

СИСТЕМА УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ КАК ИНФОРМАЦИОННАЯ ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ СТРАХОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ)

УДК 336.025

Анатолий Анатольевич Козлов,
заместитель начальника отдела организации системы ОМС Управления организации ОМС Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС)
Тел. 8 (926) 412-55-40
Эл. почта: a.a.kozlow@gmail.com

В статье обосновываются вносимые предложения по формированию управленческого учета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также характеристики и принципы построения форм управленческого учета для анализа реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Ключевые слова: управленческий учет, государственные внебюджетные фонды, государственные механизмы страхования, обязательное медицинское страхование.

Anatoly A. Kozlov,
Deputy Head of the MCI System Organization Division of the MCI Organization Department, Federal Compulsory Medical Insurance Fund (MCIF)
Тел. 8 (926) 412-55-40
Эл. почта: a.a.kozlow@gmail.com

MANAGEMENT ACCOUNTING SYSTEM OF PUBLIC OFF-BUDGET FUNDS AS AN INFORMATIONAL BASIS FOR PUBLIC INSURANCE MECHANISMS FORMATION (CASE STUDY OF FEDERAL COMPULSORY MEDICAL INSURANCE FUND)

The article justifies the introduced proposals for a management accounting of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund formation and the characteristics and principles of management accounting forms for the analysis of the territorial compulsory medical insurance programs.

Keywords: management accounting, public off-budget funds, public insurance mechanisms, compulsory medical insurance.

1. Введение

В настоящее время гипотеза о необходимости рационального использования финансовых средств (в особенности бюджетных, в силу их публичности и важной для государства социальной роли) близка к статусу аксиомы. Не вызывает сомнений тот факт, что при осуществлении контрольных полномочий в рамках использования публичных финансов необходимо учитывать не только законность получения тех или иных доходов и целевой характер осуществления различных расходов, но, также, эффективность использования бюджетных средств. Один из основных финансовых инструментов, коим является бухгалтерский учет, позволяет получить огромный массив данных о финансовом состоянии и результатах деятельности организации, например, информацию об ее активах, о расходах и об операциях с активами. Однако, в силу нацеленности бухгалтерского учета, как на внутреннего, так и на внешнего пользователя информации, степень детализации данных бухгалтерской отчетности недостаточна для формирования исчерпывающего ответа на вопрос о текущем уровне эффективности проводимой исследуемым объектом деятельности.

Таким образом, мы осознаем, что для эффективного управления организация нуждается в подробном информационном сопровождении, позволяющем не только осуществить целесообразное планирование расходов, но и детально охарактеризовать разнотность принимаемых решений. В данном случае, особую актуальность приобретает использование такого инструмента, как управленческий учет.

Практика применения управленческого учета начала формироваться в XX в., получив бурное развитие в его второй половине. В российские реалии управленческий учет также начинает внедряться, однако, если для коммерческих организаций данная мера продиктована собственным стремлением оптимизации затрат, то для государственного сектора внедрение данного учета необходимо, также, по причине публичной значимости расходования бюджетных средств и потребностью контроля за эффективностью его осуществления.

Вместе с тем, несмотря на то, что некоторые органы государственной власти уже апробировали институт управленческого учета, говорить о его повсеместном внедрении преждевременно. Дело в том, что единые методические рекомендации его применения, акты, обязывающие осуществлять подобную деятельность в публичном секторе, отсутствуют. Стоит отметить, что применительно к Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (далее – Федеральный фонд ОМС), подобная деятельность предусмотрена [1], однако она не имеет нормативной и методической основы.

2. Управленческий учет как инструмент повышения эффективности управления общественными финансами

В международной практике институт управленческого учета нашел широкое распространение во второй половине XX в., хотя, следует отметить, что трактовка самого термина, обозначающего данный инструмент, варьируется. «Содержание понятия «управленческий учет» в разных странах различное. Впервые его начали использовать авторы, пишущие на английском языке. В Германии этим термином не пользуются вообще, предпочитая название соответствующего учебного курса и практического дела «Исчисление затрат

и результатов». Соответственно, область планирования, учета, контроля и анализа издержек ограничивается в основном выручкой от продаж и затратами текущего года. В англоязычных странах (США, Англии, Канаде) управленческий учет рассматривают шире. В его сферу входят финансовые и производственные инвестиции, результаты их использования. Во Франции предпочитают понятие «маржинальный учет» и ограничивают его поиском и обоснованием управленческих решений на перспективу с использованием показателей маржинальной прибыли» [2].

В Российской Федерации потребность во внедрении управленческого учета в публичной сфере уже достаточно давно отмечается в научной литературе. Вместе с тем, нормативная основа данного вида деятельности находится лишь в стадии формирования. На необходимость внедрения управленческого учета в практику государственного управления обращено внимание в распоряжении Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». В данном акте, посвященном управлению общественными финансами, в числе направлений развития отмечено «формирование методологии управленческого учета, в том числе его интеграции с другими видами учета». Естественно, что данное распоряжение не может предписать внедрение института управленческого учета в обязательном порядке. Иными словами, настоящий

акт не создал правовую основу для широкого внедрения управленческого учета, но лишь наметил ее создание, хотя, как было отмечено выше, на уровне отдельных органов власти уже сформированы и внедрены в практику методические рекомендации по управленческому учету.

Так, приказ Министерства финансов Российской Федерации № 182н, Министерства экономического развития Российской Федерации № 674 от 23 декабря 2010 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов» обращает внимание на необходимость создания системы управленческого учета в части расходов и показателей реализации государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ. Несмотря на то, что централизованного внедрения данного института в практику государственного управления посредством закрепления норм о нем в федеральном законе проведено не было, подобные нововведения, бесспорно, желательны, в том числе и применительно к Федеральному фонду ОМС, нормативная база которого не располагает методическими рекомендациями в данной области.

3. Информационные потребности оценки эффективности механизмов государственного страхования и возможности их обеспечения

Институт страхования в его взаимодействии с финансово-кредитной системой Российской Федерации

сравнительно молод и находится на этапе развития и совершенствования. Связано это, в первую очередь, со становлением экономической, социальной, культурной сфер регулирования Российской Федерации как самостоятельного государства. В силу нахождения на относительно ранней стадии своего развития реализация государственных механизмов страхования обладает рядом сложившихся достоинств и недостатков, что привлекает интерес к изучению установившихся отношений в процессе взаимодействия государства и страхового рынка.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют следующие государственные внебюджетные фонды:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Каждый из перечисленных выше внебюджетных фондов, обладая индивидуальными особенностями и отличительными чертами, является воплощением реализации государственных механизмов страхования на территории Российской Федерации, однако, в рамках представленной статьи в качестве объекта исследования была выбрана организация управленческого учета непосредственно в Федеральном фонде ОМС. Данный выбор объясняется преобладанием Федерального фонда ОМС на государственном рынке страхования в части охвата граждан: Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации направлены

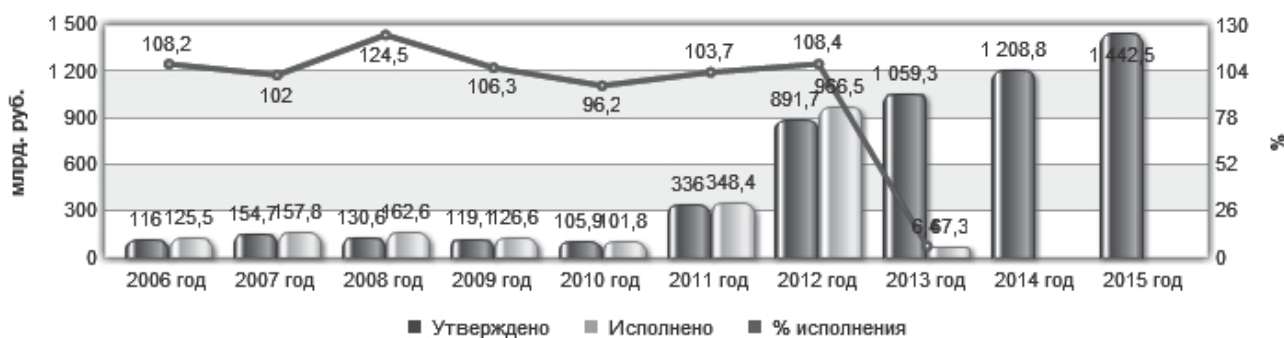


Рис. 1. Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования [4]

на взаимодействие с определенными категориями граждан (гражданами, вышедшими на пенсию и относящимися к определенным социальным группам), в то время, как полис обязательного медицинского страхования действует в отношении граждан Российской Федерации со дня их рождения, постоянно или временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства (за исключением высококвалифицированных специалистов и членов их семей в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), а также лиц, имеющих право на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» [3]. Более того, суммы, расходуемые на оказание бесплатной медицинской помощи в рамках ОМС в Российской Федерации, ежегодно значительно увеличиваются (см. График № 1).

Федеральный фонд ОМС, являясь самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, располагая самостоятельным балансом, обособленным имуществом, счетами в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования [5].

Полнота и разнонаправленность полномочий Федерального фонда ОМС характеризует широкий масштаб деятельности и высокие темпы развития обязательного медицинского страхования в Российской Федерации: от контроля за деятельностью территориальных фондов до международного сотрудничества, от издания нормативных правовых актов и методических указаний до организации научно-исследовательских работ и т.д.

С учетом сложившихся в Российской Федерации принципов определения уровня эффективности расходования государственных средств (степень соответствия фактических значений показателей их целевым значениям) и потребностей

Федерального фонда ОМС в создании единой интегрированной системы персонифицированного учета оказанной медицинской помощи, анализ нормативных правовых актов, регулирующих осуществление бухгалтерского учета и отчетности Федеральным фондом ОМС, позволяет сделать вывод о невозможности получения непосредственно из форм бухгалтерской отчетности необходимых данных для определения уровня эффективности реализации программ обязательного медицинского страхования.

Так, нормативная правовая база *de jure* предусматривает возможность получения данных, необходимых для полноценного анализа эффективности реализации программ обязательного медицинского страхования. Однако *de facto* данная возможность не применяется на практике, что говорит об отсутствии полноценной реализации возможностей бюджетного учета в Российской Федерации. Также, в соответствии с упомянутыми принципами определения уровня эффективности расходования государственных средств, бухгалтерская отчетность не позволяет получить качественные данные, необходимые для расчета и сопоставления запланированных, утвержденных и фактических показателей реализации программ обязательного медицинского страхования на территории Российской Федерации.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости формирования системы показателей в рамках управленческого учета, отвечающей сложившимся принципам определения уровня эффективности расходования государственных средств и потребностям Федерального фонда ОМС в создании единой интегрированной системы персонифицированного учета оказанной медицинской помощи.

4. Предложения по организации управленческого учета Федерального фонда обязательного медицинского страхования

В первую очередь, необходимо описать основные характеристики предлагаемой системы управленческого учета Федерального фонда

ОМС. Для этих целей опишем ее основные параметры.

Так, основной *целью* управленческого учета Федерального фонда ОМС является повышение эффективности управления средствами обязательного медицинского страхования на основе анализа использования субъектами и участниками системы ОМС данных средств. Применение управленческого учета позволит руководству Федерального фонда ОМС оперативно реагировать на изменения, происходящие в системе ОМС, и в кратчайшие сроки принимать решения, способствующие повышению эффективности функционирования данной отрасли.

Федеральный фонд ОМС, безусловно, *уполномочен* осуществлять управленческий учет, на что нам указывают положения устава Федерального фонда ОМС, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857, и возложенный на Управление бухгалтерского учета и отчетности функционал [1]. Однако, как было отмечено ранее, ведомственный акт, регламентирующий методы и порядок организации и ведения данного учета, Федеральным фондом ОМС не принят. Безусловно, соответствующими структурными подразделениями Федерального фонда ОМС осуществляется анализ исполнения бюджета Федерального фонда ОМС, а принятие управленческих решений руководством основывается на результатах внутриведомственной аналитики, из-за чего может возникнуть вопрос в целесообразности внедрения системы управленческого учета для реализации уже исполняемых функций. Однако необходимо также обратить внимание на то, что ведение управленческого учета будет осуществляться в «автоматическом» режиме, что позволит руководству Федерального фонда ОМС, с учетом применения современных технологий информационного обеспечения, значительно сократить временные затраты на исполнение сотрудниками фонда поручений по подготовке отчета об эффективности реализации территориальных программ.

Необходимо также рассмотреть вопрос о соотношении бухгалтер-

ского и управленческого учета. Управленческий учет, бесспорно, связан с бухгалтерским, поскольку в рамках управленческого учета может быть использована финансовая информация, формируемая в рамках бухгалтерского учета, а также в связи с недопустимостью противоречий между отдельными показателями управленческой и бухгалтерской отчетности. Однако ведение управленческого учета преследует иные (внутренние), по сравнению с бухгалтерским, цели, направленные на оптимизацию процесса принятия управленческих решений руководством Федерального фонда ОМС. Представляется правильным сделать вывод, согласно которому управленческий учет, хоть и связан с бухгалтерским, все же является отдельным институтом. Решение о выборе формы организации системы управленческого учета – автономной или интегрированной с системой бухгалтерского учета, находится в компетенции руководства Федерального фонда ОМС и зависит от многих показателей, среди которых наличие финансовых и трудовых ресурсов для создания обособленной службы управленческого учета, соответствующего программного обеспечения и т.д.

Заметим, что построение системы управленческого учета на основе бухгалтерского позволит сократить ранее упоминаемые временные затраты и ограничить круг лиц, имеющих доступ к рассматриваемым данным, что является немаловажным фактором, соответствующим предназначению института управленческого учета.

Наконец, мы можем перейти к обзору предполагаемой структуры системы управленческого учета Федерального фонда ОМС. Представляется рациональным организовать систему управленческого учета в виде информационных потоков данных, представляемых в ряде взаимозависимых форм, отражающих информацию о значениях запланированных (расчетных), утвержденных и фактических показателей основных направлений деятельности Федерального фонда ОМС, удобных для анализа эффективности расходов

бюджета по следующим направлениям:

- реализация территориальных программ обязательного медицинского страхования;
- реализация региональных программ модернизации системы здравоохранения субъектов Российской Федерации;
- контроль уровня оплаты труда медицинских работников за счет средств ОМС и т.д.

5. Предлагаемые принципы построения форм управленческого учета для анализа реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования

В рамках представленной статьи будут внесены предложения по составлению форм анализа территориальных программ ОМС 2012 года, поскольку Федеральный фонд ОМС обладает фактическими данными об исполнении программ рассматриваемого отчетного периода. Представленная гипотеза не уменьшает актуальности вносимых предложений, поскольку учет результатов анализа реализации территориальных программ ОМС предшествующего периода позволит сделать необходимые выводы об оптимизации процесса реализации действующих программ.

Так, уровень эффективности расходования государственных средств на реализацию территориальных программ обязательного медицинского страхования в их базовой части целесообразно определять путем сопоставления показателей объема и стоимости оказания единицы объема медицинской помощи в разрезе *средних, расчетных, утвержденных и фактических* значений.

Так, включение показателя *средних* для регионов Российской Федерации значений объема и стоимости оказания единицы объема медицинской помощи в форму управленческой отчетности позволит оценить соответствие территориальной программы обязательного медицинского страхования в анализируемом регионе нормативам объема оказания медицинской помощи и нормативам финансовых затрат

на единицу объема медицинской помощи, рекомендуемым информационным письмом Минздравсоцразвития России от 22 декабря 2011 г. № 20-2/10/1-8234 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2012 год». Основываясь на данном сопоставлении, руководство Федерального фонда ОМС сможет сделать вывод об исполнении минимальных значений установленных российским законодательством нормативов оказания медицинской помощи за счет средств ОМС в каждом отдельно рассматриваемом субъекте Российской Федерации.

Включение в формы управленческой отчетности *расчетных* показателей с учетом корректировки на особенности возрастного-полового состава застрахованного в анализируемом субъекте Российской Федерации населения в соответствии с региональным сегментом единого регистра застрахованных лиц позволит сделать вывод о соответствии фактических и утвержденных показателей рекомендованным ведомственным законодательством данным. Иными словами, руководство Федерального фонда ОМС сможет проанализировать, соответствуют ли утвержденные субъектом Российской Федерации основные показатели территориальной программы ОМС рекомендуемым для данного региона методологией, доведенной в информационном письме Минздравсоцразвития России от 22 декабря 2011 г. № 20-2/10/1-8234. Аналогичное сравнение может быть проведено и для фактических показателей.

Учет *утвержденных* субъектом Российской Федерации и *фактических* показателей реализации базовых территориальных программ обязательного медицинского страхования позволит руководству Федерального фонда ОМС оценить, в какой степени территориальными фондами были достигнуты плановые показатели реализации базовых программ (учитывая возможность внесения изменений в территориальные программы государственных гарантий оказания

гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи).

Помимо расчетных показателей формы управленческого учета должны также содержать аналогичные показатели в их законодательно утвержденном и фактически исполненном значениях. Так, в качестве *утвержденных* показателей целесообразно включить показатели объемов и стоимости оказания медицинской помощи в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим на территории анализируемого субъекта, бесплатной медицинской помощи на 2012 год. *Фактические* показатели мы можем позаимствовать из соответствующих форм внутриведомственной отчетности, например, из форм, предоставляемых территориальным фондом обязательного медицинского страхования в рамках унифицированной системы сбора, контроля и обработки информации в системе обязательного медицинского страхования (системы УСОИ-М), что отвечает ранее выявленным требованиям к системе управленческого учета требованиям в информатизации системы ОМС.

При помощи вышеописанных форм руководство Федерального фонда ОМС сможет делать выводы о соответствии фактически исполненных объемов оказания

медицинской помощи по профилям, специальностям и типам расчетным данным, рекомендованным отраслевым законодательством с учетом демографических и статистических показателей анализируемого субъекта Российской Федерации.

6. Заключение

Таким образом, предложенные формы управленческого учета Федерального фонда ОМС, позволяют дать оценку уровню эффективности реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, что способствует оптимизации процесса управления финансированием системы здравоохранения за счет средств ОМС и является необходимым этапом на пути повышения качества жизни граждан Российской Федерации.

Литература

1. Официальный сайт Федерального фонда обязательного медицинского страхования [сайт] URL: [http://ora.ffoms.ru/portal/page/portal/top/about/general/struct/Управление бухгалтерского учета](http://ora.ffoms.ru/portal/page/portal/top/about/general/struct/Управление_бухгалтерского_учета) (дата обращения: 11.10.2013).
2. Сунгатуллина Р.Н., Загарских В.В. Международный опыт организации управленческого учета // Международный бухгалтерский учет, № 12/2012, с. 17 – 26.
3. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обяза-

тельном медицинском страховании в Российской Федерации».

4. Бюджет Фонда обязательного медицинского страхования : Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL : <http://info.minfin.ru/foms.php> (дата обращения 11.10.2013.).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

References

1. The official website of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund [website]. URL: [http://ora.ffoms.ru/portal/page/portal/top/about/general/struct/Управление бухгалтерского учета](http://ora.ffoms.ru/portal/page/portal/top/about/general/struct/Управление_бухгалтерского_учета) (date of access: 11.10.2013).
2. Sungatullina R.N., Zagarskikh V.V. International experience in management accounting // Meshdunarodniy buhgalterskiy uchët, № 12/2012, p. 17 – 26.
3. The Federal Law of November 29, 2010 № 326-FZ «On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation».
4. The budget of the Compulsory Health Insurance: The Ministry of Finance of the Russian Federation [website]. URL: <http://info.minfin.ru/foms.php> (date of access 11.10.2013.).
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of July 29, 1998 № 857 «On approval of the charter of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund».