



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 квітня 2017 року № 9-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки

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 на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерство охорони здоров’я України як державний замовник та відповідальний виконавець Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки (далі – Програма), затвердженої Законом України від 16.10.2012 № 5451, не забезпечило належного виконання її заходів та досягнення запланованих результатів. Як наслідок, кошти державного бюджету, виділені на реалізацію Програми, використовувалися непродуктивно, неекономно та нерезультативно.

Всього на її виконання було спрямовано понад 3,2 млрд грн, з них 2,1 млрд грн – бюджетні кошти і 1,1 млрд грн – міжнародна допомога. Проте майже 82 відс. заходів цієї Програми, дія якої закінчилася станом на 01.01.2017, реалізовані частково або не виконані взагалі.

Виконані у ході реалізації Програми заходи в цілому дали змогу зменшити порівняно з 2011 роком рівень загальної захворюваності на туберкульоз на 13,9 відс., смертності від туберкульозу і поєднаної інфекції (туберкульоз/ВІЛ-інфекція/СНІД) – на 37,5 і 31,1 відс. відповідно. Водночас збільшився рівень захворюваності на туберкульоз серед дітей віком до 14 років та поєднану інфекцію (туберкульоз/ВІЛ-інфекція/СНІД) на 8,6 і 25,7 відсотка.

Збільшилася також **кількість випадків захворювання на особливо небезпечну, високовартісну і тривалу у лікуванні форму туберкульозу – мультирезистентний туберкульоз**. У 2014 році Україна увійшла до п'ятірки країн світу з найвищим рівнем захворюваності на туберкульоз цієї форми. Зокрема, у 2014 і 2015 роках порівняно із 2011 роком з розрахунку на 100 тис. населення **кількість хворих на мультирезистентний туберкульоз підвищилася на 62,8 відс.** щороку, у 2016 році – **на 68,6 відсотка**. За визначенням вітчизняних фахівців, масштаби поширення такого туберкульозу створюють реальну загрозу соціально-економічному розвитку держави.

Заходи, які вживаються МОЗ для запобігання поширенню цього захворювання, є недостатніми. Національна **стратегія інформаційної кампанії з питань протидії захворюванню на туберкульоз МОЗ не затверджена**. Робота з інформування населення щодо профілактики цього захворювання проведена МОЗ і обл(міськ)держадміністраціями на неналежному рівні. **Обізнаність щодо симптомів туберкульозу серед внутрішньо переміщених осіб і учасників АТО**, за даними дослідження міжнародної громадської організації, проведеного в 2016 році у м. Києві, **недостатня**.

Отже, **мета Програми у частині зниження рівня захворюваності на поєднану інфекцію (туберкульоз/ВІЛ-інфекція/СНІД) і темпів поширення мультирезистентного туберкульозу не досягнена**. Наявна в Україні епідемія туберкульозу як 22 роки тому, так і донині **становить загрозу національній безпеці держави**.

2. Більшість запланованих у Програмі показників у частині профілактики і лікування хворих на туберкульоз не досягнено. Обл(міськ)держадміністраціями **не забезпечено досягнення показника Програми (90 відс.) стосовно кількості закладів охорони здоров'я, які мають відповідати вимогам інфекційного контролю щодо туберкульозу**. У 2016 році вимогам інфекційного контролю відповідало лише 72,6 відс. закладів первинної лікувально-профілактичної допомоги та 66,8 відс. протитуберкульозних закладів. Це призвело до зростання захворюваності на туберкульоз серед працівників таких закладів. У 2015 році рівень захворюваності цих працівників порівняно з 2011 роком збільшився на 124 відсотки.

Відповідальні виконавці Програми – МОЗ, Державна пенітенціарна служба України, обл(міськ)держадміністрації – **не забезпечили у запланованих обсягах успішність лікування нових випадків легеневого і мультирезистентного туберкульозу**. Як наслідок, позитивний результат лікування осіб, які вперше захворіли на легеневий і мультирезистентний туберкульоз, досягнено у 2016 році щодо 76 і 53,4 відс. хворих відповідно. При цьому Програмою цей показник було визначено на рівні 80 і 65 відс., а за рекомендаціями ВООЗ – 85 і 75 відсотків.

3. В Україні переважно сформовано відповідне нормативно-правове забезпечення у сфері протидії захворюванню на туберкульоз. Водночас окремі

питання законодавчо і нормативно не врегульовані.

Незважаючи на те, що термін дії Програми закінчився 01.01.2017, **МОЗ не вжило відповідних заходів для затвердження концепції і розроблення проекту нової загальнодержавної програми протидії захворюванню на туберкульоз.**

На час проведення аудиту **МОЗ у порушення Закону України “Про протидію захворюванню на туберкульоз” не встановило порядку проведення хіміопротекції для дітей, інфікованих мікобактеріями туберкульозу.** Крім того, **МОЗ не розробило і не затвердило уніфікованого клінічного протоколу первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги дітям, хворим на туберкульоз.**

4. МОЗ не виконало переважної кількості рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього контрольного заходу.

Кабінетом Міністрів України внесені зміни до нормативно-правових актів у частині удосконалення реєстрації оптово-відпускних цін на лікарські засоби шляхом декларування змін оптово-відпускних цін. Проте, як встановлено проведеними Рахунковою палатою у 2013–2016 роках аудитами, **запроваджена Урядом система декларування оптово-відпускних цін на лікарські засоби та виробу медичного призначення не забезпечила досягнення реальної економії бюджетних коштів при проведенні відповідних закупівель закладами охорони здоров'я.**

МОЗ не розроблені та не затверджені національні стандарти з лабораторної діагностики туберкульозу. Виконання цієї пропозиції, за інформацією МОЗ, передбачено у 2017 році.

У 2015–2016 роках **МОЗ не враховувало рекомендацій Рахункової палати щодо забезпечення своєчасної закупівлі лікарських засобів для лікування туберкульозу, тестів і витратних матеріалів для його діагностики.** Як наслідок, створено умови для порушення схем і переривання процесу лікування хворих на туберкульоз. Також не було вжито заходів щодо запобігання випадкам невикористання закладами охорони здоров'я протитуберкульозних препаратів до закінчення терміну їх придатності.

Через те, що порушення набули системного характеру, ця вкрай важлива соціально-економічна проблема у масштабах держави досі не розв'язана.

5. У порушення пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, до проектів кошторисів на 2015 і 2016 роки за бюджетною програмою 2301400 за напрямом “Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки” МОЗ включено видатки в сумі 443006,7 тис. грн за відсутності детальних розрахунків та економічних обґрунтувань. Як наслідок, **МОЗ всупереч вимогам статті 35 Бюджетного кодексу України не**

забезпечено достовірності поданих у цих роках до Мінфіну бюджетних запитів.

Планування МОЗ бюджетних асигнувань на закупівлю медикаментів для лікування туберкульозу і тестів, витратних матеріалів для його діагностики здійснено з порушенням бюджетного законодавства. Через відсутність контролю з боку МОЗ за змістом поданих у 2015–2016 роках підрозділами з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій заявок не забезпечена рівність доступу населення до діагностики та лікування туберкульозу. Потреба адміністративно-територіальних одиниць у лікарських засобах для лікування туберкульозу за рахунок коштів державного бюджету забезпечувалася на рівні від 30,9 до 105,0 відс., потреба у тестах, витратних матеріалах для діагностики туберкульозу – від 1,0 до 101,1 відсотка.

Унаслідок відсутності контролю з боку МОЗ **обсяг замовлених у 2016 році підрозділами з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій до закупівлі лікарських засобів для лікування туберкульозу на 7795,1 тис. грн менший, ніж обсяг коштів, передбачений на їх закупівлю. У разі ненадання додаткових заявок на закупівлю лікарських засобів зазначені кошти залишаться невикористаними.**

При цьому заплановані МОЗ та Мінфіном у 2015–2016 роках обсяги витратів на закупівлю медикаментів для лікування туберкульозу не забезпечили створення їх річного резервного запасу (200 відсотків) і становили 70,4 і 58,2 відс. відповідно від обрахованої підрозділами з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій потреби.

6. З 2015 року МОЗ самостійно не закуповує лікарських засобів та виробів медичного призначення для виконання національних програм у галузі охорони здоров'я. Ця функція передана міжнародним спеціалізованим організаціям. Такою організацією для закупівлі лікарських засобів для лікування туберкульозу, тестів і витратних матеріалів для його діагностики за рахунок коштів державного бюджету на 2015 та 2016 роки була визначена Програма розвитку ООН (ПРООН). Проте Міністерство не забезпечило прозорості процесу відбору цих організацій для здійснення закупівель. Пропозиції інших спеціалізованих організацій щодо участі в закупівлях за цим напрямом МОЗ залишило без розгляду.

Закупівлі ПРООН лікарських засобів для лікування туберкульозу, тестів і витратних матеріалів для його діагностики були більш економічно ефективними порівняно із закупівлями, які здійснювало безпосередньо МОЗ у попередніх роках. Аудитом проаналізовано закупівлю ПРООН за кошти державного бюджету 2015 року 14 лікарських засобів, діюча речовина яких, форма випуску і дозування аналогічні тим, які придбавало МОЗ у 2014 році. Ціни на ці лікарські засоби були до 8,6 раза менше цін закупівлі МОЗ. Це дало змогу збільшити на половину обсяг закупівлі (54 відсотки).

Дешевше до 7,4 раза здійснена ПРООН і закупівля 8-ми виробів медпризначення, їх придбано на 12 відс. більше.

7. Унаслідок довготривалого внесення змін до нормативної бази щодо залучення спеціалізованих організацій до державних закупівель договір з ПРООН укладений МОЗ лише наприкінці 2015 року. У цей же період проведена і стовідсоткова попередня оплата. **Лікарські засоби для лікування хворих на туберкульоз, тести і витратні матеріали для його діагностики у 2015 році не закуплено.**

МОЗ не контролювало виконання умов договорів. Це призвело до затримок постачання лікарських засобів і витратних матеріалів. У визначений договором термін (протягом 6 місяців) ПРООН забезпечила їх поставку лише на суму 31777,9 тис. грн (15 відс. суми попередньої оплати). Станом на 01.04.2017 **ПРООН ще не було поставлено матеріальних цінностей**, закуплених за рахунок коштів державного бюджету 2015 року, **на суму 17171,1 тис. грн**, з них за додатковою закупівлею на зекономлені кошти – 16368,1 тис. гривень. Водночас, незважаючи на те, що до повноважень МОЗ належить забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, **Міністерство у договорі не передбачило відповідальності ПРООН за порушення термінів поставки.**

Так само, як і у 2015 році, МОЗ відповідний договір з ПРООН уклало лише наприкінці 2016 року. Як наслідок, **на час проведення аудиту лікарські засоби для лікування туберкульозу і виробу медичного призначення для його діагностики за кошти державного бюджету 2016 року на суму 229128,4 тис. грн не закуплені.**

8. Міністерство не організувало раціонального використання лікарських засобів, закуплених за кошти державного бюджету 2011–2014 років, для надання медичної допомоги хворим на туберкульоз. Як наслідок, **термін придатності** наявних у лікувальних закладах **протитуберкульозних препаратів на суму 1322,9 тис. грн закінчився.** Отже, ці кошти державного бюджету, **виділені на лікування відповідної категорії хворих, втрачені.** Крім того, утилізація в подальшому препаратів потребуватиме додаткових коштів. Таким чином, державі фактично нанесені збитки на вказану суму, а хворі не отримали необхідного лікування.

МОЗ не налагодило дієвої співпраці з ДУ “Центр громадського здоров’я МОЗ України” і закладами охорони здоров’я та не здійснювало моніторингу рівня забезпечення закладів охорони здоров’я лікарськими засобами для лікування хворих на туберкульоз відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров’я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 298. У результаті **через закінчення терміну придатності втрачено лікарських засобів на суму 3418,3 тис. грн**, придбаних за рахунок коштів

Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією і отриманих як гуманітарна допомога від Глобального лікарського фонду.

Крім того, внаслідок неналежних управлінських рішень МОЗ на час проведення аудиту на складі ТОВ “Фалбі”, яке визначено відповідальним за зберігання та поставку цих лікарських засобів до закладів охорони здоров’я, **накопичено їх залишків на суму 46233,6 тис. гривень. Лікарські засоби майже 1,5 року не використовуються, деякі з них стануть непридатними уже через 2–4 місяці (на суму 21382,5 тис. грн). Тобто на сьогодні створено ризики їх втрати.**

9. Міністерство не забезпечило належного функціонування системи внутрішнього контролю. Питання виконання заходів з протидії захворюванню на туберкульоз і використання на це коштів у 2015–2016 роках на засіданнях Колегії МОЗ не розглядалося. Структурними підрозділами МОЗ, у тому числі управлінням внутрішнього аудиту, не забезпечено належного виконання покладених на них повноважень у частині здійснення внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів. Керівництво Міністерства не ухвалювало дієвих управлінських рішень щодо удосконалення роботи цих підрозділів з метою посилення фінансової дисципліни. Лише в лютому 2017 року управлінням внутрішнього аудиту проведена оцінка системи внутрішнього контролю в департаменті економіки та фінансової політики. Її результати підтвердили недостатній рівень організації такого контролю, недосконалість системи моніторингу діяльності департаменту і виконання покладених на нього повноважень.

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 на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки поінформувати Верховну Раду України.

Звіт про результати аудиту надіслати Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров’я та запропонувати розглянути його на своєму засіданні.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- розробити і подати на розгляд Верховної Ради України нову загальнодержавну цільову програму протидії захворюванню на туберкульоз;

- доручити Міністерству охорони здоров'я України розробити заходи щодо усунення виявлених недоліків і порушень в роботі з протидії туберкульозу.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки надіслати Міністерству охорони здоров'я України і рекомендувати:

- затвердити порядок проведення хіміопрофілактики туберкульозу для дітей, інфікованих мікобактеріями туберкульозу;

- прискорити розроблення та затвердження уніфікованого клінічного протоколу первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги дітям, хворим на туберкульоз, і національних стандартів з лабораторної діагностики туберкульозу;

- вжити заходів щодо перегляду умов договорів, укладених з ПРООН, передбачивши її відповідальність за порушення термінів постачання лікарських засобів і виробів медичного призначення для виконання національних програм у галузі охорони здоров'я;

- забезпечити своєчасне визначення спеціалізованих організацій, які будуть здійснювати закупівлі лікарських засобів та виробів медичного призначення, і прозорість цього процесу;

- забезпечити дієвий контроль за ефективним використанням лікарських засобів для лікування туберкульозу;

- запровадити дієву систему внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету;

- припинити практику порушень вимог бюджетного законодавства при складанні проектів кошторисів і формуванні бюджетних запитів;

- вжити заходів для притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях посадових осіб.

5. Інформувати Національну поліцію України про виявлені під час аудиту ознаки порушень законодавства.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 роки оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О. С. Яременко