

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«24» декабря 2018 г.

№ ОМ-152/12-03

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ формирования и исполнения в 2017 – 2018 годах территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Правительстве Ульяновской области»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 6 декабря 2018 г. № 64К (1285))

1. Основание проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (пункт 2.6.0.19).

2. Предмет контрольного мероприятия:

2.1. Нормативные правовые акты, регламентирующие законность, полноту формирования и финансового обеспечения территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы.

2.2. Распорядительные документы, обосновывающие выделение в 2017 и 2018 годах средств на реализацию территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и подтверждающие их использование (бюджетная, бухгалтерская отчетность об использовании средств, выделенных на оплату медицинской помощи).

2.3. Показатели реализации за 2017 год и истекший период 2018 года территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

2.4. Статистические данные о деятельности медицинских организаций за 2017 год и истекший период 2018 года.

3. Объект контрольного мероприятия: Правительство Ульяновской области.

4. Срок проведения контрольного мероприятия: с 28 июня по 30 ноября 2018 года (камерально).

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Цель 1. Проверить нормативные правовые акты, распорядительные документы, регламентирующие законность, полноту формирования и финансового обеспечения территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы.

5.2. Цель 2. Проверить достаточность средств и соответствие утвержденных объемов финансового обеспечения территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы, а также объемы и структуру финансового обеспечения территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы.

5.3. Цель 3. Проверить результаты реализации в 2017 году и истекшем периоде 2018 года территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

6. Проверяемый период деятельности: 2017 - 2018 годы.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки.

В соответствии с Законом Ульяновской области от 17 ноября 2016 г. № 164-ЗО «О Правительстве Ульяновской области» (далее – Закон № 164-ЗО) Правительство Ульяновской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Ульяновской области, осуществляет исполнительную власть Ульяновской области, является

коллегиальным органом, возглавляющим систему исполнительных органов государственной власти Ульяновской области.

Правительство Ульяновской области распределяет функции между исполнительными органами государственной власти Ульяновской области, утверждает положения об исполнительных органах государственной власти Ульяновской области и их территориальных органах, устанавливает предельную штатную численность и фонд оплаты труда их государственных гражданских служащих (работников).

Статьей 8 Закона № 164-ЗО определены общие полномочия Правительства Ульяновской области.

Кроме того, полномочия Правительства Ульяновской области в конкретных сферах деятельности определены статьями 9 – 16 Закона № 164-ЗО.

Исполнительным органом государственной власти Ульяновской области, участвующим в реализации на территории Ульяновской области государственной политики в сфере охраны здоровья, социального развития и социальной защиты населения, государственной семейной политики и демографической политики Российской Федерации является Министерство здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области, действующее на основании Положения о Министерстве здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 20 июня 2016 г. № 14/275-П.

Медицинскую помощь в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области в 2017 году оказывали 102 медицинские организации, из них в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования – 85 медицинских организаций, или 83,3 % от общего количества медицинских организаций. В 2018 году количество медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания

гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области, увеличилось на 11 организаций, в основном, за счет медицинских организаций частной формы собственности, количество которых увеличилось на 9 организаций по сравнению с 2017 годом.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Цель 1

8.1.1. Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы утверждены соответственно постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2016 г. № 1403 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Программа государственных гарантий на 2017 год), от 8 декабря 2017 г. № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Программа государственных гарантий на 2018 год).

Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее – Территориальная программа на 2017 год) и на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее – Территориальная программа на 2018 год) утверждены постановлением Правительства Ульяновской области от 29 декабря 2016 г. № 661-П и от 26 декабря 2017 г. № 680-П, соответственно.

Территориальная программа утверждена:

на 2017 год в сумме 13 858 850,1 тыс. рублей, в том числе, за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 562 003,9 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 11 296 846,2 тыс. рублей (без учета расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) своих функций).

на 2018 год в сумме 15 849 164,1 тыс. рублей, в том числе, за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 255 014,7 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 13 594 149,3 тыс. рублей (без учета расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом ОМС своих функций).

Таким образом, стоимость Территориальной программы на 2018 год увеличилась на 14,4 % по сравнению с 2017 годом. При этом финансовое обеспечение Территориальной программы из областного бюджета Ульяновской области уменьшилось на 12,0 %, а за счет средств обязательного медицинского страхования увеличилось на 0,3 %.

8.1.2. В ходе проверки обоснованности расчетов объемов, нормативов финансовых затрат на единицу объема, подушевых нормативов финансирования медицинской помощи, утвержденных Территориальными программами на 2017 и 2018 годы, установлено следующее.

При формировании территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи использовались рекомендации Минздрава России о формировании и экономическом обосновании территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, а также на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (письма Минздрава России от 23 декабря 2016 г. № 11-7/10-2-8304 и от 13 декабря 2017 г. № 11-7/10-2-8616).

В соответствии с указанными письмами Минздрава России финансовое обеспечение территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы рассчитывалось исходя из численности населения субъекта Российской Федерации по прогнозу Росстата на 1 января текущего года и численности застрахованных лиц на 1 апреля предыдущего года.

Прогнозная численность населения Ульяновской области, используемая для расчета стоимости территориальных программ по состоянию на 1 января

2017 года составляла 1 252 230 человек, на 1 января 2018 года — 1 248 701 человек, численность лиц, застрахованных по ОМС, в Ульяновской области по состоянию на 1 апреля 2016 года составила 1 261 622 человек, по состоянию на 1 апреля 2017 года — 1 254 264 человек.

Согласно письмам Минздрава России от 23 декабря 2016 г. № 11-7/10/2-8304 и от 13 декабря 2017 г. № 11-7/10/2-8616 размер бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов на реализацию территориальных программ государственных гарантий на 2017 и 2018 годы определяется исходя из величины среднего подушевого норматива финансирования за счет средств соответствующих бюджетов, установленного в сумме 3 488,6 рублей, коэффициента дифференциации и численности населения субъекта Российской Федерации по прогнозу Росстата на 1 января 2017 года и на 1 января 2018 года, соответственно.

Расчетная стоимость Территориальной программы на 2017 год за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области, установленная в ходе контрольного мероприятия, составляет 4 368 529,6 тыс. рублей ($1\,252\,230 \times 3\,488,6 \times 1,0$ (коэффициент дифференциации)). При этом Территориальная программа на 2017 год за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области утверждена в сумме 2 562 003,9 тыс. рублей, что на 1 806 525,7 тыс. рублей меньше расчетной стоимости.

Аналогично, расчетная стоимость Территориальной программы на 2018 год за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области составляет 4 356 218,3 тыс. рублей ($1\,248\,701 \times 3\,488,6 \times 1,0$ (коэффициент дифференциации)). При этом Территориальная программа на 2018 за счет за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области утверждена в сумме 2 255 014,7 тыс. рублей, что на 2 101 203,6 тыс. рублей меньше расчетной стоимости.

Согласно письмам Минздрава России от 23 декабря 2016 года № 11-7/10/2-8304 и от 13 декабря 2017 года № 11-7/10/2-8616 для определения стоимости территориальной программы обязательного медицинского

страхования необходимо величину среднего подушевого норматива финансирования за счет средств обязательного медицинского страхования, установленного Программой государственных гарантий на 2017 год (8 896,0 рублей) и на 2018 год (10 812,7 рублей), умножить на коэффициент дифференциации и на численность застрахованных лиц в субъекте Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2016 года и на 1 апреля 2017 года, соответственно.

Соответственно, расчетная стоимость Территориальной программы на 2017 год за счет средств обязательного медицинского страхования составляет 11 223 389,3 тыс. рублей ($1\,261\,622 \times 8\,896,0 \times 1,0$ (коэффициент дифференциации)). Территориальная программа на 2017 год за счет средств обязательного медицинского страхования утверждена в сумме 11 296 846,2 тыс. рублей, что на 73 456,9 тыс. рублей больше расчетной стоимости.

Аналогично, расчетная стоимость Территориальной программы на 2018 год за счет средств обязательного медицинского страхования составляет 13 561 980,3 тыс. рублей ($1\,254\,264 \times 10\,812,7 \times 1,0$ (коэффициент дифференциации)). Территориальная программа на 2018 год за счет средств обязательного медицинского страхования утверждена в сумме 13 594 149,3 тыс. рублей, что на 32 269,0 тыс. рублей больше расчетной стоимости.

Таким образом, Правительством Ульяновской области стоимость Территориальных программ на 2017 и 2018 годы за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области была рассчитана без учета разъяснений Минздрава России, что привело к занижению стоимости территориальных программ государственных гарантий. Данная ситуация создает риски невыполнения объемов медицинской помощи и снижения ее качества.

В нарушение положений раздела VII Программ государственных гарантий на 2017 и 2018 годы Правительство Ульяновской области установило в Территориальных программах на 2017 и 2018 годы подушевые нормативы финансирования и нормативы финансовых затрат на единицу объема

медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области ниже средних нормативов, предусмотренных Программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы.

Так, при утвержденном Правительством Российской Федерации в Программе государственных гарантий на 2017 год среднем подушевом нормативе финансирования за счет бюджетных ассигнований соответствующего бюджета в 3 488,6 рублей, в Территориальной программе на 2017 год подушевой норматив в Ульяновской области составил 2045,95 рублей, что на 41,4 % ниже среднего подушевого норматива финансирования.

Аналогично, в 2018 году при утвержденном Правительством Российской Федерации в Программе государственных гарантий на 2018 год среднем подушевом нормативе финансирования за счет бюджетных ассигнований соответствующего бюджета в 3 488,6 рублей, подушевой норматив в Территориальной программе Ульяновской области на 2018 год составил 1 805,89 рублей, что на 48,2 % ниже среднего подушевого норматива финансирования.

Установлено, что 4 из 5 нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области, установленных Территориальными программами на 2017 и 2018 годы, ниже средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, утвержденных Программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы, соответственно:

на 1 посещение с профилактической целью при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях на 45,7 % и 65 %;

на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях на 52,3 % и 67,8 %;

на 1 случай госпитализации в стационарных условиях для оказания специализированной медицинской помощи на 46,2 % и 48,7 %;

на 1 койко-день в стационарных условиях для оказания паллиативной медицинской помощи на 60,5 % и 75,8 %.

8.1.3. В ходе оценки соблюдения действующего законодательства в сфере охраны здоровья граждан и обязательного медицинского страхования при формировании Территориальных программ на 2017 и 2018 годы установлено, что согласно Программам государственных гарантий на 2017 и 2018 годы территориальные программы должны соответствовать требованиям в части определения порядка, условий предоставления медицинской помощи, критериев доступности и качества медицинской помощи.

Разделом VII Программ государственных гарантий на 2017 и 2018 годы установлено, что подушевые нормативы финансирования устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации исходя из средних подушевых нормативов, предусмотренных указанными программами. Выявленные в ходе контрольного мероприятия и отмеченные выше факты установления в Территориальных программах на 2017 и 2018 годы заниженных подушевых нормативов финансирования за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области могут свидетельствовать о нарушении прав граждан, проживающих на территории Ульяновской области, на получение бесплатной медицинской помощи надлежащего объема и качества, а также интересов медицинских организаций на возмещение расходов за оказанную медицинскую помощь.

8.2. Цель 2

8.2.1. Территориальная программа на 2017 год утверждена в сумме 13 858 850,1 тыс. рублей, в том числе, за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 562 003,9 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 11 296 846,2 тыс. рублей.

Источниками финансового обеспечения Территориальной программы на 2017 год за счет средств ОМС Ульяновской области являлись субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в размере 11 166 181,4 тыс. рублей, или 98,8 % стоимости указанной Территориальной программы, межбюджетные трансферты из областного бюджета Ульяновской области в размере 65 072,8 тыс. рублей (0,6 %) и прочие поступления в размере 65 592,0 тыс. рублей (0,6 %).

Территориальная программа на 2018 утверждена в сумме 15 849 164,1 тыс. рублей, в том числе за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 255 014,7 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 13 594 149,3 тыс. рублей.

Источниками финансового обеспечения Территориальной программы на 2018 год за счет средств ОМС Ульяновской области являлись субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в размере 13 500 349,6 тыс. рублей, или 99,3 % стоимости указанной Территориальной программы, межбюджетные трансферты из областного бюджета Ульяновской области в размере 45 000,0 тыс. рублей (0,3 %) и прочие поступления в размере 48 800,0 тыс. рублей (0,4 %).

Таким образом, стоимость Территориальной программы на 2018 год увеличилась на 14,4 % по сравнению с 2017 годом. При этом финансовое обеспечение Территориальной программы за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области уменьшилось на 12,0 %, а за счет средств ОМС увеличилась на 20,9 %.

Данные о сложившейся стоимости Территориальных программ на 2017 и 2018 годы по видам, условиям и формам оказания медицинской помощи в разрезе источников финансового обеспечения представлены в таблице № 1.

Таблица № 1
(Тыс. рублей)

№ строки	Наименование	Единица измерения	Стоимость территориальной программы на 2017 год по источникам ее финансового обеспечения		Стоимость территориальной программы на 2018 год по источникам ее финансового обеспечения	
			тыс. руб.		тыс. руб.	
			за счет средств бюджета Ульяновской области	средства ОМС	за счет средств бюджета Ульяновской области	средства ОМС
1	2	4	5	6	7	8

01	I. Медицинская помощь, предоставляемая за счет средств областного бюджета Ульяновской области, в том числе:		2 491 259,6	x	2 255 014,7	x
02	1. Скорая, в том числе скорая специализированная медицинская помощь, не включенная в ТП ОМС, в том числе:	вызов	44 861,9	x	22 793,8	x
03	не идентифицированным и не застрахованным в системе ОМС лицам	вызов	159,4	x	280,8	x
04	2. Медицинская помощь в амбулаторных условиях, в том числе:	посещение с профилактической и иными целями	186 099,9	x	128 479,9	x
05		обращение	139 992,9	x	97 856,7	x
06	не идентифицированным и не застрахованным в системе ОМС лицам	посещение с профилактической и иными целями	5 323,2	x	6 104,2	x
07		обращение	2 793,2	x	3 241,3	x
08	3. Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях, в том числе:	случай госпитализации	877 428,7	x	738 602,6	x
09	не идентифицированным и не застрахованным в системе ОМС лицам	случай госпитализации	14 030,5	x	11 324,8	x
10	4. Медицинская помощь в условиях дневного стационара, в том числе:	случай лечения	87 431,9	x	66 761,8	x
11	не идентифицированным и не застрахованным в системе ОМС лицам	случай лечения	348,6	x	1 845,1	x
12	5. Паллиативная медицинская помощь	койко-день	84 534,3	x	53 568,7	x
13	6. Другие государственные и муниципальные услуги (работы)	-	1 035 291,6	x	1 118 332,8	x
14	7. Высокотехнологичная медицинская помощь, оказываемая в медицинских организациях на территории Ульяновской области	случай госпитализации	35 618,4	x	28 618,4	x
15	II. Средства областного бюджета Ульяновской области на приобретение медицинского оборудования для медицинских организаций, работающих в системе ОМС, в том числе:		70 744,3	x	x	x
16	- санитарного транспорта	-	44 823,4	x	x	x
17	- КТ	-	x	x	x	x
18	- МРТ	-	x	x	x	x

19	- иного медицинского оборудования	-	25 920,9	x	x	x
20	III. Медицинская помощь в рамках ТП ОМС, в том числе:		x	11 296 846,2	x	13 594 149,4
	- затраты на ведение дела СМО		x	x	106 818,3	128 799,7
21	I. Медицинская помощь, предоставляемая в рамках базовой программы ОМС застрахованным лицам:		x	11 190 027,9	x	13 465 349,7
22	- скорая медицинская помощь	вызов	x	699 299,1	x	845 150,6
23.1	- медицинская помощь в амбулаторных условиях	посещение с профилактическими и иными целями	x	1 115 362,2	x	13 466 627,1
23.2		посещение по неотложной медицинской помощи	x	340 254,4	x	410 820,8
23.3		обращение	x	2 677 334,3	x	3 223 649,0
24	- специализированная медицинская помощь в стационарных условиях, в том числе:	случай госпитализации	x	5 455 534,0	x	6 528 279,8
25.1	медицинская реабилитация в стационарных условиях	койко-день	x	222 289,9	x	161 917,4
25.2	высокотехнологичная медицинская помощь	случай госпитализации	x	682 056,2	x	682 056,1
26	- медицинская помощь в условиях дневного стационара	случай лечения	x	902 243,9	x	1 110 822,5
27	2. Медицинская помощь по видам и заболеваниям сверх базовой программы ОМС:		x-	x-	x-	x
28	ИТОГО		2 562 003,9	11 296 846,2	2 238 775,8	13 594 149,4

8.2.2. Оценка структуры расходов медицинских организаций из различных источников в 2017 году показал, что наибольший объем средств – за счет всех источников 63,5 %, за счет средств ОМС 67,3 % – направляется на оплату труда работников медицинских организаций и начисления на оплату труда. Значительная доля средств – за счет всех источников 19,5 %, за счет средств ОМС 16,5 % – направлена в 2017 году на приобретение основных средств и материальных запасов. На приобретение услуг, включая услуги связи, транспортные услуги, коммунальные услуги и услуги по содержанию

имущества направлено за счет всех источников 16,0 %, за счет средств ОМС 16,5 %.

8.2.3. Анализ дебиторской и кредиторской задолженности медицинских организаций, участвующих в реализации Территориальных программ на 2017 и 2018 годы, сформировавшейся за счет средств областного бюджета Ульяновской области, показал следующее.

По состоянию на 1 января 2018 года дебиторская задолженность составила 5 652,2 тыс. рублей, что на 1 526 тыс. рублей, или на 21,3 %, меньше задолженности на начало 2017 года (7 178,2 тыс. рублей).

Просроченная дебиторская задолженность отсутствовала.

Кредиторская задолженность медицинских организаций по состоянию на 1 января 2017 года составила 144 532,9 тыс. рублей, из них просроченная – 26 059,2 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2018 года кредиторская задолженность составила 195 116,8 тыс. рублей, что на 50 583,9 тыс. рублей, или на 14,2 %, больше задолженности на начало 2017 года. Просроченная кредиторская задолженность в течение 2017 года увеличилась на 28,4 % и составила 33 470,6 тыс. рублей.

Таким образом, в течение 2018 года отмечается рост дебиторской задолженности медицинских организаций и снижение кредиторской задолженности. При этом просроченная кредиторская задолженность увеличилась.

8.2.4. Анализ дебиторской и кредиторской задолженности медицинских организаций, участвующих в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, сформировавшейся за счет средств ОМС, показал следующее.

По состоянию на 1 января 2017 года дебиторская задолженность медицинских организаций составила 9 030,8 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2018 года дебиторская задолженность составила 35 899,9 тыс. рублей, что на 26 869,1 тыс. рублей, или в 4 раза больше задолженности на начало 2017 года.

Просроченная дебиторская задолженность отсутствовала.

Кредиторская задолженность медицинских организаций по состоянию на 1 января 2017 года составила 754 769,4 тыс. рублей, из них просроченная – 165 415,9 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2018 года кредиторская задолженность составила 1 871 290,5 тыс. рублей, что на 1 116 521,1 тыс. рублей, или в 2,5 раза, больше задолженности на начало 2017 года. Просроченная кредиторская задолженность в течение 2017 года увеличилась в 6,4 раза и составила 1 050 565,9 тыс. рублей.

Таким образом, в течение 2018 года отмечается рост как дебиторской, так и кредиторской задолженности медицинских организаций, в том числе, просроченной кредиторской задолженности.

По информации, представленной Министерством здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области, основной причиной образования кредиторской задолженности медицинских организаций является недофинансирование программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области.

В целом, проверкой достаточности средств и соответствия утвержденных объемов финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы, а также объемов и структуры финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 и 2018 годы, установлены отклонения фактически достигнутых объемов от запланированных. Кроме того, наличие просроченной кредиторской задолженности медицинских организаций может свидетельствовать о

недостаточности финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

8.3. Цель 3

8.3.1. В ходе оценки фактического выполнения запланированных объемов медицинской помощи и достигнутых показателей реализации Территориальных программ на 2017 и 2018 годы установлено следующее.

Данные об утвержденных в Территориальной программе на 2017 год и фактически выполненных объемах медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области в соответствии с данными формы федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о ресурсном обеспечении и оказании медицинской помощи населению» (далее – Форма № 62) представлены в таблице № 2.

Таблица № 2

Наименование показателя	Ед. изм.	Объемы медицинской помощи		% отклонения
		Утверждено Территориальной программой на 2017 год	Выполнено по данным формы №62	
Скорая медицинская помощь	вызов	5 220	5 048	-3,3
Медицинская помощь в амбулаторных условиях, в том числе:	посещение	876 561	802 200	-8,5
в связи с заболеваниями	обращение	250 446	190 388	-24,0
Специализированная медицинская в стационарных условиях, из них:	койко-дней	809 113	752 377	-7,0
	случаев госпитализаций	22 256	19 920	-10,5
медицинская реабилитация	койко-дней	29 996	27 379	-8,7
	случаев госпитализаций	1 126	1 154	2,5
Медицинская помощь в условиях дневных стационаров	пациенто-дней	11 647	113 742	В 8,8 раз
	случаев лечения	5 009	4 902	-2,1
Паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях	койко-дней	115 205	81 460	-29,3
	случаев госпитализ	3 977	3 983	-0,2

Наименование показателя	Ед. изм.	Объемы медицинской помощи		% отклонения
		Утверждено Территориальной программой на 2017 год	Выполнено по данным формы №62	
	аций			

Анализ выполнения объемов медицинской помощи показал, что указанные объемы перевыполнены по числу случаев госпитализации в целях медицинской реабилитации на 2,5 %, по числу пациенто-дней в условиях дневных стационаров в 8,8 раз.

Не выполнены утвержденные объемы медицинской помощи:

по числу вызовов скорой медицинской помощи на 3,3 %;

по медицинской помощи в амбулаторных условиях (по числу посещений) на 8,5 %;

по числу обращений в связи с заболеванием на 24,0 %;

при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях по числу койко-дней на 7,0 %, по числу случаев госпитализаций на 10,5 %;

по числу койко-дней при оказании специализированной медицинской помощи в целях медицинской реабилитации на 8,7 %;

при оказании паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях по числу койко-дней на 29,3 %, по числу случаев госпитализаций на 0,2 %.

Необходимо отметить, что при анализе Формы № 62 установлено несоответствие показателей указанной формы и Территориальной программы на 2017 год.

Так, по данным Формы № 62 за счет средств областного бюджета Ульяновской области на финансовое обеспечение мероприятий по медицинской реабилитации в объеме 27 379 койко-дней направлено 30 549,4 тыс. рублей.

Между тем Территориальной программой на 2017 год объемы медицинской помощи, нормативы затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы и объемы финансирования медицинской помощи, оказанной в стационарных условиях для медицинской реабилитации, за счет средств областного бюджета Ульяновской области не утверждались.

Сведения об утвержденных в Территориальной программе на 2017 год и фактически выполненных объемах медицинской помощи за счет средств ОМС в соответствии с данными Формы № 62 представлены в таблице № 3.

Таблица № 3

Наименование показателя	Ед. изм.	Объемы медицинской помощи		% отклонения
		Утверждено Территориальной программой на 2017 год	Выполнено по данным формы №62 средств ОМС	
Скорая медицинская помощь	вызов	377 567	281 596	-25,4
Медицинская помощь в амбулаторных условиях, в том числе:	посещение	2 958 883	2 649 181	-10,5
в неотложной форме	посещение	700 209	684 045	-2,3
в связи с заболеваниями	обращение	2 491 950	2 400 683	-3,7
Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях, из них:	койко-дней	2 282 478	2 045 933	-10,4
	случаев госпитализаций	223 370	220 365	-1,4
медицинская реабилитация	койко-дней	70 964	65 523	-7,7
	случаев госпитализаций	6 060	5 602	-7,6
Медицинская помощь в условиях дневных стационаров	пациенто-дней	765 578	738 385	-3,6
	случаев лечения	74 855	72 891	-2,6

Анализ выполнения объемов медицинской помощи за счет средств ОМС показал, что указанные объемы в 2017 году не выполнены по всем видам, условиям и формам оказания медицинской помощи.

8.3.2. Оценка достижения целевых критериев доступности и качества медицинской помощи.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2016 года № 1403 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» территориальной программой устанавливаются целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи, на основе которых проводится комплексная оценка их уровня и динамики.

Территориальной программой на 2017 год были определены целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программы.

Согласно отчету по Форме № 62 за 2017 год на территории Ульяновской области не были выполнены целевые значения: по 4 критериям качества медицинской помощи (из 24 установленных Территориальной программой на 2017 год) и 10 критериям доступности медицинской помощи (из 18 установленных Территориальной программой на 2017 год).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 370-р об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2018 году бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение передвижных медицинских комплексов для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек, Ульяновской области предусмотрено предоставление межбюджетного трансферта на приобретение передвижных медицинских комплексов для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек в общей сумме 16 478,9 тыс. рублей.

Кассовые расходы на приобретение передвижных медицинских комплексов для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек на момент проведения проверки отсутствовали.

8.3.3. Анализ оплаты труда персонала, участвующего в оказании медицинской помощи, показал следующее.

В соответствии с представленными Министерством здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области сводными данными по форме федерального статистического наблюдения № 3П-здрав за январь – декабрь 2017 года была рассчитана средняя заработная плата по отдельным категориям работников.

По итогам 2017 года средняя заработная плата медицинских работников (по всем целевым категориям) составила:

- врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг) – 37 457,0 рублей, или 165,6% от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области (среднемесячный доход от трудовой деятельности 22 614 руб.);
- средний медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг) – 21 125,0 рублей, или 93,4% от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области;
- младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг) – 14 771,0 рублей, или 65,3% от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области.

Таким образом, по итогам 2017 года показатели, установленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее - Указ Президента № 597) в части обеспечения повышения к 2018 году средней заработной платы врачей до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, а также среднего медицинского (фармацевтического) персонала и младшего медицинского персонала до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе в Ульяновской области не достигнуты.

В соответствии с представленными Министерством здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области сводными данными по форме федерального статистического наблюдения № ЗП-здрав за январь – июнь 2018 года средняя заработная плата медицинских работников (по всем целевым категориям) составила:

- врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг) – 47 752,0 рублей, или 204,1 % от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области (среднемесячный доход от трудовой деятельности 23 393 руб.);

- средний медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг) – 26 634,0 рублей, или 113,9 % от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области;

- младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг) – 21 135,0 рублей, или 90,3 % от уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Ульяновской области.

По итогам 1 полугодия 2018 года показатели, установленные Указом Президента № 597 в части обеспечения повышения к 2018 году средней заработной платы врачей до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, а также среднего медицинского (фармацевтического) персонала и младшего медицинского персонала до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе в Ульяновской области не достигнуты по младшему медицинскому персоналу.

8.3.4. Оценка организации учета, отчетности и системы мониторинга формирования и реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В целях осуществления мониторинга территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи распоряжением Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области от 19 апреля 2018 г. № 1064-р о предоставлении временной оперативной отчетности введена форма оперативной отчетности об объеме и стоимости оказанной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Указанным распоряжением медицинским организациям, оказывающим медицинскую помощь в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, предписывается ежеквартально в срок до 25 числа, следующего за отчетным, представлять отчет «Сведения об объеме и стоимости оказанной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» в ГУЗ «Ульяновский областной медицинский информационно-аналитический центр».

ГУЗ «Ульяновский областной медицинский информационно-аналитический центр» обеспечивает сбор данных и формирование свода отчетности в срок до 30 числа месяца, следующего за отчетным.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия:

По результатам контрольного мероприятия возражений или замечаний руководителя объекта контрольного мероприятия не поступало (письмом Губернатора Ульяновской области от 1 ноября 2018 г. № 73-Г-01/28950исх получена пояснительная записка к акту контрольного мероприятия).

10. Выводы:

1. Территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, и на 2018 год и на

плановый период 2019 и 2020 годов утверждены постановлениями Правительства Ульяновской области от 29 декабря 2016 г. № 661-П и от 26 декабря 2017 г. № 680-П, соответственно.

Территориальная программа утверждена:

на 2017 год в сумме 13 858 850,1 тыс. рублей, в том числе, за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 562 003,9 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 11 296 846,2 тыс. рублей (без учета расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом ОМС своих функций).

на 2018 год в сумме 15 849 164,1 тыс. рублей, в том числе, за счет средств областного бюджета Ульяновской области – 2 255 014,7 тыс. рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования – 13 594 149,3 тыс. рублей (без учета расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом ОМС своих функций).

2. При формировании Территориальных программ установлены следующие недостатки и нарушения, оказывающие влияние на доступность и качество оказания гражданам медицинской помощи.

2.1. Правительством Ульяновской области стоимость Территориальных программ на 2017 и 2018 годы за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ульяновской области была рассчитана без учета разъяснений Минздрава России (письма от 23 декабря 2016 г. № 11-7/10-2-8304 и от 13 декабря 2017 г. № 11-7/10-2-8616), что привело к занижению стоимости территориальных программ государственных гарантий. Данная ситуация создает риски невыполнения объемов медицинской помощи и снижения ее качества.

Так, утвержденная стоимость Территориальной программы за счет бюджетных ассигнований бюджета Ульяновской области составляет:

- на 2017 год 2 562 003,9 тыс. рублей, что на 1 806 525,7 тыс. рублей меньше расчетной стоимости, установленной в ходе контрольного мероприятия (4 368 529,6 тыс. рублей).

- на 2018 год 2 255 014,7 тыс. рублей, что на 2 101 203,6 тыс. рублей меньше расчетной стоимости (4 356 218,3 тыс. рублей).

2.2. В нарушение положений раздела VII Программ государственных гарантий на 2017 и 2018 годы Правительство Ульяновской области установило в Территориальных программах на 2017 и 2018 годы подушевые нормативы финансирования и нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области ниже средних нормативов финансирования, предусмотренных Программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы.

Так, при утвержденном Правительством Российской Федерации в Программах государственных гарантий на 2017 и 2018 годы среднем подушечном нормативе финансирования за счет бюджетных ассигнований соответствующего бюджета на 2017 и 2018 годы в сумме 3 488,6 рублей, установленный в Территориальных программах на 2017 и 2018 годы подушевой норматив в Ульяновской области составил в 2017 году 2 045,95 рублей, а в 2018 году 1 805,89 рублей, что ниже средних подушевых нормативов финансирования, предусмотренных Программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы на 41,4 % и 48,2 %, соответственно.

Установлено, что 4 из 5 нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи за счет средств областного бюджета Ульяновской области, установленных Территориальными программами на 2017 и 2018 годы, ниже средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, утвержденных Программами государственных гарантий на 2017 и 2018 годы, соответственно:

на 1 посещение с профилактической целью при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях на 45,7 % и 65 %;

на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях на 52,3 % и 67,8 %;

на 1 случай госпитализации в стационарных условиях для оказания специализированной медицинской помощи на 46,2 % и 48,7 %;

на 1 койко-день в стационарных условиях для оказания паллиативной медицинской помощи на 60,5 % и 75,8 %.

2.3. Установленные Территориальной программой на 2017 год объемы медицинской помощи, критерии качества медицинской помощи и критерии доступности медицинской помощи не выполнены по значительному числу показателей.

2.3.1. За счет средств обязательного медицинского страхования не выполнены объемы медицинской помощи по всем видам, условиям и формам оказания медицинской помощи.

2.3.2. За счет средств областного бюджета Ульяновской области не выполнены объемы медицинской помощи: по числу вызовов скорой медицинской помощи на 3,3 %, по медицинской помощи в амбулаторных условиях (по числу посещений) на 8,5 %, по числу обращений в связи с заболеванием на 24,0 %, при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях по числу койко-дней на 7,0 %, по числу случаев госпитализации на 10,5 %, при оказании паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях по числу койко-дней на 29,3 %.

Таким образом, факты невыполнения утвержденных нормативов объемов медицинской помощи как за счет средств областного бюджета Ульяновской области, так и за счет средств ОМС могут свидетельствовать о существенных недостатках при нормировании объемов медицинской помощи и, в целом, о низком качестве планирования при рассмотрении и утверждении территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области.

2.3.3. В 2017 году не достигнуты плановые значения по 4 критериям качества медицинской помощи (из 24 установленных Территориальной программой на 2017 год) и по 10 критериям доступности медицинской помощи (из 18 установленных Территориальной программой на 2017 год).

2.3.4. Анализ данных формы федерального статистического наблюдения № 62 показал, что за счет средств областного бюджета Ульяновской области на

финансовое обеспечение мероприятий по медицинской реабилитации в объеме 27 379 койко-дней направлено 30 549,4 тыс. рублей.

Между тем, Территориальной программой на 2017 год объемы медицинской помощи, нормативы затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы и объемы финансирования медицинской помощи, оказанной в стационарных условиях для медицинской реабилитации, за счет средств областного бюджета Ульяновской области не утверждались.

3. Анализ динамики дебиторской и кредиторской задолженности медицинских организаций, участвующих в реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, показал следующее.

3.1. За 2017 год объем дебиторской задолженности медицинских организаций за счет средств областного бюджета Ульяновской области уменьшился на 21,3 % (с 7 178,2 тыс. рублей - на 1 января 2017 года до 5 652,2 тыс. рублей - на 1 января 2018 года). Просроченной дебиторской задолженности нет.

Кредиторская задолженность медицинских организаций за счет средств областного бюджета Ульяновской области по состоянию на 1 января 2018 года составила 195 116,8 тыс. рублей, что на 14,2 % выше уровня по состоянию на 1 января 2017 года (144 532,9 тыс. рублей). Просроченная кредиторская задолженность в 2017 году увеличилась на 28,4 % и составила 33 470,6 тыс. рублей.

3.2. За 2017 год объем дебиторской задолженности медицинских организаций за счет средств ОМС увеличился в 4 раза (с 9 030,8 тыс. рублей - на 1 января 2017 года до 35 899,9 тыс. рублей - на 1 января 2018 года). Просроченной дебиторской задолженности нет.

Кредиторская задолженность медицинских организаций за счет средств ОМС по состоянию на 1 января 2018 года составила 1 871 290,5 тыс. рублей, что в 2,5 раза выше уровня на 1 января 2017 года (754 769,4 тыс. рублей).

Просроченная кредиторская задолженность в 2017 году увеличилась в 6,4 раза и составила 1 050 565,9 тыс. рублей.

4. Показатели, установленные Указом Президента № 597 в части обеспечения повышения к 2018 году средней заработной платы врачей до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, а также среднего медицинского (фармацевтического) персонала и младшего медицинского персонала до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе в Ульяновской области не достигнуты: по итогам 2017 года – по всем категориям медицинских работников; по итогам 1 полугодия 2018 года – по младшему медицинскому персоналу.

11. Предложения:

11.1. Направить информационное письмо по результатам контрольного мероприятия Губернатору Ульяновской области;

11.2. Учесть результаты контрольного мероприятия в информационных письмах в Правительство Российской Федерации, Минздрав России и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования по экспертно-аналитическому мероприятию (пункт 2.6.0.4. Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год);

11.3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение: Перечень законодательных и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия на 1 л. в 1экз.

Аудитор

М.А.Мень

ПЕРЕЧЕНЬ

законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия «Анализ формирования и исполнения в 2017 – 2018 годах территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» в Правительстве Ульяновской области

№ п/п	Название законов и иных нормативных правовых актов с указанием даты документа и номера
1	2
	Федеральные законы
1	от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»
	Указы Президента Российской Федерации
2	от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»
	Постановления Правительства Российской Федерации
3	от 19 декабря 2016 г. № 1403 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»
4	от 8 декабря.2017 г. № 1492 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»
	Нормативные правовые акты Ульяновской области
5	Закон Ульяновской области от 17 ноября 2016 г. № 164-ЗО «О Правительстве Ульяновской области»
6	постановление Правительства Ульяновской области от 29 декабря 2016 г. № 661-П «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»
7	постановление Правительства Ульяновской области от 26 декабря 2017 г. № 680-П «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ульяновской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»