

МОТИВИ

към проект на Наредба за утвърждаване на стандарти за финансова дейност, прилагани от държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове

Причина за разработването на проекта на наредба е реализирането на законовото правомощие на министъра на здравеопазването да утвърди с наредба стандарти за финансова дейност на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове.

Съгласно чл. 6, ал. 6 от Закона за лечебните заведения, държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове прилагат стандарти за финансова дейност, утвърдени с наредба на министъра на здравеопазването.

Основна цел на наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност, прилагани от държавните и общинските лечебни заведения и комплексни онкологични центрове е постигане на по-добро финансово управление и стабилизиране на финансовото състояние на лечебните заведения чрез въвеждане на единни правила за финансово управление, обусловени от общи финансови принципи и политики - общи политики на управление на човешките ресурси, управление на задълженията, възлагане на обществени поръчки и инвестиционни политики.

С разработването и въвеждането на наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност се очаква да се постигне предвидимост на разходите на база приходи, както и да се създаде унифицирана база данни за лечебните заведения, които ще прилагат наредбата, въз основа на които да се правят сравнения и анализи и да се вземат съответните управленски решения на основата на обективна и съпоставима информация.

Разработването на наредбата ще доведе до унифициране на практиките на тези лечебни заведения в областта на финансовата дейност и до създаване на обективна и съпоставима база данни за финансовото им състояние. Утвърждаването на стандарти за финансова дейност ще даде възможност за определяне на референтни индикатори, по които да бъдат сравнявани различните видове лечебни заведения, с цел анализ и оценка на ключови показатели, характеризиращи финансовото им състояние, ефективността и ефикасността на тяхната дейност.

Основните принципи, които се въвеждат с наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност, прилагани от държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове са в съответствие с изискванията за финансово управление и контрол в публичния сектор, към който се отнасят държавните и общински лечебни заведения. Целта е по този начин всички лечебни заведения, които ще прилагат наредбата да функционират при спазване на ясни, работещи и утвърдени в практиката принципи.

С проекта на наредба се въвежда задължителното спазване на следните принципи за финансово управление на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове – **законосъобразност, отчетност и отговорност, адекватност, икономичност, ефикасност, ефективност, прозрачност, устойчивост и добро финансово управление.** Тези принципи са основополагащи по смисъл на Закона за публичните финанси. В съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси и Евростат, държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове като юридически лица, контролирани от държавата и/или общините като упражняващи правата върху капитала на дружествата, попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“ и посочените принципи са относими към тях. В резултат от спазването на горепосочените принципи се очаква да се оптимизира финансовото управление на посочените лечебни заведения.

Изборът на тези принципи се потвърждава и от вече едногодишното действие на въведен през 2018 г. от Министерството на здравеопазването в договорите за управление на болниците – държавни търговски дружества стандарт за финансово управление на същите. Резултатите от прилагането на този стандарт се изразяват в постигане на финансова дисциплина на лечебните заведения, редуциране на задълженията на лечебните заведения и особено на просрочените задължения. Създадената етапна подготовка на тези лечебни заведения да работят в условията на спазване на стандартите за финансова дейност е добра основа за преход към въвеждане на предлаганата наредба.

Проектът на Наредба за утвърждаване на стандарти за финансова дейност, прилагани от държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове предлага въвеждането на правила за финансово управление в следните области:

В областта на счетоводната отчетност – разработване на вътрешни правила и процедури за организация на счетоводната отчетност и методология на отчетността в съответствие със Закона за счетоводството. С цел подобряване на отчетността и съпоставимост на данните, предоставяни от държавните лечебни заведения, се въвежда изискване за изготвяне на финансовите отчети на базата на Националните счетоводни стандарти. Въвежда се и изискване държавните лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове, които имат дъщерни дружества, да изготвят консолидирани годишни финансови отчети, като по този начин се гарантира предоставянето на финансова информация на държавата чрез министъра на здравеопазването, като единствен или най-голям акционер или съдружник, за финансовото състояние на дружествата - държавни лечебни заведения. С наредбата се въвеждат правила за избор на регистриран одитор, който да извърши проверка и заверка на годишните финансови отчети на държавните лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове и техните дъщерни дружества, с цел постигане на публичност и прозрачност на процедурата по избор на одитори.

В областта на управлението на задълженията - утвърждаване и прилагане от държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни

онкологични центрове на вътрешни правила за управление на задълженията, за удовлетворяване на кредиторите и за действия по предотвратяване предприемането на обезпечителни мерки срещу лечебното заведение. Органите на управление на лечебните заведения следва да извършват анализ на просрочените задължения на тримесечие, който съдържа и мерки за погасяването им. Посочена е приоритетността, която трябва да спазват лечебните заведения при управление на задълженията. Целта на посочената приоритетност е да се гарантира изплащането на трудовите възнаграждения и недопускане на увеличаване на просрочените задължения.

В областта на управлението на човешките ресурси – въвеждане на задължения за органите на управление на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове да осъществяват политиката по управление на човешките ресурси чрез създаване на вътрешни правила за набиране и подбор на кадри, определяне на трудовите възнаграждения, повишаване на квалификацията и професионално развитие на персонала, като с тях бъдат въведени критерии и правила, по които да се определят средствата за работна заплата в съответното лечебно заведение, вкл. допълнително материално стимулиране за постигнати резултати. Целта на изискването на наредбата за въвеждане на критерии и правила е да се постигне справедливо, обективно, прозрачно и недискриминационно разпределение на разходите за персонал в лечебните заведения за болнична помощ с държавно или общинско участие.

В областта на възлагането на обществени поръчки – въвеждане на конкретни изисквания за изготвянето на спецификацията при възлагане на обществени поръчки за доставка на лекарствени продукти, с което се цели предотвратяване на облагодетелстването или ограничаване на участието на определени производители, вносители или търговци на едро. Въведен е и предварителен контрол чрез съгласуване с Министерство на здравеопазването по целесъобразност на възлагането от държавните болници и комплексни онкологични центрове на обществени поръчки с обект строителство или доставка на медицинска и/или друга апаратура с прогнозна стойност над 70 000 лв. без ДДС преди вземане на решение за откриването на обществените поръчки, финансирани със собствени средства и преди кандидатстване за външно финансиране от фондове, проекти и програми, от които ще бъдат финансирани обществените поръчки. Целта на съгласуването по целесъобразност е да се избегне насочването на средства за неефективни проекти и да не се отклоняват средства за сметка на финансовото осигуряване на лечебната дейност.

Във връзка с дейността по осигуряване на лекарствени продукти, проектът препраща към специалната Наредба № 10 от 2011 г. за условията и реда за лечение с неразрешени за употреба в Република България лекарствени продукти, както и за условията и реда за включване, промени, изключване и доставка на лекарствени продукти от списъка по чл. 266а, ал. 2 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн., ДВ, бр. 95 от 2001 г.), като посочва въведеното със същата задължение за ръководителите на лечебните заведения за болнична помощ да създават условия, да организират и да носят отговорност за уреждането на доставката на неразрешени за

употреба в страната лекарствени продукти и такива от списъка по чл. 266а, ал. 2 от ЗЛПХМ.

В областта на бизнес програмирането - конкретизиране на условията за изготвяне и представяне на бизнес-план от страна на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове, както и на показателите, които ще бъдат наблюдавани и анализирани от страна на Министерството на здравеопазването, съответно от общинските съвети.

В областта на управлението на риска и мониторинг – определяне на начина за осъществяване на мониторинг на текущото финансово състояние на държавните и общинските лечебни заведения и комплексни онкологични центрове чрез система от показатели за наблюдение и оценка. Определени са показателите за наблюдение и контрол, които задължително се наблюдават от лечебните заведения. Това са текущ финансов резултат, разлика между собствения и записания (регистрирания) капитал, коефициент на финансова автономност и коефициент на обща и бърза ликвидност. Посочените показатели са определени като най-съществени за финансовото състояние на лечебните заведения и индикатор за необходимостта от предприемане на действия от страна на държавата или общините при влошаване финансовото състояние на лечебното заведение.

С наредбата се въвежда изискване за предоставянето на определен вид отчетна информация. Информацията е структурирана в електронна отчетна форма с цел нейното лесно използване за анализи и извличане на показатели, които характеризират финансовото състояние на лечебните заведения по видове. Тази информация ще се използва както за анализи, така и за мотивирани управленски решения, свързани с развитието на болничната помощ, на база обективност и съпоставимост.

Предвижда се създаването/изграждането на уеб базирана информационна система, която съдържа електронни отчетни форми. Чрез отчетните форми ще се предоставя финансова и медицинска информация, която ще служи за осъществяване на мониторинг и анализ на съответните показатели и съответно реализиране на контролни процедури. Разписан е редът за създаването им, начините за попълването и сроковете за подаване на посочените електронни отчетни форми. Електронните отчетни форми ще бъдат различни за държавните и за общинските лечебни заведения и ще бъдат придружени от указания за попълването им.

Очакваните резултати от прилагането на нормативния акт са свързани с повишаване на финансовата дисциплина, планиране на финансовите ресурси, оптимизиране на разходите, предотвратяване на невъзможността за обслужване на просрочени и текущи задължения или достигане на свръхзадлъжнялост на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове, чрез въвеждането на единни принципи и правила за финансово управление, на извършването на предварителен, текущ и последващ контрол от страна на управителните органи и органа, упражняващ правата на собственост върху капитала и предприемане на

своевременни мерки при идентифициране на финансови затруднения на лечебните заведения.

Очакванията са за устойчиво стабилизиране на финансовото състояние на лечебните заведения, с цел осигуряване на необходимите финансово икономически условия за осъществяване на основната функция на лечебните заведения – извършване на диагностична и лечебна дейност.

В условията на ежегодно увеличаване на публичните разходи за здравеопазване, чрез въвеждането на наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност на посочените държавни и общински лечебни заведения се очаква да се постигне като резултат дългосрочно подобряване на показателите за ефективност и ефикасност на разходването на публичните средства в сектора.

Във финансово изражение, очакванията са основно в насока редуциране на просрочените задължения, което има сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор „Държавно управление“, дефицита на сектора и постигането и/или поддържането на нулево или положително салдо в съответствие с фискалните правила на Закона за публичните финанси. Равнището и динамиката на този показател е от съществено значение за финансовото състояние на лечебните заведения – търговски дружества.

Вследствие на въвеждането на стандарта за финансово управление от месец май 2018 г. в държавните лечебни заведения за болнична помощ – търговски дружества е налице овладяване на негативната тенденция за ръст на просрочените задължения. По предварителни данни от годишните финансови отчети за 2018 г. на държавните лечебни заведения – търговски дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала отчетените просрочени задължения към 31.12.2018 г. са 125,9 млн.лв., при 152,3 млн.лв. за 2017 г., т. е. намалението на просрочените задължения спрямо предходната 2017 г. е в размер на 26,3 млн.лв. или 17 на сто.

Очакванията са през 2019 г. тази тенденция да продължи и просрочените задължения на лечебните заведения за болнична помощ с над 50 на сто държавно участие в капитала да бъдат редуцирани с до 25 на сто спрямо отчетените за 2018 г.

Просрочените задължения на общинските лечебни заведения за болнична помощ– търговски дружества към 31.12.2018 г. по предварителни данни са в размер на 35,1 млн.лв. при отчетени за 2017 г. просрочени задължения от 43,2 млн.лв. т. е. намалението на просрочените задължения е 8,1 млн.лв. или 19 на сто. Голяма част от тези лечебни заведения прилагат доброволно стандарта за финансово управление, въведен в държавните болници или правила, идентични със съдържащите се в него. Очакванията са с прилагането на наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност през 2019 г. тенденцията за намаляване на просрочените задължения да продължи.

За отчетната 2018 г. е налице тенденция за нарастване на приходите на лечебните заведения за болнична помощ с над 50 на сто държавно участие в капитала с темп по-

висок от темпа на нарастване на разходите, което също се дължи на наложената със стандарта за финансово управление стриктна финансова дисциплина, включваща строг контрол над разходната част. Темпът на нарастване на приходите за отчетната 2018 г. е 5,9 на сто при темп на нарастване на разходите за периода от 3,8 на сто., или в абсолютно изражение увеличението на приходите за периода е със 73,8 млн.лв., при увеличение на разходите с 48,6 млн.лв.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на наредбата:

Въвеждането на наредбата за утвърждаване на стандарти за финансова дейност, прилагани от държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове няма да доведе до финансова тежест за лечебните заведения. За въвеждането на посочените в проекта принципи и правила за финансово управление не се изискват допълнителни разходи и персонал, извън наличните в лечебните заведения. Принципите се спазват от лечебните заведения и понастоящем по силата на Закона за публичните финанси. Принципите и правилата по проекта изискват въвеждането на по-прецизна вътрешна уредба на лечебните заведения. Показателите за наблюдение и контрол се генерират и понастоящем от лечебните заведения, а в по-голямата си част те се представят и понастоящем и анализират от органите на управление и принципалите на лечебните заведения. Поради това в организационно и финансово отношение проектът не въвежда тежест за лечебните заведения – задължените да спазват наредбата субекти.

Финансовите средства, необходими за поддържане на уеб базирана информационна система и електронни отчетни форми, чрез които ще се отчита изпълнението на наредбата, са осигурени в рамките на утвърдените разходи по бюджета на Министерството на здравеопазването за 2019 г. Същите са в размер на до 30 000 лв. годишно и ще бъдат осигурявани по бюджета на министерството и за следващите бюджетни години. За лечебните заведения ще бъде осигурен безплатно достъп до същите.

Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:

След извършена преценка за съответствие с правото на Европейския съюз се установи, че обществените отношения, предмет на проекта на наредба, не са регламентирани в европейското законодателство. Уредбата на обществените отношения, предмет на проекта на наредба, е въпрос на национално решение и е от компетентността на отделените държави-членки. Това произтича от разпоредбата на чл. 168, пар. 7 от Договора за функциониране на Европейския съюз, която предвижда изключителна компетентност на държавите-членки по определяне на здравната им политика и организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи.

Проектът е поместен на интернет страницата на Министерството на здравеопазването и на Портала за обществени консултации за обществено обсъждане в 14-дневен срок, на основание чл. 26, ал. 4, изречение второ от Закона за нормативните актове.

Приходите на държавните и общинските лечебни заведения за болнична помощ и комплексни онкологични центрове са основно от публичен ресурс и се реализират от договори с НЗОК за осъществяване на болнична помощ и с МЗ за извършване на медицински дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване. Изпълнението на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. и на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., респ. бюджета на Министерството на здравеопазването е в ход второ тримесечие и поради това е необходимо да се гарантира ефективното разходване на публичния ресурс за здравеопазване за настоящата бюджетна година, включително с механизмите, въведени с проекта на наредба. В процеса по разработване на проекта на наредба са обсъдени неколkokратно и протестните искания на медицинските сестри и останалите специалисти по здравни грижи относно въвеждането на правила за образуване на работните заплати с оглед постигане на справедливост и прозрачност при определянето на техния индивидуален размер и тяхното увеличение. След постигане на съгласие между Министерството на здравеопазването и организациите на протестиращите медицински специалисти, че тези правила са обект на отделно обсъждане, работата по проекта на наредба е финализирана.