготовки виконавців. Завдяки оцінці ризиків можливо попереджувати порушення в фінансово-господарській діяльності закладів сфери охорони здоров'я. Управління ризиками дозволяє обирати відповідні форми контрольних заходів, які будуть найкращими для підвищення дієвості системи внутрішнього контролю та аудиту. Проблемним питанням, яке потребує вирішення, залишається

відсутність нормативно-правового регулювання критеріїв оцінки ризиків і як наслідок значна роль суб'єктивного фактора в оцінці ризиків.

Бібліографічні посилання

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>
2. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106386>
3. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://195.78.68.73/kru/uk/publish/article/34900>
4. **Гранатуров В. М.** Ризики підприємницької діяльності. Проблеми аналізу / В. М. Гранатуров, О. Б. Шевчук. – К. : Держ. вид.-інформ. агентство «Зв'язок», 2000. – 150 с.
5. **Дмитренко Г. В.** Оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю / Г. В. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 2. – С. 127–135.
6. **Іляшенко С. М.** Економічний розвиток : навч. посіб. / С. М. Іляшенко. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 220 с.
7. **Коюда П. М.** Характеристика та класифікація ризиків / П. М. Коюда, О. П. Коюда // Комунальне господарство міст. – 2006. – № 71. – С. 203–214.
8. **Лук'янова В. В.** Економічний ризик : навч. посіб. / В. В. Лук'янова, Т. В. Головач. – К. : Академвидав, 2007. – 462 с.
9. **Микитюк І. С.** Оцінка ризиків у системі внутрішнього фінансового контролю / І. С. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2011. – №3. – С. 42–50.
10. **Никитченко Н. В.** Модернізація інструментів державного внутрішнього фінансового контролю / Н. В. Никитченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского: Сер. «Юридические науки». – 2014. – Т. 27(66). – № 1. – С. 112–118.
11. **Синюгіна Н. В.** Організація внутрішнього контролю в бюджетній установі: наукові та методологічні аспекти / Н. В. Синюгіна, С. В. Дейнеко // Економіка розвитку. – 2013. – № 3(67). – С. 62–68.
12. **Сміянов В. А.** Особливості застосування внутрішнього аудиту в закладах охорони здоров'я / В. А. Сміянов // Україна. Здоров'я нації. – 2013. – № 2(26). – С. 113–117.

Надійшла до редколегії 18.05.2015