



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**
170000 г. Тверь, ул. Советская, д.23, тел. 34-42-92, факс 34-42-92

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона Тверской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году»

Заключение подготовлено на основании статьи 16 закона Тверской области «О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Тверской области» и решения Совета Законодательного Собрания Тверской области от 11.03.2004 №641.

При проведении экспертизы и подготовки заключения использованы следующие представленные документы:

1. Проект закона Тверской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году».

2. Проект постановления Законодательного Собрания Тверской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году».

3. Пояснительная записка к Территориальной программе государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году.

4. Финансово-экономическое обоснование к проекту закона Тверской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году».

Результаты экспертизы:

В представленном на экспертизу проекте закона предусматривается утверждение Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году (далее Программа). В основном по принципам формирования и структуре представленная программа отвечает требованиям Методических рекомендаций по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью, утвержденных Министерством здравоохранения РФ от 28.08.2001 г. №2510/9257-01-34, Федеральным Фондом ОМС от 28.08.2001 г. №31-59\40-1.

Программа включает в себя: перечень заболеваний и видов медицинской помощи, оказываемой гражданам бесплатно, за счет средств территориального фонда ОМС, областного бюджета и бюджетов муниципальных образований Тверской области; перечень медицинских учреждений, работающих в системе ОМС, и медицинских учреждений, финансируемых из областного и муниципальных бюджетов; сводный расчет объемов медицинской помощи; план реализации государственного и муниципального заказов объемов гарантируемой медицинской помощи населению лечебными учреждениями области и ведомственными учреждениями; перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, применяемых при реализации программы; условия и порядок предоставления бесплатной медицинской помощи населению области; медицинские услуги, не входящие в территориальные государственные гарантии оказания населению области бесплатной медицинской помощи.

В то же время, в нарушение статьи 11 Закона РФ от 28 июня 1991 №1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями к нему по состоянию на 23 декабря 2003 года), Постановления Правительства РФ от 11.09.98г. №1096 «Об утверждении Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи» (с изменениями по состоянию на 24.07.2001 г.) в перечень учреждений, финансируемых за счет средств бюджетов (раздел 8 Программы), включены медицинские учреждения, финансирование которых должно осуществляться за счет средств фонда ОМС, так: ряд городских, участковых больниц муниципальных образований, областные больницы (клиническая, детская), областные диспансеры (онкологический, кожно-венерологический), областная стоматологическая поликлиника и другие.

Расчетная стоимость Программы, осуществленная на основе федеральных нормативов и в соответствии порядком формирования территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи, определенным методическими рекомендациями, утвержденными Минздравом РФ и Федеральным фондом ОМС, составила 4138,8 млн. рублей. Представленным проектом Программы предлагается утвердить стоимость Программы в объеме 2950,7 млн. рублей, меньше на 1188,1 млн. рублей, или на 28,7%.

Следует отметить, что расходы областного и муниципального бюджетов на здравоохранение на 2004 год рассчитанные по «Методике прогнозирования доходов и расходов консолидированного бюджета Тверской области на 2004 год» уменьшены на поправочные коэффициенты: заработная плата – на 0,92; медикаменты – на 0,58; питание – на 0,51; мягкий инвентарь – на 0,30.; коммунальные услуги – 0,80; услуги связи – 0,50; транспортные услуги – 0,50 и другие – на 0,50-0,60.

Предлагаемые к утверждению территориальные нормативы финансовых затрат на единицу объема оказания медицинской помощи включают в себя не все элементы затрат, а лишь 5 основных: заработная плата с начислениями на нее, медикаменты, питание и мягкий инвентарь, тем самым норматив финансовых затрат на оказание единицы медицинской помощи не характеризует их полную стоимость.

В стоимости единицы медицинской помощи не указаны нормативы затрат на коммунальные услуги, транспортные услуги, услуги связи, расходы на содержание помещений лечебных учреждений, расходы на электроэнергию, теплоэнергию, водоснабжение, и другие расходы, финансирование которых осуществляется за счет средств областного и муниципального бюджетов.

Объем расходов по указанным выше элементам затрат, не учтенный в территориальных нормативах финансовых затрат единицы помощи, отражен в таблице «Сводный расчет территориальной стоимости государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи на 2004 год» по строке «Затраты на поддержание системы здравоохранения и другие виды помощи» составил в сумме 497169 тыс. руб., из них: по муниципальным образованиям - 353111 тыс. руб., а по лечебным учреждениям областного подчинения – 144058 тыс. руб. Указанные расходы за счет средств областного и муниципального бюджетов рассчитаны по «Методике прогнозирования доходов и расходов консолидированного бюджета Тверской области на 2004 год» с учетом понижающих коэффициентов от 0,5 до 0,8.

Следует обратить внимание на то, что предлагается утвердить подушевые нормативы оказания медицинской помощи на 1 жителя Тверской области в год (по основным элементам затрат: заработная плата и начисление на нее, медикаменты, продукты питания, мягкий инвентарь) ниже расчетных нормативов от 4 до 71%, а именно:

При оказании медицинской помощи лечебными учреждениями, финансируемыми за счет средств областного и муниципальных бюджетов Тверской области:

- скорая медицинская помощь – 84,12 рублей, или ниже расчетного норматива (93,85) на 10,4%;
- амбулаторно-поликлиническая помощь – 57,59 рублей, или ниже расчетного норматива (69,25) на 16,8%;
- стационарная помощь – 423,75 рублей, или ниже расчетного норматива (627,60) на 32,5%;
- помощь дневного стационара – 25,89 рублей, или ниже расчетного норматива (30,54) на 15,2%;

При оказании медицинской помощи лечебными учреждениями, финансируемыми за счет средств Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования:

- амбулаторно-поликлиническая помощь – 271,59 рублей, или ниже расчетного норматива (283,05) на 4%;
- стационарная помощь – 411,95 рублей, или ниже расчетного норматива (766,77) на 46,3%;
- помощь дневного стационара – 15,68 рублей, или ниже расчетного норматива (53,50) на 70,7%. При этом следует отметить, что подушевой норматив оказания медицинской помощи в дневном стационаре уменьшился по сравнению с утвержденным на 2003 год (22,45) на 30,2%.

При анализе структуры затрат, составляющей стоимость единицы объема медицинской помощи установлено, что нормативы расходов на медикаменты и

питание в среднем по Тверской области в лечебных учреждениях городского и районного уровня, находящихся в системе ОМС, значительно ниже нормативов на медикаменты и питание, предусмотренных для лечебных учреждений, финансируемых из бюджетов Тверской области:

- норма расходов медикаментов на 1 койко-день в стационаре для лечебных учреждений, входящих в систему ОМС, предлагается 25,11рублей, что ниже норматива предусмотренного для лечебных учреждений, финансируемых из бюджетов Тверской области, (49,18) на 48,9%;
- норма расходов на питание на 1 койко-день в стационаре для лечебных учреждений, входящих в систему ОМС, предлагается 13,57 рублей, что ниже норматива предусмотренного для лечебных учреждений, финансируемых из бюджетов Тверской области, (37,04) на 63,4%;
- норма расходов медикаментов на 1 койко-день в дневном стационаре для лечебных учреждений, входящих в систему ОМС, предлагается 16,03 рублей, что ниже норматива предусмотренного для лечебных учреждений, финансируемых из бюджетов Тверской области (39,35), на 59,3%;
- норма расходов медикаментов на 1 посещение в поликлинике для лечебных учреждений, входящих в систему ОМС, предлагается 1,78 рублей, что ниже норматива предусмотренного для лечебных учреждений, финансируемых из бюджетов Тверской области (3,36), на 47%;

При этом следует обратить внимание на то, что предлагаемые нормативы расходов медикаментов на 1 койко-день в стационаре на 2004 год в среднем по Тверской области в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета (49,18), снижены по сравнению с нормативами, установленными на 2003 год (50,93), на 3,4% , а по лечебным учреждениям, состоящим в системе ОМС (соответственно: 25,11 и 45,15), - снижены на 44,4% .

Предлагаемые нормативы расходов питания на 1 койко-день в стационаре (37,04) в среднем по Тверской области в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета, увеличены на 2004 год по сравнению с нормативами, установленными на 2003 год (34,18), на 8,4% , а по лечебным учреждениям, состоящим в системе ОМС (соответственно: 13,57 и 24,25), - снижены на 44% .

Предлагаемые нормативы расходов медикаментов на 1 койко-день в дневном стационаре (39,35) в среднем по Тверской области в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета, снижены на 2004 год по сравнению с нормативами, установленными на 2003 год (40,74), на 3,4% , а по лечебным учреждениям, состоящим в системе ОМС (соответственно: 16,03 и 30,0), - снижены на 46,6%.

Предлагаемые нормативы расходов медикаментов на 1 посещение в поликлинике (3,36) в среднем по Тверской области в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета, снижены на 2004 год по сравнению с нормативами, установленными на 2003 год (4,05), на 17% , а по лечебным учреждениям, состоящим в системе ОМС (соответственно: 1,78 и 3,25), - снижены на 45,2%.

В результате чего создаются неравные условия для больных, проходящих лечение в лечебных учреждениях, входящих в систему ОМС, и в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета Тверской области.

В то же время, при дефиците средств Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию Программы в объеме 622 млн. рублей, что составляет 37,5% от расчетной программы (в результате чего, значительно уменьшены по сравнению с 2003 годом нормативы расходования медикаментов и питания на 1 жителя и единицу оказания медицинской помощи) в разделе 1 Программы «Перечень заболеваний и видов медицинской помощи, входящих в Территориальную программу обязательного медицинского страхования» предусмотрены расходы на приобретение медицинского оборудования и медицинской мебели, не входящие в структуру подушевых нормативов финансирования лечебных учреждений, состоящих в системе ОМС, а также расходы по техническому обслуживанию медицинского оборудования, входящие в структуру подушевых нормативов финансирования лечебных учреждений.

Тем самым нарушены положения «Порядка формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи», изложенного в Методических рекомендациях, утвержденных Минздравом РФ и Федеральным фондом ОМС 28 августа 2001 года. Указанным Порядком определено, что расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования, на техническое обслуживание медицинского оборудования могут быть включены в состав тарифа на медицинские услуги по обязательному медицинскому страхованию при условии отсутствия задолженности по заработной плате (с начислениями) и утверждении платежей на обязательное медицинское страхование неработающих граждан субъектов РФ в соответствии с Порядком и методикой исчисления платежей на обязательное медицинское страхование неработающих граждан.

Однако, расчет размера платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения области на 2004 год осуществлен не в соответствии с «Методическими рекомендациями по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи», утвержденными Минздравом РФ и Федеральным фондом ОМС от 28 августа 2001 №2510\9257-01-34,31-59\40-1, а меньше на 622 млн. руб., или на 69,3% от расчетных платежей.

При наличии значительного дефицита средств Фонда ОМС на реализацию Программы маловероятно поступление дополнительных доходов в бюджет Фонда ОМС в 2004 году сверх утвержденного по бюджету в объеме, достаточном для покрытия дефицита средств на реализацию Программы.

В результате изложенного выше полагаем, что предусматривать в Программе расходы на приобретение медицинского оборудования и медицинской мебели, а также на техническое обслуживание медицинского оборудования за счет средств Фонда ОМС является неправомерным.

В паспорте Программы и разделе Программы «Перечень заболеваний и видов медицинской помощи, предоставляемой населению за счет средств соответствующих бюджетов» в пункте 2 определен источником финансирования

расходов на оказание медицинской помощи консолидированный бюджет Тверской области. В то же время статьей 85 Бюджетного кодекса РФ запрещено устанавливать источником финансирования расходов консолидированный бюджет. В связи с этим, необходимо указать источниками финансирования расходов на оказание медицинской помощи средства областного бюджета Тверской области и бюджетов муниципальных образований Тверской области.

В разделе 5 Программы «Сводный расчет территориальной стоимости государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи на 2004 год», по строке «Итого» и графе «Общая стоимость программы ОМС» стоимость программы за счет средств Фонда ОМС указана в сумме 1051036 тыс. руб., что на 10400 тыс. руб. больше расходов на реализацию Программы, утвержденных законом Тверской области от 10.02.2004 №06-ОЗ «О бюджете Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования на 2004 год». В результате территориальные нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевой норматив на 1 жителя, за счет средств ОМС по виду помощи: «Стационарная помощь» предусмотрены выше и их следует уточнить.

В результате в разделе 6 Программы «Расчетная стоимость и источники финансирования Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году» утвержденная стоимость программы за счет средств ТФ ОМС завышена на 10,4 млн. руб., соответственно занижен дефицит средств на реализацию Программы за счет средств ТФ ОМС на эту же сумму.

Кроме того, в указанном выше разделе Программы по строке «Кроме того, средства на реализацию целевой программы «Развитие здравоохранения», по графе «Утвержденная стоимость программы» объем расходов определен в сумме 92,6 млн. руб., что ниже на 10,0 млн. руб. на сумму средств ТФ ОМС, предусмотренных на реализацию указанной областной целевой программы законом Тверской области «О бюджете Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования на 2004 год».

В связи с этим в разделе 6 Программы «Расчетная стоимость и источники финансирования Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году» стоимость Программы на 1 жителя указана выше.

Следует отметить, что в разделе 5 Программы «Сводный расчет территориальной стоимости государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи на 2004 год» по строке: «Затраты на поддержание системы здравоохранения и другие виды помощи» в объеме затрат на поддержание здравоохранения не отражены расходы за счет средств бюджетов всех уровней и Фонда ОМС в сумме 102,6 млн. рублей (за счет средств областного бюджета- 92,6 млн. руб., за счет средств Фонда ОМС-10,0 млн. руб.), утвержденные законами Тверской области об областном бюджете и бюджете ТТФ ОМС на 2004 год на реализацию ОЦП «Развитие здравоохранения Тверской области на период 2004-2008 годы» и указанные в разделе 6 Программы «Расчетная стоимость и источники финансирования Территориальной программы

государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году».

В соответствии с разделом 4 Методических рекомендаций по порядку формирования программ, кроме ожидаемой стоимости территориальной программы в целом по области, определяется стоимость программы в разрезе муниципальных образований и планы-задания учреждениям здравоохранения, расположенным на территории области (муниципальный заказ), которые должны быть согласованы с органами исполнительной власти муниципальных образований. Объемы медицинской помощи, включенные в раздел 7 Программы «Объем медицинской помощи по Программе государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению области на 2004 год (муниципальный заказ)», по Пеновскому району объемы медицинской помощи не согласованы с главой администрации. По городу Твери представлено согласование с заместителем Главы администраций Л.В. Ивановой, при этом на документе отсутствует печать администрации города.

Следует отметить, что с 17 муниципальными образованиями не согласованы объемы стационарной помощи в количестве койко-дней, количество вызовов скорой помощи, например: г. Вышний Волочек, районы: Бельский, Жарковский, Кашинский, Кесовогорский, Краснохолмский, Лесной, Удомельский и другие, которыми предлагалось увеличить количество койко-дней в стационарах и количество вызовов скорой помощи.

По тексту Программы имеются следующие замечания:

По паспорту программы:

- в наименовании программы пропущено слово «Тверской»;
- в разделе паспорта Программы «Объем и источники финансирования» источниками финансирования предусмотрены: «Консолидированный бюджет области в сумме – 1992,4 млн. рублей. Платежи за неработающее население – 275,4 млн. рублей. Единый социальный налог – 769,1 млн. рублей. Прочие поступления в фонд ОМС – 6,5 млн. рублей», в то время как необходимо определить источниками финансирования: «Областной бюджет Тверской области – 1217,9 млн. рублей, в том числе платежи за неработающее население – 275,4 млн. рублей, средства бюджетов муниципальных образований – 1049,8 млн. рублей, средства Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования – 775,6 млн. рублей».
- в разделе паспорта Программы «Система организации контроля за исполнением программы» указано на представление отчетов о реализации Программы лечебными учреждениями департаменту здравоохранения Тверской области. В то же время в соответствии со статьей 89 Устава Тверской области утверждение отчетов об исполнении программ входит в полномочия Законодательного Собрания Тверской области. В связи с этим, необходимо определить срок представления отчета о реализации Программы департаментом здравоохранения Тверской области в Законодательное Собрание Тверской области на утверждение.

В результате проведенной экспертизы, представленного законопроекта, контрольно-счетная палата Законодательного Собрания Тверской области предлагает:

1. Администрации Тверской области рассмотреть вопрос об увеличении расходов областного бюджета на предоставление субвенции муниципальным образованиям для уплаты платежей в Фонд ОМС за неработающее население для увеличения нормативов финансирования лечебных учреждений на приобретение медикаментов и питания и в целях создания равных условий для граждан Тверской области, проходящих лечение в лечебных учреждениях, входящих в систему ОМС, и в лечебных учреждениях, финансируемых за счет бюджета Тверской области.

2. Исключить из раздела 1 Программы «Перечень заболеваний и видов медицинской помощи, входящих в Территориальную программу обязательного медицинского страхования» предоставление права на осуществления финансирования расходов лечебных учреждений, входящих в систему ОМС, на приобретение медицинского оборудования и медицинской мебели.

3. В паспорте Программы и разделе Программы «Перечень заболеваний и видов медицинской помощи, предоставляемой населению за счет средств соответствующих бюджетов» в пункте 2 определить источниками финансирования расходов на оказание медицинской помощи не консолидированный бюджет Тверской области, а средства областного бюджета Тверской области и средства бюджетов муниципальных образований.

4. В разделе 6 Программы «Расчетная стоимость и источники финансирования Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году» утвержденную стоимость программы за счет средств ТФ ОМС уменьшить на 10,0 млн. руб., в том числе за счет страховых взносов, соответственно увеличить дефицит средств на реализацию Программы за счет средств ТФ ОМС на эту же сумму. Одновременно, по строке «Кроме того, средства на реализацию целевой программы «Развитие здравоохранения» по графе «Утвержденная стоимость программы – Всего» увеличить на 10,0 млн. руб., уточнив стоимость программы на 1 жителя.

В связи с этим в разделе 6 Программы «Расчетная стоимость и источники финансирования Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2004 году» уточнить стоимость Программы на 1 жителя, а в разделе 5 Программы «Сводный расчет территориальной стоимости государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи на 2004 год» уточнить территориальный норматив финансирования затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевой норматив на 1 жителя по виду помощи - стационарная помощь.

5. В разделе 5 Программы «Сводный расчет территориальной стоимости государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи на 2004 год» по строке: «Затраты на поддержание системы здравоохранения и другие виды помощи» объем затрат на поддержание здравоохранения увеличить на сумму 102,6 млн. рублей, из них: за счет средств областного бюджета на 92,6 млн. руб., за счет средств Фонда ОМС на 10,0 млн. руб.

6. Внести следующие изменения и дополнения в паспорт Программы:
- в наименовании Программы дополнить слово «Тверской»;
 - в разделе паспорта Программы «Объем и источники финансирования» слова: «Консолидированный бюджет области – 1992,4 млн. рублей. Платежи за неработающее население – 275,4 млн. рублей. Единые социальный налог – 769,1 млн. рублей. Прочие поступления в фонд ОМС – 6,5 млн. рублей» заменить на слова: «Областной бюджет Тверской области – 1217,9 млн. рублей, в том числе платежи за неработающее население – 275,4 млн. рублей, средства бюджетов муниципальных образований – 1049,8 млн. рублей, средства Тверского территориального фонда обязательного медицинского страхования – 775,6 млн. рублей».
 - в разделе паспорта Программы «Система организации контроля за исполнением программы» дополнить предложением следующего содержания: «Отчет о реализации Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи за 2004 год департаменту здравоохранения Тверской области представить Законодательному Собранию Тверской области на утверждение во втором квартале 2005 года».

Выводы:

Контрольно-счетная палата Законодательного Собрания Тверской области рекомендует Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть проект закона Тверской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тверской области бесплатной медицинской помощи в 2003 году» в первом чтении с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель

Р.М. Громов

Исполнитель:
Л.М. Аксенова
49-05-33