

УДК 334.02
ББК (У)65.050.2

В.Б. Батиевская

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЕЕ РАЗВИТИЕМ

Сформулированы проблемы системы здравоохранения региона, состоящие в недостатках административного, бюджетного и правового регулирования. К негативным моментам, снижающим эффективность функционирования системы, отнесены отсутствие должной институциональной и информационной среды, а также неэффективность системы оплаты труда, неразвитость организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, несовершенство механизмов государственных закупок. Даны некоторые рекомендации практического характера, способствующие устранению перечисленных проблем.

Ключевые слова: здравоохранение, эффективность, программно-целевой метод, институционализация, управление, региональное развитие.

V.B. Batievskaya

EFFICIENCY OF REGIONAL HEALTHCARE SYSTEM AND ITS MANAGEMENT BY OBJECTIVES

The article describes problems of the regional healthcare system, namely, regulation deficiencies on the administrative, budget and legal levels. The drawbacks that reduce the efficiency of the system include lack of appropriate institutional and informational environment, inefficiency of labour remuneration system, as well as undeveloped organizational and legal forms of economic entities, and insufficiency of public procurement mechanisms.

Keywords: health care system, efficiency, management by objectives, institutionalization, management, regional development.

Слабые стороны отечественного здравоохранения хорошо известны каждому гражданину России как потребителю медицинских услуг, чье поведение, потребности и решения — это ключ к пониманию того, в каком направлении следует развивать систему охраны здоровья населения [2]. Как потребители медицинских услуг [3], так и медицинская общественность [4] видят основную проблему здравоохранения в недостаточном финансировании отрасли. Даже высшие чины государства, например, председатель правительства РФ В.В. Путин на Всероссийском форуме медицинских работников в апреле 2011 г. отметил большое количество проблем, которые «по-прежнему требуют больших финансовых вложений» [5].

Однако если оценить ситуацию через призму экономической науки, а также теории и практики управления, то помимо недостаточного финансирования можно выделить ряд крупных и частных проблем, решение которых должно повысить эффективность функционирования здравоохранения и программно-целевого управления его развитием.

Прежде чем формулировать проблематику системы здравоохранения, необходимо остановиться на роли программно-целевого метода в государственном регулировании отрасли.

Среди инструментов управления развитием системы здравоохранения с 1990-х гг. начинает доминировать программно-целевой метод:

- ежегодно с 1998 г. принимаются законы субъекта Федерации «Территориальные программы государственных гарантий...» [6];

- в каждом субъекте дополнительно разрабатываются региональные целевые программы по различным направлениям профилактики и лечения граждан, технического оснащения медицинских учреждений и лекарственного обеспечения лечебного процесса;

- появляется новая форма программно-целевого управления — «Приоритетный национальный проект “Здоровье”» (с 2004 г.).

Изучение практики реализации вышеперечисленных программ на уровне субъектов РФ позволяет автору сформулировать следующие проблемы (рис. 1):

1. Отсутствие необходимой институциональной среды, опирающейся на экономические интересы всех хозяйствующих субъектов-участников при доминирующей роли государства.

2. Административная разрозненность участников программ, отсутствие детально проработанного механизма согласования параметров реализации программ, технологии совместных действий, единого механизма достижения поставленных целей.

3. Отсутствие объединения финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы РФ, средств государственных внебюджетных фондов и прочих финансовых источников, направленных на достижение программных целей. В результате финансирование расходов по заданным направлениям не дает системного эффекта и не приводит к желаемым качественным структурным сдвигам в объекте управления.

4. Отсутствие интегрированной, перманентно пополняемой и доступной для всех заинтересованных субъектов системы информационного обеспечения управления целевыми программами.

5. Отсутствие единого правового пространства, связывающего все уровни административной и бюджетной системы.

6. Отсутствие системы конкретных, измеряемых, качественных результатов реализации программных мероприятий.

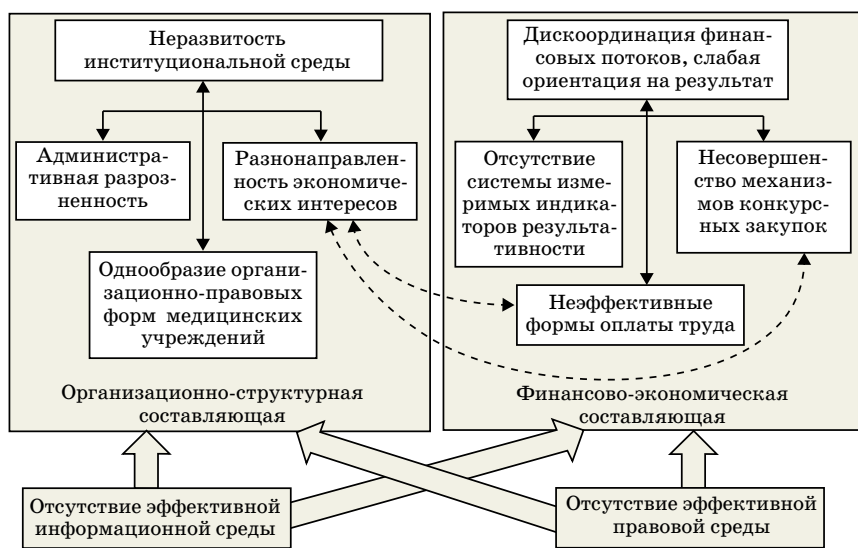


Рис. 1. Проблематика системы здравоохранения и сложности реализации целевых программ на современном этапе

Частными проблемами системы здравоохранения, характерными и для других отраслей бюджетной сферы, являются:

- ограниченность организационно-правовых форм медицинских организаций (в подавляющем большинстве это «учреждения здравоохранения»);
- неэффективные системы оплаты труда, не мотивирующие на конечный результат и командную работу;
- несовершенство механизма конкурсных закупок товаров и услуг для государственных нужд.

На рис. 2 отражены основные выводы, к которым приходит автор, исследуя генезис вышеописанных проблем с позиций системного анализа [1].

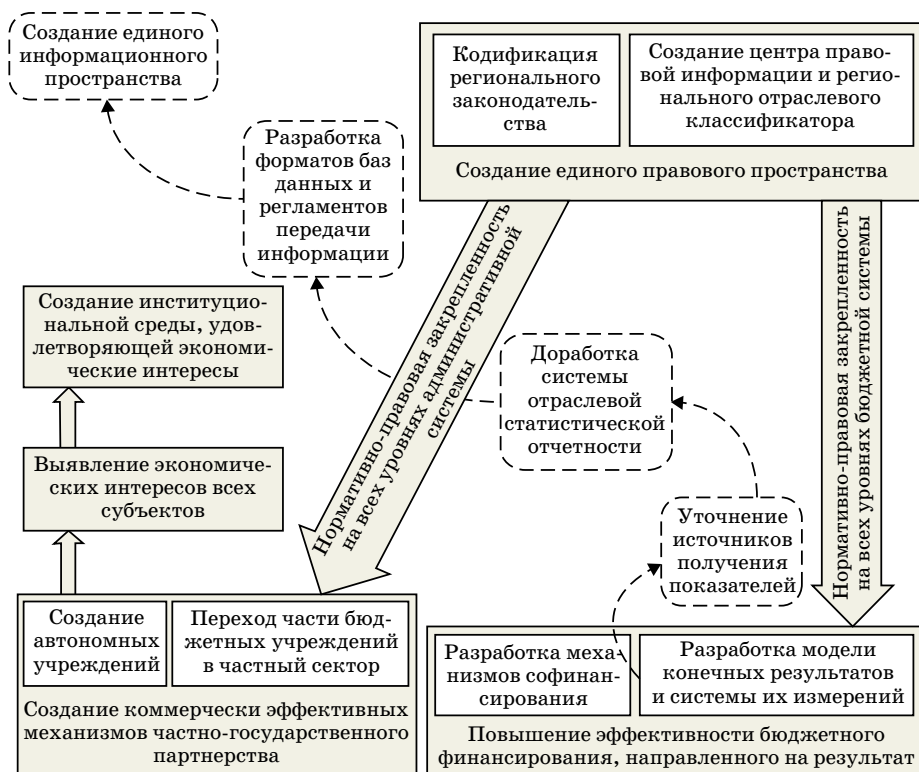


Рис. 2. Основные предложения по повышению эффективности функционирования региональной системы здравоохранения и программно-целевого управления ее развитием

Проблема устранения административной разрозненности должна решаться путем создания институциональной основы управления целевыми программами и приоритетными национальными проектами, способствующей эффективной реализации экономических интересов всех субъектов, участвующих в реализации программ. Для того чтобы создаваемая институциональная среда была эффективна, задавала систему стимулов (положительных и отрицательных с точки зрения позитивного и негативного мотивирования), направляла деятельность участников проекта по оптимальному руслу, необходимо, чтобы она опиралась на государственный экономический интерес на всех уровнях управления.

Решению задач создания институциональной среды и устранения административной разрозненности будет способствовать *увеличение разнообразия организационно-правовых форм* организаций отрасли. Диверсификация организационно-правовых форм позволит устранить чрезмерное государственное влияние, которое в сочетании с неразвитостью рыночной инфраструктуры и отсутствием эффективной системы правоприменения является фактором, снижающим эффективность системы здравоохранения. Например, создание вместо бюджетных учреждений автономных учреждений должно расширить их хозяйственную самостоятельность, позволить улучшить качество предоставляемых населению социальных услуг и осуществить переход от сметного бюджетного финансирования организаций к оплате по факту предоставления ими социальных услуг должного объема и качества.

Сокращение государственного сектора допускается за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе в условиях постепенного сокращения гарантированной бюджетной составляющей их финансирования.

Проблема *результативности бюджетного финансирования* должна была решаться путем объединения ресурсов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетные расходы должны изначально планироваться как совместные расходы бюджетов нескольких уровней бюджетной системы РФ с одновременным закреплением механизмов, обеспечивающих софинансирование. Бюджетная идеология должна основываться на изменении принципа финансирования, т.е. необходимо перейти от покрытия затрат к системе финансовых нормативов с ориентацией на достижение заданных результатов. Эта идеология вписывается в концепцию бюджетной реформы с переходом на бюджетирование, ориентированное на результат.

Правовое пространство должно обеспечивать нормативно-правовую закрепленность управленческих процессов на всех уровнях бюджетной и административной системы. Мерой, способствующей ликвидации пробелов и несоответствий, исключению правовых коллизий, дублирования норм в федеральном и региональном законодательстве, автор считает кодификацию регионального законодательства. Успешной кодификации будет способствовать создание центра правовой информации с функцией экспертизы законопроектов, систематизации методического материала, аккумуляции законодательной базы, надзорной практики и в итоге организации правового сопровождения национальных проектов на уровне региона. Необходима разработка регионального отраслевого классификатора, основанного на принципе конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями в сфере программно-целевого регулирования развития региона.

Создание *информационной составляющей* институциональной среды по обсуждаемому направлению должно включать комплекс организационно-технических мероприятий, затрагивающих стадии создания, представления, преобразования и обращения информации:

- в области создания исходной и производной информации необходимо разработать систему экономических измерений по каждому приоритетному проекту и целевой программе, уточнить источник получения каждого показателя, при необходимости доработать существующие формы отраслевой статистической отчетности;

– в области формирования информационных ресурсов и подготовки информационных продуктов необходимо разработать форматы интегрированных баз данных, а также регламенты передачи сведений между элементами системы проектного управления;

– в области предоставления информационных услуг и обеспечения гласности реализации проектов необходимо создание информационных технологий и средств их обеспечения, способных предоставить всем заинтересованным субъектам правомерный доступ к ресурсам при обязательном условии обеспечения надежной информационной безопасности.

Повышению эффективности управления отраслью, по мнению автора, должно способствовать *изменение системы оплаты труда*, которая сейчас фактически дестимулирует их результативную активность и создает эффект отрицательного отбора, когда на государственную службу приходят работники, которые не могут найти лучшего места на рынке труда.

Наряду со ставками заработной платы, устанавливаемыми по профессиональным квалификационным группам, компенсационными выплатами, доплатами и надбавками в соответствии с действующим трудовым законодательством необходимо учитывать:

- сложность и объемы выполняемой работы;
- результаты аттестации, тестирования, квалификационных экзаменов;
- личное участие в эффективном функционировании учреждения;
- наличие (отсутствие) обоснованных жалоб граждан и юридических лиц.

Следующая проблема — это *несовершенство механизма конкурсных закупок товаров и услуг*, который призван обеспечить экономию бюджетных средств. В целях поощрения конкуренции и снижения степени монополизации отдельных рынков (например, фармацевтического) следует предусмотреть возможность участия в конкурсах большего количества поставщиков. Например, в настоящее время в проводимых в Кемеровской области закупках лекарственных средств и изделий медицинского назначения участвует ограниченное количество поставщиков (только восемь). Во избежание искусственного ограничения конкуренции необходимо упразднить основания для проведения закрытых и двухэтапных конкурсов, т.е. продукция и услуги должны закупаться только в рамках открытых конкурсных торгов.

Предложенные мероприятия должны способствовать повышению эффективности функционирования регионального здравоохранения, обеспечить программным мероприятиям эффект синергии и комплементарности, инициировать качественные структурные сдвиги в отрасли.

Список использованной литературы

1. Батиевская В.Б. Системная оценка эффективности регионального здравоохранения / В.Б. Батиевская. — Кемерово, 2011. — 263 с.
2. Блэкуэлл Р.Д. Поведение потребителей / Р.Д. Блэкуэлл, Д.Ф. Миниард, Д.Ф. Энджел. — 10-е изд. — СПб., 2010. — 944 с. — (Классический зарубежный учебник).
3. Исследовательский центр портала SuperJob. — URL: <http://www.superjob.ru/community/life/42595/>.
4. Медицинский вестник. — 2007. — № 32 (417).
5. Официальный сайт Председателя Правительства Российской Федерации. — URL: <http://premier.gov.ru/events/news/14851/>.

6. Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи [Электронный ресурс]: постановления Правительства Российской Федерации от 11 сент. 1998 г. № 1096, от 26 окт. 1999 г. № 1194, от 29 нояб. 2000 г. № 907, от 24 июля 2001 г. № 550 и т.д. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — URL: <http://www.consultant.ru/>.

References

1. Batievskaya V.B. Sistemnaya otsenka effektivnosti regional'nogo zdoravookhraneniya / V.B. Batievskaya. — Kemerovo, 2011. — 263 s.
2. Blekuell R.D. Povedenie potrebiteli / R.D. Blekuell, D.F. Miniard, D.F. Endzhel. — 10-e izd. — SPb., 2010. — 944 s. — (Klassicheskii zarubezhnyi uchebnik).
3. Issledovatel'skii tsentr portala SuperJob. — URL: <http://www.superjob.ru/community/life/42595/>.
4. Meditsinskii vestnik. — 2007. — № 32 (417).
5. Ofitsial'nyi sait Predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii. — URL: <http://premier.gov.ru/events/news/14851/>.
6. Programma gosudarstvennykh garantii okazaniya grazhdanam Rossiiskoi Federatsii besplatnoi meditsinskoi pomoshchi [Elektronnyi resurs]: postanovleniya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 11 Sept. 1998 g. № 1096, ot 26 Okt. 1999 g. № 1194, ot 29 Nov. 2000 g. № 907, ot 24 July 2001 g. № 550 i t.d. — Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus». — URL: <http://www.consultant.ru/>.

Информация об авторе

Батиевская Вероника Богдановна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления на предприятии здравоохранения, Кемеровская государственная медицинская академия, г. Кемерово, e-mail: batvb@kemsma.ru.

Author

Batievskaya Veronika Bogdanovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economy and Management at Healthcare Organizations, Kemerovo State Medical Academy, Kemerovo, e-mail: batvb@kemsma.ru.