

Основные результаты экспертно-аналитического мероприятия
«Аудит использования средств обязательного медицинского страхования
медицинскими организациями в 2021-2023 годах»
(параллельно со Счетной палатой Российской Федерации)

Основания для проведения экспертно-аналитического мероприятия: Закон Кемеровской области от 29.09.2011 № 95-ОЗ «О контрольно-счётной палате Кемеровской области-Кузбасса», пункт 2.12. плана работы Контрольно-счетной палаты Кемеровской области-Кузбасса на 2023 год, пункт 2.3 плана работы Контрольно-счетной палаты Кемеровской области-Кузбасса на 2024 год.

Предмет проверки: средства обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), выделенные медицинским организациям Кемеровской области-Кузбасса в 2021-2023 годах.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

- ГБУЗ «Березовская городская больница имени А.М. Назаренко»,
- ГАУЗ «Кемеровская городская детская клиническая больница №2»,
- ГАУЗ «Кемеровская городская клиническая больница №4».

В ходе проверки установлено следующее:

1. Анализ выполнения установленных медорганизациям отдельных плановых показателей показал:

В целом по субъекту, целевые значения Укомплектованности врачами и средним медицинским персоналом (СМП) к окончанию анализируемого периода достигнуты в полном объеме с превышением установленных.

По анализируемым объектам показатели укомплектованности врачами значительно превышают установленные показатели. По категории СМП только одна медорганизация не достигла установленного показателя.

Выполнение установленных показателей укомплектованности с достигнутым превышением установленных значений обеспечено с учетом совместительства при среднем значении коэффициента совместительства – 1,3.

2. В анализируемом периоде в региональной системе медорганизаций наблюдается ежегодное увеличение числа принятых медработников, как с высшим, так и со средним медицинским образованием. Однако, несмотря на это, баланс в движении кадров остается отрицательным. Убыль врачей в 2021 году составила 245 чел., в 2022 – 255 чел., в 2023 – 121 чел.

Убыль специалистов со средним медицинским образованием в 2021 году составила 634 чел., в 2022 – 1058 чел., в 2023 – 341 чел.

Уменьшение численности медработников обусловлено рядом следующих основных причин: большой удельный вес медработников пенсионного возраста; привлекательность частной системы здравоохранения; отток выпускников общеобразовательных организаций из региона, негативно влияющий на

численность абитуриентов, поступающих в Кемеровский Государственный медицинский Университет и Кузбасский медицинский колледж.

Показатели средней численности медработников в двух (из трех) объектах проверки в 2021-2022 годах характеризуется отрицательной диспропорцией, выраженной сокращением численности врачей и СМП. Отчасти это связано с открытием ковидных госпиталей в указанном периоде, и связанным с этим массовым переходом сотрудников. В 2023 году ситуация стабилизировалась.

3. Системы оплаты труда в анализируемых медорганизациях установлены с учетом методических рекомендаций, утвержденных на региональном уровне.

Основным таким документом является «Примерное положение об оплате труда работников медорганизаций государственной системы здравоохранения Кузбасса», утвержденное постановлением Коллегии Администрации области от 29.03.2011 №124.

Данное Положение определяет все основные моменты, касающиеся формирования системы оплаты труда в медицинских государственных организациях. Вместе с тем, названное Положение, и, соответственно, положения об оплате труда объектов проверки, не содержат условия, установленные «Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2023 год» (утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23.12.2022, протокол №11), а именно:

- в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности работы в учреждениях здравоохранения, снижения внутрирегиональной дифференциации в оплате труда активизировать работу по совершенствованию систем оплаты труда медработников в части обеспечения доли выплат по окладам в структуре заработной платы не ниже 55% без учета компенсационных выплат за работу в особых климатических условиях;

- устанавливать предельную долю расходов на оплату административно-управленческого и вспомогательного персонала в фонде оплаты труда работников учреждений здравоохранения (не более 40%), одновременно устанавливая перечень должностей, относимых к административно-управленческому и вспомогательному персоналу учреждений здравоохранения.

Фактическое значение предельной доли расходов на оплату труда АУП в фонде оплаты труда учреждений здравоохранения области составило:

- 2021 год – 27,76%;
- 2022 год – 27,57%;
- 2023 год – 27,93%.

Анализ систем оплаты труда по объектам проверки показал их соответствие указанному выше Примерному положению об оплате труда.

4. В результате анализа данных (по объектам проверки), характеризующих участие работников непосредственно в оказании медицинской помощи (на основе средней численности по итогам года) от общего числа медицинских работников,

установлено, что в проверяемом периоде двумя объектами проверки (из трех) превышены среднероссийские показатели.

5. В проверяемом периоде просроченная кредиторская задолженность за счет средств ОМС в целом по региону сократилась.

По объектам проверки состояние данного вопроса также характеризуется положительно, на конец 2023 года кредиторская задолженность отсутствовала.

6. Анализ полученной по объектам проверки информации о соотношении средней начисленной заработной платы в медорганизации, в том числе с учетом приносящей доход деятельности, и занятых ставок, со средней заработной платой по региону в целом показал положительную динамику.

При этом, мониторинг достижения целевых показателей, содержащихся в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», по заработной плате отдельных категорий работников показал, что ни один из объектов проверки по категории «врачи» не достиг установленных показателей по заработной плате.

Очевидно, что средств ОМС недостаточно для доведения средней начисленной заработной платы до установленных нормативных значений. Для их достижения в медорганизации региона направляются средства областного бюджета, позволяющие, например, в 2023 году увеличить размер средней заработной платы врачей от 6% до 17,1%, среднего медицинского персонала от 6,3% до 9,5%.

В 2023 году в общей сумме средств, выделенных из областного бюджета медорганизациям, работающим в системе ОМС, только 3,8 млрд руб. выделено на компенсацию расходов на увеличение заработной платы медработников.

7. В ходе экспертно-аналитического мероприятия проанализированы результаты контрольных мероприятий, реализованных в 2021-2023 годах Министерством здравоохранения Кузбасса, Территориальным фондом ОМС и Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Кемеровской области-Кузбассу (Росздравнадзор).

Министерством здравоохранения Кузбасса в указанный период проведено 24 ревизии финансово-хозяйственной деятельности в медорганизациях, выявлено:

- нецелевое использование средств на общую сумму 3 503,0 тыс. рублей;
- неправомерные расходы на сумму 74 481,9 тыс. рублей;
- необоснованные расходы в размере 719 877,4 тыс. рублей;
- неэффективное использование средств составило 186 383,7 тыс. рублей;

Кроме того, в рамках ведомственного контроля Министерством проведено: 25 проверок соблюдения требований законодательства при осуществлении закупочной деятельности; 13 плановых и 109 внеплановых проверок качества и безопасности медицинской деятельности; 4 внеплановые проверки за соблюдением трудового законодательства.

Территориальным фондом ОМС в 2021-2023 годах проведено 313 проверок, инициировано 9 судебных исков.

За указанный период выявлено нецелевое использование средств ОМС в

размере 81 876,3 тыс. рублей, неэффективное расходование средств ОМС в размере 363 841,8 тыс. рублей.

Росздравнадзором в 2021-2023 годах проведено 24 контрольных мероприятия в части обращения лекарственных средств.

8. Внедрение Бережливых технологий в системе государственных медорганизаций Кузбасса началось с августа 2018 года.

Согласно плану, на 01.01.2024 в регионе не менее 145 поликлинических отделений должно быть охвачено Бережливыми технологиями (факт - 166 организаций).

Трудозатраты сотрудников, внедряющих Бережливые технологии, действительно изменились за счет перераспределения функций между медицинскими и немедицинскими работниками. При перераспределении функций продолжительность рабочего дня и нагрузка на специалистов не изменились, но в освободившееся от рутинной работы, не требующих специальных компетенций, время осуществляется прием пациентов.

При этом расходование средств ОМС на заработную плату существенно не изменилось. В ряде медорганизаций, наиболее активным в реализации проектной деятельности сотрудникам, выплачивают стимулирующие выплаты.

9. С 2021 по 2023 годы, за счет средств ОМС закуплено оборудования на сумму 15 009,1 тыс. рублей, в том числе:

2021 год – 113 ед. оборудования на сумму 8 239,96 тыс. рублей.

2022 год – 147 ед. оборудования на сумму 2 278,0 тыс. рублей.

2023 год – 135 ед. оборудования на общую сумму 30 346,2 тыс. рублей.

В анализируемом периоде медицинское оборудование медорганизациями в аренду не предоставлялось, доходы от сдачи в аренду отсутствуют. Также в указанном периоде учреждениями не арендовалось медицинское оборудование у других организаций.

Факты неиспользования оборудования в анализируемых медорганизациях не выявлены.

Количество оказанных платных услуг по отношению к услугам, оказанным в рамках ОМС, незначительно по всем трем объектам ЭАМ. Проверка корректности данных, представленных в Счетную палату РФ, показала их соответствие отраженным в отчетных документах учреждений.

Сроки ожидания по платным услугам и услугам в рамках ОМС в ГКБ №4 и ГДКБ №2 незначительны и практически равны, в отличии от Березовской ГБ, где срок ожидания по всем платным услугам – 1 день, по оказанию услуг в рамках ОМС, до 14 дней включительно.

10. Оценка экономности расходования средств ОМС при осуществлении закупок товаров, работ, услуг объектами проверки говорит о том, что в случае привлечения к участию в конкурсных процедурах более широкого круга (числа) поставщиков, допустимы ситуации приобретения товаров, работ и услуг по более низкой стоимости, независимо от способа осуществления закупки.

Это подтверждается анализом проведенных закупочных процедур за 2021-2023 годы по приобретенному медицинскому оборудованию, лекарственным препаратам и медицинским изделиям.

11. Закупки лечебных препаратов за счет средств ОМС в анализируемом периоде осуществлялись объектами исследования самостоятельно посредством проведения конкурсных процедур и заключения контрактов с единственными поставщиками. Централизованные закупки за счет средств ОМС в анализируемом периоде не осуществлялись.

В ходе ЭАМ в каждом объекте исследования проведена внеплановая выборочная инвентаризация хранящихся медикаментов. Всего проинвентаризировано 21 677 ед. лечебных препаратов на общую сумму 2 844,51 тыс. рублей (приобретенных за счет средств ОМС и за счет средств бюджета).

Выявлены незначительные факты недостачи и излишков, а также факты наличия препаратов с истекшим и истекающим сроком годности.

В исследуемом периоде объектами проверки производилось списание лечебных препаратов, чаще всего вакцин, используемых в период коронавирусной инфекции.

12. Оценивая эффективность использования исследуемыми медорганизациями имеющейся у них инфраструктуры, необходимо отметить, что все три учреждения в разной степени и в разные периоды приняли участие в реорганизационных мероприятиях с целью оптимизации сети медицинских учреждений региона.

Чаще всего, одним из принципов таких реорганизаций является принцип присоединения «слабого» учреждения к «сильному». В результате, медучреждения, расположенные в крупных населенных пунктах, обременяются инфраструктурой, требующей ремонта, расположенной в отдаленных, чаще всего сельских поселениях.

Одним из таких примеров, из числа объектов проверки, является проведенная реорганизация ГКБ №4, к которой были присоединены медицинские объекты в пгт. Яшкино и Яшкинском районе. Как показал осмотр именно этих указанных объектов, большинство из них требуют ремонта или списания. Часть этих объектов – неиспользуемые ФАПы, в поселках с числом проживающего населения менее 100 чел.

Данные о численности объектов недвижимого имущества (кроме земельных участков), которыми располагают проверяемые организации, приведены ниже:

ГДКБ №2 – 6 объектов

Березовская ГБ – 23 объекта

ГКБ №4 – до реорганизации (2023 год) числилось 19 объектов, после реорганизации – 52 объекта.

Все указанные имущественные объекты были осмотрены с выездом на место. Факты незаконного использования не установлены.

13. Приготовление лечебного питания для пациентов, получающих лечение в ГДКБ №2, Березовской ГБ и в отделениях ГКБ №4, расположенных в пгт. Яшкино, осуществляется на пищеблоках, входящих в структуру учреждений.

В отделениях ГКБ №4 в г. Кемерово с марта 2023 года питание пациентов, организовано через аутсорсинг.

Организация лечебного питания через аутсорсинг в удаленных территориях региона практически не реализована (не рентабельно).

Заключение по результатам экспертно-аналитического мероприятия направлено в Счетную палату РФ, Законодательное Собрание Кемеровской области-Кузбасса, Заместителю председателя Правительства Кузбасса (по вопросам социального развития), директору Территориального фонда ОМС Кемеровской области-Кузбасса, а также Министру здравоохранения Кузбасса.

Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлена ВРИО Губернатора Кузбасса.