



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам бесплатной медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"

18.10.2013

№ 135ZS

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 07.10.2013 № 3230-13/07ZS на основе законопроекта и материалов к нему, представленного с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 01.10.2013 № СЭД-01-29-1306.

Проект закона «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее – Территориальная программа) представлен *одновременно с проектом закона о бюджете Пермского края* на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов в соответствии с Законом Пермского края № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

Актуальность рассмотрения законопроекта обусловлена необходимостью создания единого механизма реализации конституционных прав граждан, проживающих на территории Пермского края, на получение гарантированного объема и качества бесплатной медицинской помощи.

Законопроект разработан в соответствии с действующим законодательством:

- Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон № 326-ФЗ);

- Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год на плановый период 2014 и 2015 годов» с учетом методических рекомендаций Министерства здравоохранения Российской Федерации по

порядку формирования и экономического обоснования территориальной программы государственной гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (ввиду отсутствия нормативно-правового акта Российской Федерации о программе государственных гарантий на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов).

Основные параметры Территориальной программы **на 2014** год характеризуются следующим образом.

1. Проект Территориальной программы включает в себя следующие основные **разделы и приложения**:

- виды, условия и формы оказания медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно;
- порядок и условия предоставления медицинской помощи в рамках программы;
- территориальную программу обязательного медицинского страхования;
- медицинская помощь, предоставляемая за счет средств краевого бюджета;
- нормативы объема предоставления медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования;
- методику и расчет стоимости реализации программы (далее – Методика);
- перечень заболеваний (состояний), при которых медицинская помощь, оказывается гражданам без взимания с них платы за счет бюджета Пермского края и средств бюджета ТФОМС Пермского края (приложение 1);
- перечень медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (приложение 2);
- перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой со свободных цен (приложение 3);
- критерии доступности и качества медицинской помощи (приложение 4);
- группы социального риска, подлежащие обеспечению контрацептивами за счет средств обязательного медицинского страхования (приложение 5);
- стоимость Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Пермского края медицинской помощи по источникам финансового обеспечения на 2014 год и на плановый период 2015

и 2016 годов (приложение 6);

- утвержденную стоимость территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Пермского края медицинской помощи по условиям ее оказания на 2014 год (приложение 7);

- утвержденную стоимость территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Пермского края медицинской помощи по условиям ее оказания на 2015 год (приложение 8);

- утвержденную стоимость территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Пермского края медицинской помощи по условиям ее оказания на 2016 год (приложение 9);

2. Территориальной программой установлены **виды медицинской помощи, условия и формы оказания медицинской помощи.**

2.1. В рамках Территориальной программы гарантируется бесплатное предоставление населению Пермского края следующих **видов** медицинской помощи:

- первичной медико-санитарной помощи, в том числе доврачебной, врачебной и специализированной;

- специализированной медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной;

- скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи;

- паллиативной медицинской помощи.

2.2. Медицинская помощь оказывается в следующих **условиях**:

- **вне медицинской организации** (по месту вызова бригады скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также в транспортном средстве при медицинской эвакуации);

- **амбулаторно** (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения), в том числе на дому при вызове медицинского работника;

- **в дневном стационаре** (в условиях, предусматривающих медицинское наблюдение и лечение в дневное время, но не требующих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения);

- **стационарно** (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

2.3. Медицинская помощь может оказываться в следующих **формах**:

- **экстренная** – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента;

- **неотложная** – медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний без явных признаков угрозы жизни пациента;

- **плановая** – медицинская помощь, которая оказывается при проведении профилактических мероприятий, при заболеваниях и состояниях, не сопровождающихся угрозой жизни пациента, не требующих экстренной и неотложной медицинской помощи, отсрочка оказания

которой на определенное время не повлечет за собой ухудшение состояния пациента, угрозу его жизни и здоровью.

3. Медицинская помощь организуется и оказывается **в соответствии с порядками** оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также **на основе стандартов** медицинской помощи. Объем диагностических и лечебных мероприятий для конкретного пациента определяется лечащим врачом в соответствии со стандартами медицинской помощи, утвержденными в установленном порядке.

4. Территориальной программой установлены:

4.1. условия реализации права на выбор медицинской организации и на выбор врача, а также условия пребывания в медицинских организациях при оказании медицинской помощи в стационарных условиях;

4.2. сроки ожидания медицинской помощи, оказываемой в плановой форме, в том числе сроки ожидания оказания медицинской помощи в стационарных условиях, проведение отдельных диагностических обследований, а также консультаций врачей-специалистов.

Законопроектом установлены следующие сроки.

Предельный срок ожидания плановой медицинской помощи в стационарных условиях и в условиях дневного стационара - не более 20 дней со дня получения направления на госпитализацию (за исключением направления на госпитализацию в стационарные условия в травматологическое (ортопедическое) отделение на эндопротезирование, в условиях дневного стационара по профилю «нефрология (гемодиализ».

Предельные сроки ожидания проведения диагностических исследований, а также консультаций врачей-специалистов при оказании первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях в плановой форме не более 14 дней.

5. Территориальной программой предусмотрены:

5.1. порядок обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, донорской кровью и(или) ее компонентами, лечебным питанием, в том числе специализированными продуктами лечебного питания, по медицинским показаниям в соответствии со стандартами медицинской помощи с учетом видов, условий и форм оказания медицинской помощи;

5.2. порядок предоставления транспортных услуг при сопровождении медицинским работником пациента, находящегося на лечении в стационарных условиях;

5.3. перечень мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни, осуществляемых в рамках Программы.

6. Предоставление медицинской помощи, предусмотренной Территориальной программой, будет осуществляться за счет двух *источников*: средств обязательного медицинского страхования (далее – *средства ОМС*) и средств *бюджета* Пермского края.

6.1. За счет средств ОМС в рамках *Территориальной программы обязательного медицинского страхования* (далее – Программа ОМС) планируется предоставление первичной медико-санитарной, включающей профилактическую помощь, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной эвакуации, специализированной медицинской помощи (за исключением высокотехнологичной медицинской помощи в 2014 году), с обеспечением необходимыми лекарственными препаратами застрахованным по обязательному медицинскому страхованию лицам.

В рамках Программы ОМС с 01.01.2014 в амбулаторных условиях предусмотрено обеспечение оказания медицинской помощи в муниципальных и государственных образовательных учреждениях медицинским персоналом муниципальной системы здравоохранения Пермского края, в условиях дневного стационара осуществление мероприятия по применению вспомогательных репродуктивных технологий (экстракорпорального оплодотворения).

Медицинская помощь в рамках Программы ОМС оказывается медицинскими организациями, включенными в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования в 2014 году (далее – Реестр медицинских организаций). Реестр медицинских организаций ведется Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Пермского края (далее – ТФОМС) в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования, и размещается на его официальном сайте в сети Интернет.

6.2. За счет бюджета Пермского края планируется предоставление скорой специализированной, медицинской помощи в части медицинской помощи, не включенной в Территориальную программу обязательного медицинского страхования, медицинскую помощь, оказываемую гражданам по социально-значимым заболеваниям, в том числе гражданам иных государств, не застрахованным (не идентифицированным) по обязательному медицинскому страхованию, первичной медико-санитарной помощи (в том числе медицинской помощи, предоставляемой специалистами со средним медицинским образованием на самостоятельном приеме), оказываемой гражданам при заболеваниях, передаваемых половым путем, туберкулезе, психических расстройствах и расстройствах поведения, в том числе связанных с употреблением психоактивных веществ, специализированную медицинскую помощь, оказываемую в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических и других специализированных государственных краевых учреждениях здравоохранения, высокотехнологичную и дорогостоящую медицинскую помощь, паллиативную медицинскую помощь, прочую специализированную медицинскую и медицинскую помощь, медицинские и

иные услуги и мероприятия.

Расходы бюджета Пермского края включают в себя обеспечение государственных краевых и муниципальных учреждений здравоохранения лекарственными и иными препаратами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, а также обеспечение государственных краевых и муниципальных медицинских организаций донорской кровью и ее компонентами.

7. **Общий объем финансирования** бесплатно предоставляемой медицинской помощи в рамках Территориальной программы **на 2014 год** предусматривается в размере **32 695,9** млн.рублей (приложение 1), в том числе за счет:

- бюджета Пермского края – 8 751,6 млн.рублей, или 27,8% от общего объема финансирования Территориальной программы;
- средств обязательного медицинского страхования – 23 944,4 млн.рублей, или 73,2% от общего объема финансирования Территориальной программы.

Общий объем финансирования Территориальной программы по сравнению с уточненным объемом на 2013 год предлагается увеличить на 2 816,4 млн.рублей, или на 9,4%, в том числе за счет:

- средств бюджета Пермского края на 782,2 млн.рублей, или на 9,8%;
- средств обязательного медицинского страхования на 2 034,3 млн.рублей, или на 9,3%.

Согласно пояснительной записки к законопроекту увеличение стоимости Территориальной программы на 2014-2016 годы связано с реализацией Указов Президента Российской Федерации по доведению уровня средней заработной платы врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу в соответствии с показателями, утвержденными в дорожной карте; включением мероприятий: по привлечению и закреплению медицинских кадров в медицинские организации государственной и муниципальной системы здравоохранения Пермского края, по приведению медицинских организаций государственной и муниципальной системы здравоохранения Пермского края в нормативное состояние, по борьбе с социально - значимыми заболеваниями и предупреждению распространения заболевания, вызванного вирусом иммунодефицита человека.

8. В соответствии с Методикой произведен **расчет** стоимости реализации Территориальной программы, учитывающий:

- численность постоянного населения Пермского края по состоянию на 1 января 2013 года в количестве 2 634,461 тыс. человек¹ для средств бюджета Пермского края;

При расчете Программы на предшествующий 2013 год численность постоянного населения края составляла 2 631,073 тыс.

¹ Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю.

человек, соответственно увеличение численности населения составило 3,388 тыс. человек.

- численность лиц, застрахованных на территории Пермского края по состоянию на 1 апреля 2013 года в количестве 2 806,888 тыс. человек² для средств обязательного медицинского страхования;

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 326-ФЗ при расчете стоимости территориальной программы обязательного медицинского страхования учитывается численность застрахованных лиц по обязательному медицинскому страхованию.

При расчете Программы на предшествующий 2013 год численность лиц, застрахованных на территории края, составляла 2806,892 тыс. человек, соответственно уменьшение численности застрахованных составило 0,004 тыс. человек.

9. Анализ изменений **нормативов объема** медицинской помощи на 2014 год по сравнению с нормативами, утвержденной Территориальной программой на 2013 год показал следующее.

За счет средств обязательного медицинского страхования планируется **увеличить** нормативы объема для оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях с профилактической целью на 9,8%, в неотложной форме на 27,8%, **сократить** нормативы объема для оказания медицинской помощи в стационарных условиях на 3,3%. (приложение 2).

При этом необходимо отметить, что предложенные нормативы объема для оказания медицинской помощи в стационарных условиях (1,726 койко-дней на 1 застрахованное лицо в год) **превышает федеральные нормативы объема** медицинской помощи³ (1,66 койко-дней на 1 застрахованное лицо в год) **на 0,066 койко-дней** на 1 застрахованное лицо в год или на 4%.

Финансовое обеспечение сверхнормативных объемов медицинской помощи в стационарных условиях **в размере 368,9 млн.рублей** предусмотрено за счет межбюджетных трансфертов, передаваемых из **бюджета Пермского края** в бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение Территориальной программы ОМС в части базовой программы.

За счет бюджета Пермского края планируется **увеличить** нормативы объема для оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях в связи с заболеванием на 20,9%, **снизить** нормативы объема для оказания медицинской помощи в стационарных условиях на 14,6%.

10. Законопроектом предлагается установить **подушевой норматив** финансового обеспечения Территориальной программы **на 2014 год** в размере **11 852,51 рублей** на 1 жителя (приложение 3).

По сравнению с предыдущим 2013 годом размер подушевого норматива

² Данные регионального сегмента Единого регистра застрахованных лиц на территории Пермского края.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

финансового обеспечения увеличился и превышает:

- территориальный (11 852,51) на 1 017,77 рублей, или 9,4%;
- федеральный (11 838,56) на 13,95 рублей, или 0,1%⁴.

Для сравнения размер подушевого норматива финансового обеспечения взят из постановления Правительства Пермского края № 1074 с применением районного коэффициента.

11. Территориальная программа **на плановый период 2015 и 2016 годов** характеризуется следующим.

Общий **объем финансирования** бесплатно предоставляемой медицинской помощи в рамках Территориальной программы предусматривается:

- **на 2015** год в размере **36 514,5** млн.рублей (приложение 1.1), в том числе за счет:

- бюджета Пермского края – 8 500,6 млн.рублей, или 23,3% от общего объема финансирования Территориальной программы;
- средств обязательного медицинского страхования – 28 013,9 млн.рублей, или 76,7% от общего объема финансирования Территориальной программы.

Общий объем финансирования Территориальной программы по сравнению с объемом на 2014 год предлагается увеличить на 3818,6 млн.рублей, или на 11,7% .

- **на 2016** год в размере **37 584,4** млн.рублей (приложение 1.2), в том числе за счет:

- бюджета Пермского края – 8 321,3 млн.рублей, или 22,1% от общего объема финансирования Территориальной программы;
- средств обязательного медицинского страхования – 29 263,1 млн.рублей, или 77,9% от общего объема финансирования Территориальной программы.

Общий объем финансирования Территориальной программы по сравнению с объемом на 2015 год предлагается увеличить на 1069,9 млн.рублей, или на 2,9%.

Таким образом, принятие рассматриваемого проекта Территориальной программы будет иметь **благоприятные социальные последствия**, связанные с обеспечением населения Пермского края гарантиями на охрану здоровья и оказание бесплатной медицинской помощи в различных ее видах и формах.

В качестве **проблемного момента** рассматриваемого законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Несмотря на увеличение нормативов объема на 2014 год по сравнению с 2013 годом, **нормативы объема** для медицинской помощи в амбулаторных условиях, оказываемой с профилактической целью и в связи

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

с заболеванием, финансируемые *за счет средств бюджета Пермского края, предлагается установить ниже* по сравнению с федеральными нормативами объема медицинской помощи *на 27,8% и 19%* соответственно (приложение 2).

Аналогичная ситуация сложилась по предоставлению медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара.

Нормативы объема для медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара, финансируемой *за счет средств бюджета Пермского края, предлагается установить ниже* по сравнению с федеральными нормативами объема медицинской помощи на 15,4% и 56,5% соответственно.

При этом нормативы объема для медицинской помощи в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара, финансируемых *за счет средств обязательного медицинского страхования, предлагается установить в соответствии* с федеральными нормативами объема медицинской помощи, а нормативы объема для оказания медицинской помощи в стационарных условиях даже с превышением на 4%.

В Территориальной программе на 2014 год по сравнению с 2013 годом нормативы объема для медицинской помощи в стационарных условиях, финансируемой за счет средств бюджета Пермского края, сократились на 14,4%, а в Территориальной программе ОМС - увеличились - на 1,7%.

В пояснительной записке к законопроекту причины отклонений нормативов объема медицинской помощи, предложенных в Территориальной программе, от федеральных нормативов объема медицинской помощи не указаны.

2. Представленным законопроектом предлагается утвердить стоимость Территориальной программы *на 2014 год* в размере 32 695,9 млн.рублей, что *на 127,1 млн.рублей превышает* стоимость Территориальной программы, рассчитанной по подушевым нормативам, утвержденным Российской Федерацией (32 695,9 млн.рублей), *на 2015 год* - 36 514,5 млн.рублей, что *на 1 815,8 млн.рублей ниже* по сравнению со стоимостью, рассчитанной аналогичным способом (приложение 3).

Территориальная программа на 2013 год утверждена в размере 29 879,5 млн.рублей, что на 1 348,0 млн.рублей выше по сравнению со стоимостью, рассчитанной по подушевым нормативам, утвержденным Российской Федерацией - 28 431,5 млн.рублей.

Несмотря на то, что утвержденная стоимость Территориальной программы на 2013 год и предложенная стоимость Территориальной программы на 2014 год выше, рассчитанной по подушевым нормативам, утвержденным Российской Федерацией, в 2015 году «скрытый дефицит» вновь появляется и достигнет уровня 2012 года.

«Скрытый дефицит» обусловлен применением при расчете

стоимости Территориальной программы подушевого норматива, величина которого ниже, по сравнению с федеральными, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации, регламентирующие формирование программы государственных гарантий.

Таким образом, по-прежнему в Пермском крае остается актуальной проблема **недостаточности средств** в 2015 и 2016 годах на реализацию Территориальной программы, что может отразиться на доступности и качестве оказания медицинской помощи жителям края.

В качестве **замечаний** к законопроекту отметим.

В приложение 4 к Территориальной программе **целевое значение** критерия доступности и качества медицинской помощи - количества вызовов скорой медицинской помощи 0,340 вызовов на 1 жителя в год, что **не соответствует** нормативам объема для оказания скорой медицинской помощи, которые предлагается установить на 2014, 2015, 2016 годы 0,321 вызов на 1 жителя в год.

*При этом отметим что, согласно пункта 4 письма Министерства здравоохранения Российской Федерации от 25.12.2012 № 11-9/10/2-5718 «О формировании и экономическом обосновании Территориальной государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов учитывая особенности регионов, **рекомендуется использование дифференцированных объемов** скорой медицинской помощи, рассчитанных на 1 жителя в год, для **Пермского края, республик Карелия, Коми, Бурятия, Саха (Якутия), Еврейской автономной области, Амурской, Томской, Мурманской, Тюменской областей - в среднем 0,330 вызова.***

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная