

ИНФОРМАЦИЯ

о проведенном контрольном мероприятии

«Аудит эффективности использования средств областного бюджета, выделенных в 2014 – 2015 годах министерству здравоохранения Иркутской области на лекарственное обеспечение в рамках подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014 - 2020 годы»

Реквизиты документа	Отчет № 07/04 от 29.02.2016 г. Рассмотрен на коллегии КСП области (постановление от 29.02.2016 № 2(217)/6-КСП), утвержден распоряжением председателя КСП области от 29.02.2016 № 18 -р
Руководитель контрольного мероприятия	О.М. Ризман, аудитор КСП
Основания проведения мероприятия	План деятельности КСП области на 2015 год, распоряжение председателя КСП области от 23.07.2015 № 59-П
Цель мероприятия	Оценить организацию реализации мероприятий по лекарственному обеспечению, определить полноту обеспечения нормативной правовой базой, необходимой для использования бюджетных средств на лекарственное обеспечение; оценить полноту финансирования и освоения средств на льготное лекарственное обеспечение; провести аудит эффективности закупок на лекарственное обеспечение; оценить достижение запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности, намеченных целей и задач подпрограммы.
Предмет мероприятия	Бюджетные средства, направленные министерству здравоохранения Иркутской области на лекарственное обеспечение в рамках подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» на 2014-2020 годы
Объект проверки	Министерство здравоохранения Иркутской области
Проверяемый период	2014 - 2015 годы
Дополнительная информация	При подготовке настоящего отчета использованы результаты проверки, изложенные в акте проверки Минздрава области от 10.02.2016 №07/07-а. В соответствии со ст. 15 Закона Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» акт проверки доведен до сведения руководителя Минздрава области. По результатам рассмотрения акта замечания в адрес КСП области в установленный срок не поступали. В проверяемый период по 22.09.2015 министром здравоохранения Иркутской области являлся Корнилов Г.Н., с 23.09.2015 по 08.11.2015 - обязанности министра исполнял заместитель министра Купцевич А.С., с 09.11.2015 министром здравоохранения назначен Ярошенко О.Н.

Основные выводы

1. На лекарственное обеспечение льготных категорий граждан в рамках подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» в 2014 году предусмотрено 1 399 853,3 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 973 391,7 тыс. рублей (69,5 %), средства областного бюджета - 426 461,6 тыс. рублей (30,5 %). В 2015 году на эти цели предусмотрено 1 618 454,9 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 1 108 198,6 тыс. рублей (68,5 %), средства областного бюджета - 510 256,3 тыс. рублей (31,5 %).

Из выделенных средств в 2014 году израсходовано 1 343 263 тыс. рублей, из них на закупку лекарственных препаратов - 1 169 137,2 тыс. рублей, на оплату логистических услуг – 174 125,8 тыс. рублей (или 13%), в 2015 году - 1 537 527,5 тыс. рублей, из них на закупку лекарственных препаратов - 1 362 528,3 тыс. рублей, на оплату логистических услуг – 174 999,2 тыс. рублей (11,4%).

Средства в объеме 56 590,3 тыс. рублей в 2014 году и 80 927,4 тыс. рублей в 2015 году Минздравом области не освоены.

По данным Минздрава области за счет указанных бюджетных средств бесплатное лекарственное обеспечение в 2014 году получили 136,5 тысяч граждан, в 2015 году – 138,1 тысяч граждан.

2. По состоянию на 01.01.2016 право на льготное обеспечение лекарственными препаратами имеют граждане Иркутской области, включенные в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде социальных услуг - 82 250 человек; Федеральный регистр по 7 высокозатратным нозологиям - 2 651 человек; регистр пациентов, нуждающихся в обеспечении лекарственными средствами в рамках реализации Закона Иркутской области № 106-оз - 60 361 человек. Число льготников ежегодно растет, если на 01.01.2015 в регистры было включено 125 289 человек, то на 01.01.2016 – 145 262 человека.

Проверка показала, что действующие в сфере лекарственного обеспечения федеральные нормативные правовые акты не позволяют четко разграничить льготное лекарственное обеспечение граждан за счет федерального бюджета и за счет средств бюджета региона. Отсутствует система единого перекрестного персонального учета региональных и федеральных льготников. Так, гражданин, являющийся инвалидом и страдающий бронхиальной астмой (сахарным диабетом и др.), включен в регистр как федеральных (как инвалид), так и региональных льготников (по заболеванию).

3. Существующая нормативная правовая база, в целом, позволяет решать задачи обеспечения необходимыми лекарственными препаратами льготных категорий граждан. При этом, имеется ряд проблем, создающих трудности при организации льготного лекарственного обеспечения. Так, Минздравом России по отдельным заболеваниям не утверждены стандарты оказания медицинской помощи на амбулаторно-поликлиническом этапе лечения. Между тем, стандарт содержит перечень лекарственных препаратов, а также указание средних доз применения лекарственного средства, что позволяет формировать заявки медицинских организаций на приобретение препаратов с учетом индивидуальных особенностей пациентов. По пояснению Минздрава области, назначение лекарственных препаратов при отсутствии стандарта производится медицинскими работниками в соответствии с инструкцией по применению лекарственного препарата.

4. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о необходимости совершенствования организации льготного лекарственного обеспечения, повышения качества планирования, управления расходами и распределения лекарственных препаратов, усиления контроля за порядком выписки рецептов, составлением заявок

медицинскими организациями и достоверным определением потребности.

Имели место отдельные случаи несвоевременного обеспечения граждан лекарственными препаратами в связи с их отсутствием, необеспечения граждан лекарственными препаратами по жизненным показаниям, несоблюдения сроков выдачи аптечными организациями лекарственных препаратов в день обращения.

Приказом Минздрава области от 14.04.2014 № 124-мпр утвержден Порядок взаимодействия участников обеспечения отдельных категорий граждан необходимыми льготными лекарственными препаратами в рамках Закона Иркутской области № 106-оз. Вместе с тем, установленный в приказе порядок, предусматривающий выписку рецептов с учетом информации соответствующих аптечных организаций об остатках лекарственных препаратов, в этой части не соответствует требованиям Приказа Минздрава России №1175н о выписке рецепта во время обращения гражданина. По мнению КСП области, это привело к незначительному количеству рецептов на отсроченном обслуживании (в 2014 году - 84 рецепта из 1 461 273 отпущенных рецептов, в 2015 году – 261 рецепт из 1 421 878 отпущенных рецептов).

5. Обеспечение граждан лекарственными препаратами для лечения орфанных заболеваний осуществляется в рамках Закона Иркутской области от 17.12.2008 № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области». Между тем, исходя из смысла ст. 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения орфанных заболеваний не относится к мерам социальной поддержки. В связи с этим целесообразно принять отдельный правовой акт по правовому регулированию организации обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения орфанных заболеваний.

6. Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области (на 2015 год утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 25.12.2014 № 685-пп) предусмотрено, что за счет средств областного бюджета на ее финансовое обеспечение осуществляется обеспечение лекарственными препаратами в соответствии с перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты отпускаются по рецептам с 50-процентной скидкой. Аналогичная норма предусмотрена в Территориальных программах на 2014 год и на 2016 год.

При этом Территориальной программой установлен только перечень лекарственных препаратов, отпускаемых с 50-процентной скидкой. Перечень групп населения, программой не установлен, порядок обеспечения при амбулаторном лечении лекарственными средствами с 50-процентной скидкой в соответствии с Территориальной программой на областном уровне не урегулирован. Расходы на эти цели за счет средств подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» в 2014 - 2015 годах не осуществлялись и в рамках финансового обеспечения Территориальной программы не предусматривались.

Между тем, Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области реализуется ряд областных законов, предусматривающих меры социальной поддержки по льготному лекарственному обеспечению, расходы на которое не отражаются в стоимости Территориальной программы. В результате, ее стоимость занижается.

7. Значительные остатки лекарственных препаратов (по отдельным наименованиям - в размере полугодового, или годового расхода) свидетельствуют о недостатках при формировании потребности и управлении товарными запасами, а также необоснованном отвлечении средств на закупку данных лекарственных препаратов.

Так, за счет федеральных средств остатки лекарственных препаратов на аптечной базе и в аптеках на 01.01.2014 составляли 382 404,4 тыс. рублей, на 01.01.2015 – 365 193,8 тыс. рублей (или 46 % от объема отпущенных гражданам препаратов за 2014 год), на 01.01.2016 – 459 288,8 тыс. рублей (или 58 % от объема отпущенных препаратов за 2015 год).

По Закону № 106-оз остатки лекарственных препаратов на аптечной базе и в аптеках на 01.01.2014 составляли 113 288,7 тыс. рублей, на 01.01.2015 – 104 801,6 тыс. рублей (или 33 % от объема отпущенных гражданам препаратов за 2014 год), на 01.01.2016 – 203 680,5 тыс. рублей (или 59 % от объема отпущенных препаратов за 2015 год).

8. Имеют место факты неосвоения выделенных на льготное лекарственное обеспечение бюджетных средств, некорректный расчет потребности в финансовых средствах на закупки лекарственных препаратов, использование бюджетных средств без соблюдения принципа эффективности, в частности:

- расходы на мероприятие «Централизованное приобретение медикаментов и расходных материалов» (в 2014 – 33 915,3 тыс. рублей, в 2015 году – 37 971,4 тыс. рублей) осуществлены в отсутствие принятых в установленном порядке расходных обязательств (статьи 6, 14, 65, 85 БК РФ), в нарушение ст. 158 БК РФ Минздравом области ненадлежащим образом исполнялись бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств части осуществления планирования соответствующих расходов бюджета и составления обоснования бюджетных ассигнований, расходы на указанное мероприятие включались в расчет потребности при отсутствии надлежащих правовых оснований для его финансирования;

- выделенные в 2014 году средства в сумме 3 059 тыс. рублей на централизованное приобретение медикаментов освоены не были, что свидетельствует о несоблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) и ненадлежащем исполнении бюджетных полномочий Минздрава области, как главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренных ст. 158 БК РФ в части обеспечения результативности использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями. Контракт на указанную сумму с единственным поставщиком не был согласован Службой государственного финансового контроля Иркутской области по причине невозможности его заключения на условиях документации об электронном аукционе;

- расходы за счет средств федерального бюджета на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения (в 2014 году - 296 295,8 тыс. рублей, в 2015 году - 367 907,9 тыс. рублей) были отражены в областном бюджете и исполнены с нарушением Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденных приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н (по коду вида расходов 200 «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» вместо кода 300 «Социальное обеспечение и иные выплаты населению»). В 2016 году данные расходы отражены в соответствии с Указаниями;

- выделенные в 2014 году на реализацию Закона №106-оз средства в объеме 3 341,1 тыс. рублей были отвлечены на погашение кредиторской задолженности 2013 года. Вместе с тем, у Минздрава области имелась возможность, не допуская образования кредиторской задолженности, в 2013 году своевременно оплатить поставленные и принятые лекарственные препараты по контракту с ЗАО «НПКФ «Фармимэкс» (приняты 05.06.2013, а оплачены спустя год 15.07.2014);

- в нарушение ст. 158 БК РФ Минздравом области, как главным распорядителем бюджетных средств, не обеспечена результативность использования бюджетных средств в объеме 2 715,2 тыс. рублей в соответствии с утвержденными ему бюджетными

ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, средства на обеспечение лекарственными препаратами по решению врачебной комиссии (2014 год - 1 075,3 тыс. рублей, 2015 год - 1 639,9 тыс. рублей) не освоены;

- в нарушение части 10 статьи 31 Закона №44-ФЗ в 2014 - 2015 годах заключались контракты на поставку лекарственных препаратов по ценам, превышающим их зарегистрированную предельную отпускную цену, при этом в процессе осуществления закупки отстранение участника закупки от участия в определении поставщика либо отказ от заключения с победителем контракта при наличии факта превышения цены на лекарственные препараты Минздравом не осуществлялись. При выборочной проверке контрактов 2015 года сумма превышения только по 35 контрактам составила 66 293 тыс. рублей.

9. Установлены нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также иные факты, снижающие эффективность использования бюджетных средств на закупки лекарственных препаратов:

- в нарушение ст. 34 Закона № 44-ФЗ штрафные санкции в сумме 2 472,4 тыс. рублей к поставщикам не предъявлялись или предъявлялись в меньшем размере, что свидетельствует о недостаточном уровне претензионно-исковой работы Минздрава области. Так, в связи с ненадлежащим исполнением поставщиком обязательств по контракту от 02.04.2015 с ЗАО «Медицинские решения и технологии» на сумму 8 094,3 тыс. рублей (отказ от приемки лекарственного препарата из-за отсутствия письменного подтверждения права реализации товара, выданного производителем) Минздрав области не принял необходимых мер для взыскания предусмотренного контрактом штрафа в размере 404,7 тыс. рублей, включая предъявление требования к банку-гаранту об уплате штрафа, срок действия банковской гарантии, представленной поставщиком в обеспечение исполнения данного контракта, истек 31.01.2016;

- в нарушение ст. 94 Закона № 44-ФЗ поставщиками допускались нарушения сроков поставки (в 2014 году – 229 контрактов на сумму 194 761,9 тыс. рублей, в 2015 году – 114 контрактов на сумму 73 853,1 тыс. рублей);

- в нарушение условий реализации контрактов лекарственные препараты на сумму 16 946 тыс. рублей поставлены с остаточным сроком годности, не соответствующим условиям контрактов, что свидетельствует о ненадлежащей приемке лекарственных препаратов. В нарушение условий контрактов Минздравом области приняты и оплачены лекарственные препараты ненадлежащего качества, тогда как в данной ситуации приемочная комиссия должна была составить акт отказа от приемки данного товара;

- контракт на сумму 2 453,1 тыс. рублей неправомерно заключен с единственным поставщиком на основании п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, предусматривающего осуществление закупки вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме;

- начальная цена контрактов (на общую сумму 44 871,4 тыс. рублей) формировалась с нарушением ст.22 Закона № 44-ФЗ на основании информации о ценах лекарственных препаратов, содержащихся в неисполненных контрактах;

- в соответствии с ч. 8 ст. 22 Закона № 44-ФЗ заказчиком, если в соответствии с законодательством РФ цены закупаемых товаров для обеспечения государственных нужд подлежат государственному регулированию, применяется тарифный метод. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта определяется по регулируемым ценам. Минздравом области в ряде случаев при закупке лекарственных препаратов, включенных в

перечень ЖНВЛП, на которые в целях обеспечения государственного регулирования цен в государственном реестре зарегистрированы предельные отпускные цены, начальная цена формировалась не тарифным методом, а методом сопоставимых рыночных цен, при котором начальная цена контракта, как правило, оказывалась выше;

- имели место случаи дробления закупок лекарственных препаратов, что приводило к приобретению препаратов по более высокой цене.

10. Целью реализации Подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» является повышение обеспеченности населения Иркутской области качественными, безопасными лекарственными препаратами. По информации Минздрава области, установленные для оценки эффективности ее реализации значения целевых показателей достигнуты. Между тем, данные показатели не являются статистическими и формируются Минздравом области, порядок и источники получения информации по данным показателям не определены. Представленные данные о достигнутых значениях целевых показателей не отвечают требованию достоверности, поскольку не обеспечена возможность их проверки и подтверждения достоверности.

11. Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму 1 146 859,3 тыс. рублей, в том числе нарушения в сфере закупок – 335 357,9 тыс. рублей (справка о выявленных нарушениях прилагается).

РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств, предусмотренных на льготное лекарственное обеспечение граждан в рамках подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы, Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует** Правительству Иркутской области и министерству здравоохранения Иркутской области:

1. Проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также исключению подобных фактов в дальнейшем.

2. Принять меры по выполнению в полном объеме обязательств по льготному лекарственному обеспечению, предусмотренных Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области, обеспечить принятие необходимых нормативных правовых актов, в целях консолидации всех расходов на льготное лекарственное обеспечение и включения их в стоимость Территориальной программы совместно с другими заинтересованными ведомствами провести работу по инвентаризации принятых и исполняемых расходных обязательств области в части льготного лекарственного обеспечения.

3. Выработать предложения по более эффективному освоению бюджетных средств, повысить качество планирования расходов на лекарственное обеспечение льготных категорий граждан. Усилить внутренний финансовый контроль за соблюдением бюджетного и иного законодательства при использовании бюджетных средств на лекарственное обеспечение.

4. Обеспечить соблюдение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части обоснования начальной цены, проведения анализа рынка, взыскания с недобросовестных поставщиков штрафных санкций. Для повышения эффективности государственных закупок целесообразно

рассмотреть вопрос их укрупнения с целью получения экономии в ходе закупочных мероприятий за счет оптовой поставки при условии соблюдения качества.

5. Принять действенные организационно-распорядительные меры, направленные на улучшение организации льготного лекарственного обеспечения граждан. Провести анализ номенклатуры остатков лекарственных препаратов, учесть их при закупке лекарственных препаратов на текущий год. Повысить качество распределения лекарственных препаратов, усилить контроль за порядком выписки рецептов, составлением заявок медицинскими организациями и достоверным определением потребности.

Уточнить норму Приказа Минздрава области от 14.04.2014 № 124-мпр, предусматривающую выписку рецептов с учетом информации соответствующих аптечных организаций об остатках лекарственных препаратов, исключив ее двоякое толкование.

6. Установить единый подход к сбору и представлению информации о выполнении целевых показателей подпрограммы «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях», методику их расчетов и способов получения отчетных данных, что обеспечит своевременный и качественный контроль за ходом ее реализации, степенью достижения запланированных результатов.

7. О принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 20.04.2016.