

Ксг



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

**ПРЕДСТАВЛЕНИЕ № 07/27-Пр
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

05 декабря 2017 года

Иск. № 01/07-1566

от 05.12.2017

Министерство здравоохранения Иркутской области тел.: (3952) 265-157
Получено « 05 12 2017 »
Входящий № 01-07-217-99/17

г. Иркутск

**Министру здравоохранения
Иркутской области
О.Н. Ярошенко**

В соответствии с Планом деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2017 год проведено контрольное мероприятие «Проверка законного, эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета, выделенных в 2016 году и истекшем периоде 2017 года на реализацию мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы» (отчет от 30.12.2017 № 07/26), по результатам которого выявлены нарушения бюджетного и иного законодательства, недостатки при организации Минздравом области реализации данного мероприятия, ненадлежащем осуществлении бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств в нарушение статьи 158 БК РФ в части обеспечения результативности использования бюджетных средств на мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С, в частности:

1. Мероприятие «Мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С» предусмотрено в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы по подпрограмме «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи» с объемом финансирования 10 533,7 тыс. рублей в 2016 году (средства областного бюджета – 5 028,4 тыс. рублей, софинансирование из федерального бюджета – 5 505,3 тыс. рублей) и 10 277 тыс. рублей в 2017 году (средства областного бюджета – 4 777 тыс. рублей, софинансирование из федерального бюджета – 5 500 тыс. рублей). В 2016 году средства освоены в полном объеме, за 9 месяцев 2017 года - 1 933,6 тыс. рублей, или 18,8%. Низкий уровень использования средств создает риски их неосвоения до конца финансового года.

2. Как следует из норм ст. 27 Законов Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» и от 21.12.2016 № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», указанные целевые средства на реализацию Мероприятия следовало предоставлять бюджетным и автономным учреждениям в форме субсидий на иные цели. В нарушение этого ассигнования на реализацию данного Мероприятия были включены Минздравом области в объем субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, предоставляемой ГБУЗ

«Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» (в 2016 году – средства областного бюджета в сумме 5 028,4 тыс. рублей, в 2017 году – средства областного и федерального бюджетов в сумме 10 277 тыс. рублей).

3. За счет средств из федерального бюджета в объеме 5 505,3 тыс. рублей в 2016 году была предоставлена субсидия на иные цели, Минздравом области с Центром СПИД заключено соглашение от 16.03.2016 об условиях ее предоставления. Субсидия предоставлена с нарушением порядка и условий, установленных в соответствии со ст. 78.1 БК РФ постановлением Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации», при отсутствии направленной в адрес Минздрава области заявки по установленной форме и в установленный срок с расчетами и обоснованием размера субсидии.

4. Установлены следующие недостатки при организации реализации данного Мероприятия государственной программы:

- с июня 2017 года наименование мероприятия «Мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С» дополнено словами «в том числе с привлечением к реализации указанных мероприятий социально ориентированных некоммерческих организаций», что обусловлено положениями Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции. Между тем, механизм реализации мероприятия с привлечением социально ориентированных некоммерческих организаций не сформирован, порядок определения объема и предоставления субсидий некоммерческим организациям не проработан. С целью привлечения социально ориентированных некоммерческих организаций к реализации мероприятия Минздраву области следовало направить соответствующие предложения по включению мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции в статью 27 текстовой части закона об областном бюджете на 2018 год, устанавливающую цели, порядок определения объема и предоставления субсидий некоммерческим организациям;

- распоряжение Минздрава области от 02.03.2011 № 236-мр «С выполнении мероприятий, направленных на повышение информированности населения по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции», которым руководствовались Центр СПИД и другие подведомственные учреждения при формировании перечня мероприятий и составлении отчетности в Минздрав области по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции, содержит устаревшие положения и требует существенной доработки и актуализации;

- единственным документом, определяющим распределение предоставленных средств на конкретные мероприятия, являлся План мероприятий, утвержденный главным врачом Центра СПИД и согласованный Минздравом области, тогда как он подлежал утверждению Минздравом области. Отмечается длительный период формирования Плана мероприятий (на 2016 год - 23.03.2016, на 2017 год - 05.04.2017), что приводило к тому, что профилактические мероприятия в этот период не проводились, либо проводились в отсутствие Плана мероприятий. Не установлены надлежащим образом конкретные мероприятия, в частности, включено мероприятие «Организация и проведение профилактических мероприятий» с объемом финансирования 3 522,3 тыс. рублей без какой-либо детализации;

- в проверяемый период работа по профилактике ВИЧ-инфекции была организована преимущественно среди обучающихся и работающих, тогда как наибольший удельный вес выявленных случаев ВИЧ-инфекции приходится на неработающее население, из которых 86 % составляют так называемые уязвимые группы (больные наркоманией, безработные, лица без определенного места жительства и др.). Среди обследованных на ВИЧ представители уязвимых групп населения также составляли незначительную часть – 1,8 %,

но среди этих групп было выявлено 14 % всех новых случаев ВИЧ-инфекции. К примеру, в 2016 году из 8 305 обследованных больных наркоманией (1,3 % от числа обследованных) выявлено 330 случаев ВИЧ-инфекции (или 8,3 % от количества выявленных случаев ВИЧ);

- утвержденный на 2016 и 2017 годы План мероприятий включает преимущественно организацию мероприятий в г. Иркутске, между тем неблагоприятная ситуация по заболеваемости ВИЧ-инфекцией наблюдается во всех муниципальных образованиях Иркутской области, при этом в 17 муниципальных образованиях показатель заболеваемости превышает среднеобластной уровень. Так, из 10 533,7 тыс. рублей на мероприятия в муниципальных образованиях (за исключением г. Иркутска) направлено 718,8 тыс. рублей, или 6,8 %. Аналогично в 2017 году, в План включено одно мероприятие «Проведение выездной организационно-методической работы по профилактике ВИЧ-инфекции (командировочные расходы)» с объемом финансирования 200 тыс. рублей;

- во исполнение распоряжения Минздрава области от 02.03.2011 № 236-мр областными учреждениями здравоохранения предоставляются ежеквартальные отчеты по проведению профилактической работы по ВИЧ-инфекции, согласно которым, к примеру, за 9 месяцев 2017 года городскими и районными больницами размещено 70 статей в газетах, 81 информационный материал на телевидении, 62 на радио, проведено 98 круглых столов (7 837 человек), 422 акций для молодежи и взрослого населения (56 013 человек), 936 мероприятий для детей и подростков (17 463 человека) и др. Учитывая, что государственное задание на оказание услуг (выполнение работы) по осуществлению профилактики заболеваний указанным больницам не доводится и при расчете субсидии на выполнение государственного задания расходы на эти цели не предусматриваются, достоверность данных отчетов по проведению профилактических мероприятий по ВИЧ-инфекции при отсутствии финансирования вызывает определенные сомнения;

- контроль со стороны Минздрава области за реализацией Мероприятия Госпрограммы организован на недостаточном уровне, что приводит к нарушению ст. 158 БК РФ в части обеспечения главным распорядителем бюджетных средств результативности использования бюджетных средств.

5. Установлен ряд нарушений и недостатков при расходовании Центром СПИД бюджетных средств, предоставленных на реализацию Мероприятия, что свидетельствует о недостатках при осуществлении контроля со стороны Минздрава области за использованием средств Государственной программы:

- допущены отдельные нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на общую сумму 4 742 тыс. рублей. Среди них: нарушения при определении и обосновании начальной цены контракта (договора), некачественная подготовка заявок на закупку; неправомерное изменение существенных условий контракта в части продления сроков оказания услуг и увеличения цены договора, нарушения условий реализации контрактов, в том числе при приемке товара, необоснованное дробление закупок.

К примеру, начальная цена 3 контрактов на общую сумму 1 297,5 тыс. рублей сформирована с нарушением требований ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ и Методических рекомендаций, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, с использованием ценовой информации от трех организаций, две из которых имеют признаки аффилированности, что не обеспечивало сопоставимость рыночных цен. По 16 договорам на общую сумму 1 412,6 тыс. рублей, заключенным с единственным поставщиком, отсутствует обоснование цены, анализ рынка не проводился,

что привело в ряде случаев к осуществлению закупки по завышенным ценам и неэффективному использованию средств;

- несоблюдение принципа эффективности при использовании бюджетных средств на сумму 454,7 тыс. рублей. Так, 96,3 тыс. рублей затрачено на проведение социологического исследования по вопросам информированности жителей Иркутской области о ВИЧ-инфекции. Анализ показал, что задачи социологического исследования, изложенные в техническом задании к контракту, выполнены не в полном объеме, рекомендации носят формальный характер, например, продолжить профилактическую работу в рабочих коллективах, проводить профилактические мероприятия в учебных заведениях, и проч. Практическое использование данного отчета в ходе проверки не подтверждено;

- существенный объем закупок осуществлялся у единственного поставщика по договорам стоимостью до 100 тыс. рублей (58 договоров на сумму 3 960,2 тыс. рублей из 80 заключенных контрактов (договоров) за проверяемый период). Между тем, при осуществлении закупки у единственного поставщика создаются риски приобретения товаров (услуг) по более высокой цене, что приводит к нарушению принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного ст. 34 БК РФ. Так, в 2016 году при проведении закупок на сумму 7 759,5 тыс. рублей конкурентным способом Центром СПИД получена экономия в сумме 1 949,9 тыс. рублей, или 20 %.

6. В подпрограмму «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации» включено мероприятие «Организация и оказание медицинской помощи больным ВИЧ-инфекцией, осуществление мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции», предусматривающее также осуществление мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции. Бюджетные ассигнования на данное мероприятие предоставляются Центру СПИД в форме субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (в 2016 году – 104 415,8 тыс. рублей, в 2017 году - 206 292 тыс. рублей). Установлено, что государственное задание на оказание услуг (выполнение работ) по профилактике ВИЧ-инфекции за счет указанных средств не доводилось, средства данной подпрограммы на профилактику ВИЧ-инфекции в проверяемый период не направлялись. Предусмотренный объем средств в полном объеме предоставлялся Центру СПИД на оказание первичной медико-санитарной помощи, в части диагностики и лечения ВИЧ-инфекции.

Следует отметить, что включение мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции в указанную подпрограмму не соответствует целям и задачам данной подпрограммы.

7. В целях реализации Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции Правительством Иркутской области 12.09.2016 утвержден План первоочередных мероприятий по противодействию распространению ВИЧ-инфекции в 2016-2017 годах, состоящий из 25 мероприятий. Данные мероприятия выходят за рамки наиболее значимых мероприятий, предусмотренных в государственной программе Иркутской области «Развитие здравоохранения», целевые показатели не соответствуют показателям, установленным Госпрограммой.

Так, Госпрограммой установлен целевой показатель «Доля лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, получающих антиретровирусную терапию, от числа состоящих на диспансерном учете» со значением 30 % на 2016 и 2017 годы. В Плане первоочередных мероприятий значение этого показателя установлено на 2016 год – 36 %, на 2017 год – 42 %. Реализацию ряда мероприятий планируется осуществлять с участием министерства образования Иркутской области, тогда как Госпрограммой такое участие не предусмотрено.

Анализ представленного отчета о выполнении Плана первоочередных мероприятий противодействию распространения ВИЧ-инфекции за 2016 год и 9 месяцев 2017 года показал, что не все запланированные мероприятия выполнены, отдельные отчетные данные недостоверны и не подтверждаются статистической отчетностью.

8. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ч.5 ст. 7 Закона Иркутской области от 05.03.2010 № 4-ОЗ «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области», к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов относится реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни, в том числе путем разработки и реализации муниципальных программ в данной сфере, за счет средств местных бюджетов.

Проведенный анализ КСП области показал, что в 2017 году муниципальные программы, предусматривающие мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции, приняты в 20 муниципальных образованиях, из них только по 9 программам (Боханский, Братский, Баяндаевский, Казачинско-Ленский, Осинский районы, г.Усолжье-Сибирское, г. Черемхово, г. Зима, г. Иркутск) предусмотрено финансирование (на общую сумму 946,1 тыс. рублей).

9. Значение целевого показателя «Доля ВИЧ-инфицированных лиц, состоящих на диспансерном учете, от числа выявленных», установленного для оценки эффективности реализации подпрограммы в части мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции, за 2016 год не достигнуто (при плане 74 % факт 69,9 %). В годовом отчете Минздрава области приведены недостоверные данные о достижении значения данного показателя (77%).

Показатель по охвату медицинским освидетельствованием на ВИЧ-инфекцию населения в Иркутской области, установленный Государственной стратегией противодействия распространению ВИЧ-инфекции (не менее 20%) и Планом первоочередных мероприятий по противодействию распространения ВИЧ-инфекции, утвержденным Правительством Иркутской области (25 %) выполнен и составил за 2016 год 25,4 %. Вместе с тем, не достигнут запланированный уровень по доле лиц, получающих антиретровирусную терапию.

10. Иркутская область является одним из самых неблагополучных регионов России по распространению ВИЧ-инфекции. По итогам 2016 года показатель пораженности ВИЧ-инфекцией (1528 на 100 тыс. населения) превысил показатель по Российской Федерации в 2,6 раза и вырос по сравнению с 2015 годом на 19 %. Показатель заболеваемости (163,9 на 100 тыс. населения) превысил среднероссийский показатель в 2,8 раза и вырос по сравнению с 2015 годом на 10 %.

Несмотря на большой объем проводимых Центром СПИД профилактических мероприятий, использование нестандартных и инновационных подходов в области информирования населения, накопленный положительный опыт по проведению масштабных информационных кампаний, получивший высокую оценку Минздрава России (дважды награждался дипломом за акцию «Об этом можно говорить»), стабилизировать ситуацию и снизить заболеваемость ВИЧ-инфекцией не удалось. Реализация мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции ощутимого влияния на развитие эпидемической ситуации по ВИЧ не оказала. Сохраняется высокий уровень пораженности и заболеваемости ВИЧ, увеличивается общее число больных и число смертей ВИЧ-инфицированных, эпидемия вышла из уязвимых групп населения в общую популяцию.

По мнению КСП области, необходим системный и комплексный подход по противодействию распространению ВИЧ-инфекции и организации осуществления мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции, которая отнесена к социально значимых

заболеваниям и представляет опасность для окружающих. Мероприятия по профилактике ВИЧ разобщены и включены в две подпрограммы государственной программы, при их реализации не предусмотрено эффективное межведомственное взаимодействие в вопросах информированности всех групп населения, недостаточен уровень охвата профилактическими программами уязвимых групп населения, мигрантов, населения всех муниципальных образований Иркутской области; в реализацию профилактических мероприятий не вовлечены местные органы власти и социально ориентированные некоммерческие организации; слабо используются выездные формы работы для медицинского освидетельствования на ВИЧ; не решена задача максимального выявления ВИЧ-инфицированных путем охвата тестированием наиболее уязвимых групп населения.

11. Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму 20 810,7 тыс. рублей.

С учетом изложенного и на основании статьи 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» министерству здравоохранения Иркутской области предлагается:

- в соответствии с Государственной стратегией противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, провести соответствующую корректировку государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения». Учитывая рекомендацию по утверждению региональных программ противодействия распространению ВИЧ-инфекции, изложенную в распоряжении Правительства РФ от 20.10.2016 № 2203-р, в целях повышения результативности использования бюджетных средств на профилактику ВИЧ-инфекции, обеспечения комплексного подхода к проблеме предупреждения распространения ВИЧ-инфекции, рассмотреть возможность разработки в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» отдельной подпрограммы противодействия распространению ВИЧ-инфекции с комплексом мероприятий и адекватным финансированием;

- в соответствии с планом мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 20.04.2017 № 754-р, принять меры по изданию актов субъекта РФ в части внедрения волонтерских программ по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции, организации выездных форм работы по информированию и добровольному медицинскому освидетельствованию для выявления ВИЧ-инфекции в ключевых группах населения, в том числе с участием социально ориентированных некоммерческих организаций, разработки плана мероприятий («дорожной карты») по расширению охвата медицинским освидетельствованием для выявления ВИЧ-инфекции в том числе за счет ключевых групп населения, и повышению его эффективности на период до 2020 года, включая меры по повышению эффективности работы медицинских организаций первичного звена здравоохранения по выявлению ВИЧ-инфекции;

- принять меры по обеспечению эффективного межведомственного взаимодействия по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции, участием местных органов власти и социально ориентированных некоммерческих организаций, развитию выездных форм работы, созданию условий для низкопорогового доступа к освидетельствованию на ВИЧ-инфекцию, проведению такого освидетельствования всем обращающимся в медицинские организации за медицинской помощью, решению задачи максимального выявления ВИЧ-

инфицированных путем охвата тестированием наиболее уязвимых групп населения, мигрантов, населения всех муниципальных образований Иркутской области;

- во исполнение требований постановления Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» (с учетом внесенных 25.07.2017 изменений) установить порядок рассмотрения заявки на предоставление субсидии на иные цели подведомственным бюджетным и автономным учреждениям, а также порядок и срок принятия решения по результатам рассмотрения заявки;

- привести в соответствие с федеральной программой и Государственной стратегией наименование целевого показателя подпрограммы «Доля ВИЧ-инфицированных лиц, состоящих на диспансерном учёте, от числа выявленных», изложив его в следующей редакции: «Доля лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека, состоящих под диспансерным наблюдением, от общего числа лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека»;

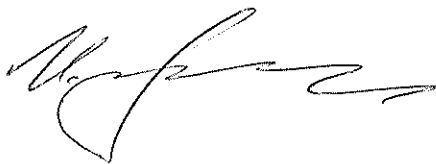
- учитывая, что осуществление профилактики заболеваний относится к основной деятельности медицинских организаций, рассмотреть вопрос о доведении им государственного задания на оказание услуг (выполнение работ) по профилактике заболеваний, включив их в Ведомственный перечень государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых медицинскими организациями, подведомственными Минздраву области;

- в целях стратегического планирования деятельности по профилактике ВИЧ-инфекции обеспечить проведение мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции;

- совместно с ГБУЗ «Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» и другими подведомственными учреждениями проанализировать результаты настоящего контрольного мероприятия, принять действенные меры по устранению выявленных нарушений и недостатков.

О результатах рассмотрения настоящего представления и принятых мерах необходимо проинформировать КСП области до 15.01.2018.

Председатель



И.П.Морохоева