

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка использования бюджетных средств, направленных за период 2012-2015 годы на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в Иркутской области в соответствии с ч.12.1 ст.51 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»

Реквизиты документа	Отчет № 07/25 от 22.11.2016 г. Рассмотрен на коллегии КСП области 31/10/2016 и утвержден распоряжением председателя КСП области от 08.11.2016 № 143-р
Руководитель контрольного мероприятия	О.М. Ризман, аудитор КСП
Основания проведения мероприятия	Пункт 15 Плана деятельности КСП области на 2016 год, распоряжение председателя КСП области от 08.07.2016 № 58-П
Цель мероприятия	Осуществление контроля за использованием бюджетных средств, направленных на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в соответствии с ч.12.1 ст.51 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»
Предмет мероприятия	Средства, направленные на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в Иркутской области в соответствии с ч.12.1 ст.51 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»
Объект проверки	Министерство здравоохранения Иркутской области, Государственное учреждение Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области, ОГБУЗ «Усть-Ордынский областной противотуберкулезный диспансер», ОГБУЗ «Областная больница № 2», ОГБУЗ «Усть-Ордынская областная стоматологическая поликлиника», ОГБУЗ «Иркутская районная больница», ОГБУЗ «Шелеховская районная больница»
Проверяемый период	2012 - 2015 годы
Дополнительная информация	При подготовке настоящего отчета использованы результаты проверки, изложенные в актах проверок от 30.09.2016 № 07/151-а Минздрава области, от 30.09.2016 № 07/152-а ГУ ТФОМС, от 26.09.2016 № 07/142-а Усть-Ордынского противотуберкулезного диспансера, от 26.09.2016 № 07/143-а Областной больницы № 2, от 26.09.2016 № 07/144-а Усть-Ордынской стоматологической поликлиники, от 27.09.2016 № 07/145-а Иркутской районной больницы, от 27.09.2016 № 07/146-а Шелеховской районной больницы. В соответствии со ст. 15 Закона Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» акты проверок доведены до сведения руководителей проверенных организаций. По результатам рассмотрения актов замечания в адрес КСП области в установленный срок не

	<p>поступали.</p> <p>Также при составлении настоящего отчета использована представленная по запросам КСП области информация 27 медицинских организаций по работникам, состоящим в трудовых отношениях с данными организациями и получившим единовременные компенсационные выплаты.</p> <p>В проверяемом периоде министром здравоохранения Иркутской области являлись: с 16.08.2011 по 29.05.2012 и с 15.06.2012 по 30.10.2012 - Пивень Дмитрий Викторович; с 14.11.2012 по 22.09.2015 - Корнилов Николай Геннадьевич; с 23.09.2015 по 08.11.2015 – исполняющий обязанности министра Купцевич Андрей Святославович; с 09.11.2015 и по настоящее время - Ярошенко Олег Николаевич. Директором ГУ ТФОМС по 12.10.2014 являлся Шойко Сергей Валентинович, с 13.10.2014 по настоящее время - Градобоев Евгений Валерьевич.</p>
--	---

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. С 2012 года в России реализуется программа «Земский доктор», основной целью которой является привлечение медицинских работников, имеющих высшее образование, для работы в сельскую местность. Критерии, при соответствии которым медицинскому работнику может быть предоставлена единовременная компенсационная выплата в размере одного миллиона рублей, установлены в статье 51 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». В данном федеральном законе дана основополагающая характеристика понятию единовременная выплата, а именно, она должна носить компенсационный характер. Как указано в информационном письме ФФОМС от 08.07.2013 № 5124/80-1/и, компенсационная природа выплаты призвана стимулировать медицинских работников к переезду на работу в сельские населенные пункты из городов и компенсировать связанные с переездом и обустройством затраты, а также неудобства, обусловленные менее комфортными условиями проживания по сравнению с иными (не сельскими) населенными пунктами.

2. В 2012 году финансовое обеспечение единовременных компенсационных выплат осуществлялось за счет средств ФФОМС, в 2013 - 2015 годах финансирование осуществлялось в равных долях с областным бюджетом. Общий объем средств на эти цели за 2012 - 2015 годы составил 328 млн. рублей (средства ФФОМС – 209 млн. рублей, областного бюджета – 119 млн. рублей), в том числе по годам: 2012 год – 95 млн. рублей, 2013 год – 92 млн. рублей, 2014 год – 68 млн. рублей, 2015 год – 73 млн. рублей.

3. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют об имеющихся недостатках при выполнении Минздравом области возложенных на него задач и функций при реализации данного мероприятия, ненадлежащем осуществлении бюджетных полномочий главного распорядителя и получателя бюджетных средств в нарушение статей 158 и 162 БК РФ в части обеспечения результативности использования бюджетных средств, предоставленных на финансовое обеспечение единовременных компенсационных выплат медицинским работникам.

4. При проверке использования указанных средств выявлены факты предоставления в 2012-2013 годах Минздравом области единовременных компенсационных выплат 9 медицинским работникам, не соответствующим совокупности критериев, установленных ч. 12.1 ст. 51 Федерального закона № 326-ФЗ. Так, не было соблюдено требование о

переезде в сельский населенный пункт из другого населенного пункта. Работники либо переходили на работу в медицинскую организацию, расположенную в том же населенном пункте, либо после непродолжительного увольнения возвращались на работу в то же медицинское учреждение, что не решало вопрос привлечения кадров в сельскую местность и не способствовало сокращению дефицита врачей в сельских населенных пунктах.

В соответствии с требованиями БК РФ (на момент совершения данного нарушения действовали нормы ст. 289 БК РФ) использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, является нецелевым использованием бюджетных средств.

При этом были нарушены интересы Иркутской области, поскольку предоставив единовременную компенсационную выплату гражданам без наличия у последних права на ее получение, были нарушены права остальных граждан, которые имели право и могли участвовать в программе «Земский доктор».

5. Выявлены факты нарушения 10 медицинскими работниками условий заключенных с Минздравом области договоров на предоставление единовременных компенсационных выплат, ожидаемый результат по увеличению доступности медицинской помощи гражданам, проживающим в сельской местности, не был достигнут. Минздравом области не исполнены обязательства по контролю за исполнением договоров и их расторжению и возврату части выплаты пропорционально отработанному времени при нарушении медицинским работником условий указанных договоров (часть ЕКВ – 8 661 тыс. рублей, неустойка – 605 тыс. рублей).

По данным фактам и фактам нецелевого использования бюджетных средств, указанным выше, Минздраву области выдано предписание КСП области от 21.10.2016 о незамедлительном принятии мер по расторжению договоров о предоставлении единовременных компенсационных выплат в установленном порядке и возврату средств в соответствующий бюджет.

6. Действующая в Иркутской области нормативная правовая база, в целом, позволяет решать задачи обеспечения жильем медицинских работников. При этом имеется ряд проблем, создающих определенные трудности, в частности, обеспечение жильем вновь прибывших на работу в сельскую местность. Между тем, подача заявления о постановке на земельный учет, или получение социальных выплат на строительство (приобретение) жилья возможны только для граждан, постоянно проживающих на территории муниципального района. Следует отметить, что законодательством не предусмотрен отчет работника о целевом расходовании единовременной компенсационной выплаты (например, на приобретение жилья или расходов на его строительство), врачи имеют право использовать полученные средства произвольно по своему усмотрению. Установить количество медицинских работников, которые направили полученные выплаты на приобретение жилья в сельской местности, не представилось возможным.

7. Согласно ч. 12.2 ст. 51 Федерального закона № 326-ФЗ, одним из условий их предоставления является принятие высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативного правового акта, предусматривающего предоставление медицинским работникам (в том числе указанным в ч. 12.1 ст. 51 указанного закона), имеющим высшее медицинское образование или среднее медицинское образование, работающим в сельском населенном пункте либо рабочем поселке и (или) переехавшим на работу в сельский населенный пункт либо рабочий поселок из другого населенного пункта, жилого помещения, и (или) земельного участка для жилищного строительства, и (или) компенсации части процентной ставки по кредитам, предоставляемым на приобретение жилья, и (или) иных мер социальной поддержки.

В нарушение этого Правительством Иркутской области (высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ) нормативный правовой акт по указанным вопросам не принят.

8. В нарушение части 12.2 статьи 51 Федерального закона № 326-ФЗ нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти Иркутской области не установлена обязанность уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ заключить в порядке, определенном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, с медицинским работником договор, предусматривающий обязанность медицинского работника работать в течение пяти лет по основному месту работы на условиях нормальной продолжительности рабочего времени, установленной трудовым законодательством для данной категории работников, в соответствии с трудовым договором, заключенным медицинским работником с государственным учреждением здравоохранения субъекта РФ.

9. Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о необходимости совершенствования организации реализации программы «Земский доктор» в Иркутской области, усиления контроля за использованием бюджетных средств на финансовое обеспечение единовременных компенсационных выплат медицинским работникам и правомочностью предоставления таких выплат.

Действующий в Иркутской области порядок заключения договора о предоставлении единовременной компенсационной выплаты, утвержденный Постановлением Правительства Иркутской области от 09.02.2012 № 26-пп, имеет ряд существенных недостатков, например:

-неправомерно ограничены права медицинских работников в части срока подачи заявлений о предоставлении выплаты (например, в 2014 году – до 31 октября 2014 года, в 2015 году – до 31 октября 2015 года, в 2016 году – до 14 октября 2016 года), тогда как Федеральным законом № 326-ФЗ предусмотрено предоставление выплаты работникам, заключившим трудовой договор в течение всего года;

-не урегулирован порядок уведомления Минздрава области работниками и медицинскими организациями о фактах расторжения или изменения условий трудовых договоров с указанными работниками, получившими единовременные выплаты;

-не предусмотрено предоставление документов, подтверждающих переезд медицинского работника в сельский населенный пункт, либо рабочий поселок, либо поселок городского типа;

-не урегулирован порядок проверки Минздравом области достоверности представленных работниками документов;

-не утверждены форма договора о предоставлении единовременной компенсационной выплаты и форма заявления. В фактически заключенных договорах не указываются наименование и адрес областного государственного учреждения здравоохранения, в котором медицинский работник осуществляет трудовую деятельность, занимаемая должность, дата заключения трудового договора, не установлена обязанность работника предоставлять в Минздрав области сведения, подтвержденные медицинской организацией, о наличии между ними трудовых отношений;

-в договоре не указывается, что периоды нахождения в отпуске по уходу за ребёнком, либо в отпуске без сохранения заработной платы не включаются в пятилетний срок, в течение которого медицинский работник добровольно обязался работать на условиях нормальной продолжительности рабочего времени и на определенной должности в конкретном учреждении здравоохранения. Поскольку единовременная компенсационная выплата имеет целевое назначение и предоставляется в целях восполнения дефицита медицинских кадров в сельской местности, то её получение в значительном размере без

фактической работы в сельском населенном пункте противоречит цели такой выплаты, установленной Федеральным законом № 326-ФЗ. Ввиду отсутствия в договоре данного условия течение пятилетнего срока может трактоваться неоднозначно и приводить к судебным разбирательствам.

10. Минздравом области как администратором доходов не принимаются достаточные и оперативные меры к поступлению сумм возврата единовременных компенсационных выплат и неустойки в соответствующие бюджеты.

В течение 2012-2016 годов Минздравом области расторгнуты заключенные ранее договоры о предоставлении ЕКВ с 30-тью медицинскими работниками в связи с прекращением трудовых договоров с медицинскими учреждениями по инициативе самих работников, из них 11 человек не осуществили возврат или осуществили его не в полном объеме. Задолженность перед бюджетами на 01.08.2016 составила 4 715,2 тыс. рублей.

По 9 гражданам Минздравом области направлены в суды исковые заявления, по 6 из которых требования Минздрава области удовлетворены в полном объеме, по 3 искам вынесено определение об утверждении мирового соглашения о возврате выплат, по 2 работникам исковая работа не проводилась.

Претензии по взысканию неустойки, предусмотренной условиями договоров с медицинскими работниками при прекращении по их инициативе трудовых договоров, Минздравом области в 9 случаях не направлялись, претензии о выплате неустойки были предъявлены 10 работникам на общую сумму 590,4 тыс. рублей, которые не были оплачены и на лицевой счёт Минздрава области не поступали.

11. Указанные сведения в годовых отчетах за 2014 и 2015 годы о реализации Государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения», размещенном на официальном сайте Минздрава области, о достижении значения целевого показателя «Повышение обеспеченности врачами сельского населения» по основному мероприятию «Кадровое обеспечение системы здравоохранения Иркутской области» недостоверны.

По данным проверки фактический показатель за 2014 год составил 11,9 чел. на 10 000 населения (в отчете - 13 чел. на 10 000 населения), за 2015 год – 11,3 чел. на 10 000 населения (в отчете – 13,1 чел. на 10 000 населения).

Использование в 2015 году бюджетных средств в объеме 73 000 тыс. рублей не привело к результату, определенному Государственной программой, при планируемом уровне обеспеченности врачами сельского населения 13,1 чел. на 10 000 населения, что свидетельствует о несоблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ).

12. Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму 91 266 тыс. рублей (справка о выявленных нарушениях прилагается).

РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях успешной реализации в Иркутской области программы «Земский доктор», привлечения медицинских работников для работы в сельскую местность, повышения обеспеченности врачами сельского населения, Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует:**

1. Правительству Иркутской области и министерству здравоохранения Иркутской области:

- по итогам контрольного мероприятия выработать предложения по целевому и эффективному использованию бюджетных средств, предусмотренных на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам, достижению запланированных результатов по обеспеченности врачами сельского населения Иркутской области;

- с учетом результатов настоящего контрольного мероприятия принять меры по усовершенствованию порядка заключения договоров о предоставлении единовременной компенсационной выплаты, внести соответствующие изменения в Постановление Правительства Иркутской области от 09.02.2012 № 26-пп «Об утверждении положения о порядке заключения договора в целях предоставления единовременных компенсационных выплат медицинским работникам», принять недостающие правовые акты в целях соблюдения требований ч. 12.2 ст. 51 Федерального закона № 326-ФЗ;

- наладить контроль за исполнением медицинскими работниками обязательств в соответствии с условиями заключенных договоров о предоставлении единовременных компенсационных выплат и соблюдением пятилетнего срока работы;

- принять действенные меры по расторжению в установленном порядке договоров, при заключении и исполнении которых выявлены нарушения действующего законодательства, и возврату средств в соответствующий бюджет;

- усилить внутренний финансовый контроль за соблюдением бюджетного и иного законодательства при использовании бюджетных средств, повысить ответственность должностных лиц за реализацию данного мероприятия, предоставление достоверной отчетности.

2. Правительству Иркутской области, министерству здравоохранения Иркутской области, Государственному учреждению Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также исключению подобных фактов при реализации данного мероприятия Государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014 - 2020 годы.

О принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 20.12.2016.