

**МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

УТВЕРЖДАЮ

Первый заместитель министра

_____ Р.А. Часнойть

13 февраля 2009 г.

Регистрационный № 007-0209

**РАЗРАБОТКА И МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ**

инструкция по применению

УЧРЕЖДЕНИЯ-РАЗРАБОТЧИКИ: ГУ «Республиканский научно-практический центр медицинских технологий, информатизации, управления и экономики здравоохранения»

АВТОРЫ: канд. мед. наук, доц. И.В. Малахова, канд. биол. наук И.И. Новик, канд. биол. наук Д.Ф. Куницкий, канд. мед. наук А.А. Гракович, канд. мед. наук, доц. Т.В. Калинина

Минск 2009

ВВЕДЕНИЕ

Актуальной задачей в современных экономических условиях является выявление наиболее рациональных направлений вложения средств и оптимизация текущих затрат. Основной организационной технологией, призванной решать приоритетные задачи, стоящие перед отраслью здравоохранения Республики Беларусь, в настоящее время является программно-целевое планирование. Оно играет существенную роль и в организации деятельности по охране здоровья населения. Такой подход позволяет в условиях дефицита финансовых, материальных и других ресурсов концентрировать их на приоритетных направлениях развития здравоохранения, достигая тем самым максимальных результатов в наиболее сжатые сроки. Кроме того, участие в реализации государственных программ различных служб и ведомств обеспечивает комплексный межведомственный подход в достижении поставленных целей.

В последние годы программно-целевой метод стал одной из основных форм планирования в здравоохранении, а комплексная целевая программа — директивным документом, который содержит связанный по срокам, ресурсам, исполнителям комплекс мероприятий для эффективного решения поставленных задач.

Государственные программы в области охраны здоровья населения предусматривают:

- реализацию целостной системы мер социально-экономического, правового, организационного характера, направленных на повышение качества жизни; улучшение репродуктивного здоровья населения, охрану здоровья матери и ребенка; улучшение социального обслуживания пожилых людей; снижение заболеваемости и смертности населения;

- внедрение и реализацию технологических и инновационных мероприятий, совершенствование информационно-образовательной системы в сфере охраны здоровья населения;

- реализацию мероприятий, находящихся в компетенции других министерств и ведомств (снижение преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения и на бытовой почве, уровня дорожно-транспортного травматизма, улучшение условий и охраны труда, снижение уровня производственного травматизма, создание безопасных условий жизнедеятельности человека).

Разработка и реализация государственных комплексных медико-социальных программ является одним из перспективных направлений совершенствования управления здравоохранением и, как результат этого — повышения качества медицинской помощи, как приоритетной задачи здравоохранения.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящая инструкция является методологической основой для разработки и мониторинга государственных программ в области охраны здоровья населения Республики Беларусь. Инструкция определяет порядок

формирования, финансирования и выполнения государственных программ в области охраны здоровья, а также порядок контроля их выполнения.

Инструкция создана с целью унификации подходов к разработке программ и предназначена для решения следующих задач:

- разработка, согласование и утверждение государственных программ в области охраны здоровья;
- управление реализацией государственных программ;
- анализ реализуемых мероприятий;
- контроль выполнения государственных программ;
- подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в действующие государственные программы в области охраны здоровья населения (при необходимости).

Инструкция позволит разработчикам государственных программ в области охраны здоровья населения эффективно увязывать по ресурсам, исполнителям и срокам осуществление комплекса медико-социальных, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области здравоохранения.

Государственные программы в области охраны здоровья населения имеют перспективно-срочный характер. Перспективность выражается в разработке государственных программ на срок, необходимый для достижения поставленных в них целей, соответствующий, как правило, принятым в Республике Беларусь периодам социально-экономического прогнозирования (краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный). Срочность предполагает их действие лишь в течение определенного периода, каким бы продолжительным он ни был.

Государственные программы в области охраны здоровья населения разрабатываются, как правило, на 5 лет и носят комплексный характер.

Они могут включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление государственных программ на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых задач, а также необходимости рациональной организации их выполнения.

Инициатором постановки вопроса о разработке государственной программы в области охраны здоровья населения может выступать Совет Министров Республики Беларусь либо республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, облисполкомы и Минский горисполком (далее органы управления).

При разработке государственных программ в области охраны здоровья населения выделяются следующие основные этапы:

- подготовка инициативного предложения;
- разработка проекта концепции государственной программы;
- разработка и согласование проекта;

- утверждение;
- мониторинг выполнения государственной программы;
- контроль выполнения государственной программы.

Подготовку инициативного предложения, проекта концепции государственной программы, разработку и согласование проекта, управление реализацией госпрограммы в области охраны здоровья населения осуществляют их государственные заказчики, которые в установленном порядке определяются Советом Министров Республики Беларусь.

Государственными заказчиками государственных программ в области охраны здоровья населения могут выступать органы управления. Они несут ответственность за своевременное и качественное выполнение мероприятий программы, достижение планируемых результатов, эффективное использование направляемых на их реализацию ресурсов.

Организациями-исполнителями мероприятий государственных программ в области охраны здоровья населения являются органы управления, в т. ч. областные и г. Минска, подведомственные организации здравоохранения, а также иные юридические лица, независимо от форм организации и собственности.

ПОДГОТОВКА ИНИЦИАТИВНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ, РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ, УТВЕРЖДЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О РАЗРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

Отбор проблем для их программной разработки и решения определяется исходя из:

- значимости проблемы для сохранения и укрепления здоровья населения Республики Беларусь;
- целесообразности и эффективности решения проблемы на государственном уровне;
- принципиальной новизны и высокой эффективности технических, организационных и иных программных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных достижений во всех областях знаний для сохранения и укрепления здоровья населения Республики Беларусь.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами на государственном уровне должны учитываться приоритеты и цели сохранения и укрепления здоровья населения Республики Беларусь.

Государственный заказчик государственной программы в области охраны здоровья населения разрабатывает проект инициативного предложения о разработке государственной программы с учетом поступивших предложений.

Проект инициативного предложения должен содержать:

- предполагаемое название государственной программы;
- обоснование ее актуальности;
- цели и задачи государственной программы;

- основные направления реализации;
- предварительную оценку ожидаемой эффективности от реализации государственной программы, ориентировочные целевые индикаторы;
- предлагаемого разработчика проекта концепции государственной программы;
- предложения по объемам финансирования реализации госпрограммы с указанием возможных источников финансирования.

Государственный заказчик государственной программы в области охраны здоровья населения направляет инициативное предложение о разработке государственной программы для проведения экспертизы в заинтересованные министерства и ведомства, в т. ч. экономические и финансовые.

Государственный заказчик в установленном порядке вносит в Совет Министров Республики Беларусь согласованное инициативное предложение для принятия решения о разработке концепции государственной программы в области охраны здоровья населения.

После принятия Советом Министров Республики Беларусь решения о разработке концепции государственной программы в области охраны здоровья населения государственный заказчик в согласованные сроки (но не более 1 месяца) готовит проект концепции государственной программы и направляет его в Совет Министров Республики Беларусь для утверждения.

Проект концепции государственной программы должен содержать:

- название государственной программы;
- обоснование актуальности проблемы;
- конкретные цели и задачи;
- предварительную оценку социально-экономической эффективности от реализации государственной программы, предлагаемые целевые индикаторы и показатели;
- перечень основных мероприятий, необходимых для реализации госпрограммы с предложениями по объемам и источникам финансирования;
- предлагаемого государственного разработчика;
- состав участников;
- сроки разработки проекта госпрограммы;
- ориентировочные сроки ее реализации;
- предполагаемый объем финансовых средств с указанием возможных источников финансирования.

Проект концепции государственной программы, согласованный с заинтересованными министерствами и ведомствами (в т. ч. экономическими и финансовыми), в установленном порядке вносится на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь утверждает концепцию государственной программы в области охраны здоровья населения и принимает решение о разработке проекта государственной программы.

РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Государственный разработчик(и) определяется концепцией государственной программы в области охраны здоровья населения и решает следующие задачи:

осуществляет разработку проекта государственной программы в установленные сроки (но не более 3-х месяцев);

организует при необходимости проведение специализированной экспертизы проекта государственной программы в соответствии с требованиями законодательства Республики Беларусь и по результатам экспертизы обеспечивает его доработку.

Проект государственной программы в области охраны здоровья населения, включает в себя следующие разделы:

- паспорт программы, содержащий ее основные цели и задачи, сроки реализации, ожидаемые результаты ее выполнения, объем финансирования с разбивкой по годам, а также подпрограммам с указанием источников финансирования;

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;

- цели и задачи государственной программы в целом и каждой подпрограммы (раздела);

- сроки и этапы реализации государственной программы в целом и каждой подпрограммы (раздела);

- перечень мероприятий по реализации государственной программы и ответственных исполнителей подпрограмм, разделов, мероприятий;

- целевые индикаторы и показатели (или результаты выполнения), позволяющие оценить эффективность выполнения государственной программы;

- механизм финансирования — ресурсное обеспечение государственной программы с указанием источников, направлений и объемов финансирования с разбивкой по годам и мероприятиям;

- механизм реализации и организация управления государственной программой, контроль ее выполнения.

В проекте государственной программы требования к содержанию подпрограмм аналогичны требованиям к содержанию государственной программы в целом.

СОГЛАСОВАНИЕ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ И ЕЕ УТВЕРЖДЕНИЕ

Государственный разработчик(и) проекта государственной программы в области охраны здоровья населения в установленном порядке направляет проект государственной программы в области охраны здоровья населения для проведения согласования:

- в исполнительные и распорядительные органы областей и г. Минска, а также в организации здравоохранения, подчиненные Министерству здравоохранения Республики Беларусь, являющиеся соисполнителями государственной программы в области охраны здоровья населения;

- министерства и ведомства, участвующие в реализации государственной программы.

С учетом поступивших замечаний и предложений государственные разработчики проекта госпрограммы в области охраны здоровья населения производят доработку проекта и при необходимости обеспечивают проведение дополнительной экспертизы.

Доработанный проект государственной программы в области охраны здоровья населения направляется в Совет Министров Республики Беларусь на утверждение.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Финансирование мероприятий государственной программы в области охраны здоровья населения осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также в пределах средств, предусматриваемых в республиканском бюджете на соответствующий финансовый (бюджетный) год, выделяемых Министерству здравоохранения Республики Беларусь в установленном порядке.

Источниками финансирования реализации государственной программы в области охраны здоровья населения также могут быть внебюджетные средства в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования государственной программы в области охраны здоровья населения, относятся: взносы организаций государственного и негосударственного секторов экономики, кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, инвесторов, заинтересованных в реализации государственной программы (или ее отдельных мероприятий).

При финансировании за счет средств республиканского бюджета Республики Беларусь или местных бюджетов государственная программа должна быть утверждена до 1 апреля года, предшествующего году, в котором эта программа будет финансироваться.

Утвержденная государственная программа должна быть обеспечена реальными финансовыми ресурсами.

При финансировании за счет внебюджетных источников под конкретную государственную программу создается специальный фонд (счет). Положение о порядке формирования и использования средств специальных фондов (счетов) для финансирования государственных программ утверждается Советом Министров Республики Беларусь.

Государственный заказчик государственной программы в области охраны здоровья населения с учетом хода ее реализации в текущем году уточняет размеры средств, необходимых для финансирования программ в

очередном году, в сроки, установленные для формирования государственного бюджета Республики Беларусь; представляет в Министерство финансов и Министерство экономики бюджетные заявки в пределах утвержденной стоимости программы с приложением необходимых обоснований.

УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ И КОНТРОЛЬ ЕЕ ВЫПОЛНЕНИЯ

Управление реализацией государственной программы в области охраны здоровья населения осуществляют государственные заказчики, которыми определяются формы и методы организации управления реализацией госпрограммы.

При необходимости государственный заказчик государственной программы в области охраны здоровья населения вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложение с обоснованием о внесении изменений или продлении срока реализации государственной программы.

Срок реализации государственной программы в области охраны здоровья населения может продлеваться не более чем на один год.

При необходимости продления срока реализации государственной программы более чем на один год, разрабатывается дополнение к действующей программе, подготовка и утверждение которого осуществляются в соответствии с настоящей Инструкцией.

Обоснование продления срока реализации государственной программы должно включать в себя данные о результатах ее реализации за отчетный период, анализ причин, по которым государственная программа не была реализована в установленные сроки, подтверждение актуальности нерешенных проблем, а также сведения об источниках финансирования расходов, предусматриваемых на ее реализацию.

Совет Министров Республики Беларусь рассматривает предложения относительно целесообразности продления срока реализации государственной программы или внесения в государственную программу изменений и дополнений.

Государственный заказчик государственной программы в области охраны здоровья населения:

- формирует и представляет в установленном порядке сводную бюджетную заявку на финансирование программных мероприятий государственной программы на очередной финансовый год;
- обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для реализации государственной программы (подпрограммы) средств;
- может привлекать юридических лиц к выполнению работ, связанных с разработкой и реализацией государственной программы;
- представляет в Совет Министров Республики Беларусь статистическую, справочную и аналитическую информацию о ходе ее реализации;

- по государственной программе, срок реализации которой завершается в отчетном году, подготавливает и до 1 марта года, следующего за отчетным, представляет в Совет Министров Республики Беларусь отчет о расходовании средств и их целевом использовании, а также о достижении целей и задач по каждой подпрограмме и государственной программе в целом.

Отчет о выполнении государственной программы в области охраны здоровья населения в установленном порядке вносится в Совет Министров Республики Беларусь.

По результатам рассмотрения годовых отчетов о ходе выполнения государственной программы в случае необходимости Советом Министров Республики Беларусь может быть принято решение о проведении экспертных проверок, на основании которых определяется целесообразность продолжения работ и финансирования государственной программы или об ее приостановлении.

Совет Министров Республики Беларусь совместно с государственным заказчиком государственной программы в области охраны здоровья населения ежегодно организует проверки хода ее реализации. При этом обращается внимание на соблюдение сроков реализации программных мероприятий, своевременность и полноту поступления бюджетных и внебюджетных средств, выделенных на реализацию этих мероприятий, целевое использование указанных средств, конечные результаты государственной программы.

МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

После утверждения государственной программы в области охраны здоровья населения государственным заказчиком(ами) разрабатывается и утверждается план по ее реализации, который включает сроки и ответственных исполнителей.

Мониторинг государственных программ в области охраны здоровья осуществляют ответственные исполнители подпрограмм или их разделов.

Мониторинг государственных программ в области охраны здоровья предполагает обобщение и анализ материалов исполнителей мероприятий государственных программ за отчетный период, который определяется государственным заказчиком программы по согласованию с Советом Министров Республики Беларусь.

Ежегодный отчет о ходе работ по государственной программе в области охраны здоровья населения направляется в срок, установленный законодательством Республики Беларусь и должен содержать:

- сведения о результатах реализации программы за отчетный период, включающие информацию о ходе и полноте выполнения программных мероприятий;

- данные о размерах бюджетных средств и средств, привлеченных из внебюджетных источников, которые были направлены на финансирование

целевой программы в отчетном периоде, а также об их целевом использовании;

- сведения о соответствии достигнутых целевых индикаторов и показателей реализации целевой программы целевым индикаторам и показателям, установленным при утверждении программы, а также фактических расходов утвержденным;

- сведения о наличии, объемах и состоянии незавершенного строительства;

- сведения о результативности НИОКР;

- сведения о внедрении и эффективности инновационных проектов;

- оценку влияния фактических результатов реализации целевой программы на показатели здоровья населения.

По данным мониторинга государственных программ в области охраны здоровья разрабатываются рекомендации и предложения по устранению недостатков, выявленных в процессе мониторинга.

Национальный статистический комитет Республики Беларусь совместно с государственным заказчиком государственной программы в области охраны здоровья населения организуют ведение статистической отчетности по реализации утвержденных мероприятий государственной программы. Требования к представляемой статистической отчетности по реализации утвержденных государственных программ являются обязательными для всех отчитывающихся участников программы.

За непредставление в установленный срок указанной статистической отчетности должностные лица, ответственные за ее представление, несут ответственность, предусмотренную законодательством Республики Беларусь.