

Информация о результатах контрольного мероприятия по вопросу использования средств областного бюджета Тверской области, выделенных на оказание паллиативной медицинской помощи

Основание для проведения контрольного мероприятия: ст. 157, 265, 268.1 Бюджетного кодекса РФ, ст. 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», п. 14 плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2017 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 19.12.2016 № 64, приказ Контрольно-счетной палаты Тверской области от 31.05.2017 № 42 «О проведении контрольного мероприятия» (с изм. от 01.08.2017 № 59, от 08.09.2017 № 61).

Объекты контроля: Министерство здравоохранения Тверской области (далее – Министерство), государственное бюджетное учреждение здравоохранения Тверской области «Лихославльская центральная районная больница» (далее – ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ»).

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 06.06.2017 по 18.09.2017 (основной этап).

Проверяемый период: 2016 год.

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее.

Паллиативная медицинская помощь (далее – ПМП) представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболевания, в целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан.

Оказание паллиативной медицинской помощи на территории Российской Федерации регламентируется положениями Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) и порядками оказания паллиативной медицинской помощи, утвержденными приказами Минздрава России (далее – Порядки оказания ПМП).

На территории Тверской области ПМП в стационарных условиях в 2016 году оказывалась:

- взрослому населению – в 18 государственных учреждениях здравоохранения Тверской области (далее – учреждения). По состоянию на 01.01.2016 число паллиативных коек составляло 206 ед., на 01.01.2017 – 248 ед.;

- детям – в 2 учреждениях на 3 паллиативных койках.

По состоянию на 01.01.2017 общее количество недостающих паллиативных коек для взрослого населения составляло 50 коек, или 16,8% от потребности (298 коек), для детей – 62 койки, или 95,4% от потребности (65 коек).

В 2016 году ПМП в стационарных условиях оказана 8 детям (проведено 696 койко-дней), 2 673 взрослым (проведено 76 824 койко-дней).

Следует отметить, что в Тверской области отсутствует порядок учета граждан, нуждающихся в оказании ПМП, что не позволяет определить реальную потребность в оказании ПМП.

В нарушение положений ч. 2 ст. 36 Закона № 323-ФЗ, Порядков оказания ПМП на территории Тверской области не оказывается паллиативная медицинская помощь:

- взрослому населению и детям в амбулаторных условиях (в т.ч. на дому);
- больным онкологическими заболеваниями в условиях дневного стационара, в амбулаторных условиях (в т.ч. на базе ГБУЗ «Тверской областной клинический онкологический диспансер»);
- больным ВИЧ-инфекцией (в т.ч. на базе ГБУЗ «Тверской областной Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями»).

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Министерством не принимались меры по организации оказания ПМП в указанных видах и формах, в т.ч. предусмотренные межведомственной целевой программой Тверской области «Развитие здравоохранения Тверской области на 2013–2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства Тверской области от 21.05.2013 № 231-рп, приказом департамента здравоохранения Тверской области от 02.04.2008 № 182 «О мерах по организации паллиативной помощи больным ВИЧ-инфекцией».

Финансирование расходов на оказание ПМП осуществлялось за счет средств областного бюджета Тверской области в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам на территории Тверской области медицинской помощи на 2016 год (далее – Территориальная программа), утвержденной законом Тверской области от 02.02.2016 № 1-ЗО, которой предусмотрено оказание ПМП в стационарных условиях в объеме 120,6 тыс. койко-дней на сумму 215 283,1 тыс. рублей.

Расходы на оказание ПМП в 2016 году исполнены в сумме 114 491,9 тыс. руб., или на 53,2% от утвержденных бюджетных ассигнований (215 283,1 тыс. руб.).

Остаток неисполненных бюджетных ассигнований составил 100 791,2 тыс. руб., из которых более 97% приходится на субсидии государственным бюджетным учреждениям здравоохранения Тверской области (далее – ГБУЗ) на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание ПМП (далее – субсидии по ПМП) (97 915,0 тыс. руб.).

Основной причиной неосвоения бюджетных ассигнований является формирование государственных заданий по оказанию ПМП (далее – госзадания по ПМП) на 2016 год ниже объема, установленного в Территориальной программе и в законе об областном бюджете, на 40 446 койко-дней (33,5%) и на 97 915,0 тыс. руб. (45,5%), что может привести к нарушению права граждан Тверской области на предоставление ПМП в объеме, гарантированном в Территориальной программе.

Госзаданиями по ПМП на 2016 год стоимость единицы объема медицинской помощи (1 койко-дня) в среднем по ГБУЗ определена в размере 1 455,7 руб., что на 329,4 руб. (18,5%) ниже норматива финансовых затрат, установленного Территориальной программой (1 785,1 руб.). Это может оказывать негативное влияние на качество оказываемой ПМП.

Министерством субсидии по ПМП в 2016 году перечислены ГБУЗ в полном объеме (106 493,6 тыс. руб.).

По состоянию на 01.01.2017 кассовые расходы ГБУЗ на оказание ПМП составили 94 895,6 тыс. руб., или 75,8% от общего объема бюджетных

ассигнований на указанные цели (125 221,7 тыс. руб. с учетом остатка субсидии 2015 года).

Остаток неиспользованной субсидии по ПМП на счетах ГБУЗ по состоянию на 01.01.2017 составил 30 326,1 тыс. руб., или 28,5% от общего объема субсидии по ПМП, перечисленного ГБУЗ Министерством (106 493,6 тыс. руб.).

В разрезе ГБУЗ фактическая стоимость 1 койко-дня в 2016 году варьировалась от 292,4 руб. (при плановой стоимости – 1 758,8 руб.) в ГБУЗ «Детская областная клиническая больница» до 2 002,6 руб. (при плановой стоимости – 1 655,8 руб.) в ГБУЗ «ЦРБ Лесного района». Расхождение между максимальной и минимальной стоимостью 1 койко-дня при оказании ПМП составило 1 710,2 руб., или 5,8 раза.

Значительное неосвоение учреждениями субсидии по ПМП в 2016 году, а также значительное расхождение между фактической стоимостью единицы объема ПМП и стоимостью, установленной в госзаданиях на 2016 год, может свидетельствовать:

- о некорректном определении Министерством затрат на оказание госуслуги и на содержание госимущества при формировании госзаданий по ПМП на 2016 год, а также объема разрешенного к использованию в 2016 году остатка неиспользованной в 2015 году субсидии по ПМП.

Одной из причин является отсутствие порядка (критериев) определения остатка неиспользованной субсидии на выполнение госзадания прошлых лет и разрешенной к использованию в текущем году;

- об отсутствии надлежащего учета в учреждениях фактических расходов при оказании ПМП, что может привести к оплате оказанных услуг за счет иного источника финансирования.

Министерством допущены нарушения требований ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ), постановления Правительства Тверской области от 11.08.2015 № 380-пп «О реализации отдельных положений федерального законодательства, регулирующего деятельность государственных учреждений, внесении изменений в постановление Администрации Тверской области от 25.02.2011 № 82-па и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Тверской области и Правительства Тверской области и отдельных положений постановлений Правительства Тверской области» при формировании госзаданий по ПМП на 2016 год, внесении в них изменений:

1. В Плане-задании по оказанию медицинской помощи для обеспечения государственных гарантий бесплатного оказания гражданам на территории Тверской области медицинской помощи на 2016 год за счет средств областного бюджета Тверской области (далее – План-задание на 2016 год) объем оказания ПМП установлен ниже объема, предусмотренного Территориальной программой, на 58 650 койко-дней (48,6%), на 67 191,8 тыс. руб. (31,2%).

2. Выявлены нарушения, допущенные Министерством при формировании госзаданий по ПМП на 2016 год:

- госзадания сформированы в отсутствие разработанных и утвержденных методик расчета нормативных затрат на оказание государственной услуги, расчета нормативных затрат на содержание государственного имущества Тверской области, используемого для оказания государственных услуг (выполнения работ).

Отсутствие указанных методик не позволяет оценить обоснованность объема субсидии по ПМП на 2016 год в сумме 106 493,6 тыс. руб.;

- по 9 учреждениям в госзадания на 2016 год включена госуслуга по ПМП в ее отсутствие в Плане-задании на 2016 год в объеме 13 224 койко-дней на сумму 17 293,7 тыс. руб., в объеме, превышающем установленный Планом-заданием на 2016 год на 5 134 койко-дней, на 3 076,6 тыс. рублей.

Указанные действия Министерства содержат признаки административного правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 15.15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

3. Министерством допущены нарушения сроков доведения государственных заданий до подведомственных учреждений, направления Плана-задания на 2016 год, информации об утверждении госзаданий на 2016 год и размещении их в сети Интернет, процедуры согласования госзадания для ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ».

Выявлены факты ненадлежащего исполнения Министерством полномочий по организации оказания населению ПМП в подведомственных учреждениях, а также по координации деятельности учреждений при оказании ПМП:

- не создана комиссия по вопросам ВИЧ-инфекции, которая должна регулировать взаимодействие учреждений, оказывающих ПМП больным ВИЧ-инфекцией;

- не приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок учета пациентов, нуждающихся в оказании ПМП, а также учета пациентов, которым данная помощь оказана, порядок взаимодействия учреждений при оказании ПМП, а также порядок доведения до граждан лечащими врачами сведений о медицинских организациях, оказывающих ПМП;

- не разработаны схемы маршрутизации детей, больных ВИЧ-инфекцией, для оказания ПМП;

- не актуализировалась схема маршрутизации взрослого населения для оказания паллиативной медицинской помощи на территории Тверской области, утвержденная приказом Министерства от 23.03.2015 № 192.

Министерством допущены нарушения требований ст. 89 Закона № 323-ФЗ, ст. 32 Закона № 7-ФЗ, Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденного приказом Минздрава России от 21.12.2012 № 1340н, Порядка осуществления контроля за деятельностью государственных учреждений Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 01.09.2011 № 21-пп:

- при проведении в 2016 году ведомственного контроля качества в ГБУЗ «Западнодвинская ЦРБ» и ГБУЗ «ЦРБ Лесного района» не осуществлялся надлежащий контроль за выполнением учреждениями выданных предписаний об устранении выявленных нарушений.

Несмотря на выявленные в ходе проверок нарушения, Министерством не приняты меры по возврату ГБУЗ «Западнодвинская ЦРБ» (4 чел.), ГБУЗ «ЦРБ Лесного района» (27 чел.) в областной бюджет Тверской области субсидий по ПМП, за счет которых было оплачено лечение непрофильных больных;

- не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью учреждений при выполнении госзадания по ПМП.

По состоянию на 01.01.2017 в отделениях паллиативной помощи учреждений общее число незамещенных ставок составляет 57 ед., или 15,3% от штатной численности на 2016 год (372,25 ед.). В 12 учреждениях штат укомплектован не в полном объеме, из них более чем на 30% – в 5 учреждениях.

Это создает риски неоказания паллиативной медицинской помощи в полном объеме всем нуждающимся в ней пациентам.

В нарушение требований ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 79 Закона № 323-ФЗ, п. 5 Положения о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 291, Порядков оказания ПМП по состоянию на 01.01.2017:

- 15 учреждений здравоохранения, оказывающих ПМП взрослому населению, не в полном объеме оснащены оборудованием, предусмотренным стандартом оснащения;

- в 15 учреждениях здравоохранения, оказывающих ПМП, врачи (в т.ч. заведующие отделением) и средний медицинский персонал не прошли обучение по вопросам оказания ПМП.

Это свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля со стороны Министерства за применением подведомственными учреждениями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи, в т.ч. за соблюдением учреждениями лицензионных требований, при оказании ПМП.

В ходе контрольного мероприятия, проведенного в ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ», выявлены следующие нарушения:

1. За счет субсидий по ПМП неправомерно осуществлена оплата лечения в 2016 году 4 непрофильных пациентов в сумме 7,1 тыс. руб., в I полугодии 2017 года – 2 непрофильных пациентов в сумме 8,1 тыс. руб. (лечение указанных больных должно осуществляться за счет средств обязательного медицинского страхования).

Указанные действия ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ» содержат признаки административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 15.14 КоАП РФ.

2. Положение об организации паллиативной медицинской помощи ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ» не соответствует отдельным положениям Порядка оказания ПМП.

3. Допущены нарушения при составлении плана финансово-хозяйственной деятельности на 2016 год, внесения в него изменений.

4. Допущены нарушения требований федерального законодательства о конкуренции в сфере закупок при проведении в 2016 году закупки медицинской мебели и матрасов в части формирования лота, определении начальной (максимальной) цены контракта, приемке и оплате поставленных товаров.

Отчет о результатах контрольного мероприятия утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 8 (170) от 30.03.2018).

В соответствии с решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области отчет направлен Законодательному Собранию Тверской области с рекомендацией рассмотреть его на профильном постоянном комитете, Губернатору Тверской области и в прокуратуру Тверской области.

По результатам контрольного мероприятия отчет и представление направлены в адрес Министерства здравоохранения Тверской области, представление – в ГБУЗ «Лихославльская ЦРБ», информационные письма – заместителю председателя Правительства Тверской области, отвечающему за вопросы формирования финансовой, бюджетной и кредитной политики, а также в ГБУЗ «Тверской областной Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями».

Аудитор

Н.М. Волкова