

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"

13.04.2015 № 61-A3

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 08.04.2015 № 1033-15/07 на основе законопроекта и материалов к нему, поступивших с письмом и.о. губернатора Пермского края Тушнолобова Г.П. от 07.04.2015 № СЭД-01-62-538.

Представленным на рассмотрение законопроектом предлагается внести изменения в Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания населению Пермского края медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденную Законом Пермского края N = 427- ΠK^1 (далее — Территориальная программа, Закон Пермского края N = 427- ΠK), актуальность рассмотрения которых обусловлена следующим.

- 1. Приведением Территориальной программы в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее постановление Правительства РФ № 1273)².
- 2. Исполнением положений статьи 47 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», которой предусматривается внесение изменений и дополнений в Территориальную программу в случае, если вносимые в закон о бюджете изменения и дополнения связаны с бюджетными расходами на здравоохранение.

¹ Закон Пермского края от 25.12.2014 № 427-ПК «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов».

² Протест прокурора Пермского края на Закон Пермского края от 25.12.2014 № 427-ПК «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», принятого постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 19/03/2015 № 1749 к удовлетворению.

Проектом закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов», внесенным рассмотрение на Собрания Пермского Законодательного края, расходы по разделу «Государственная программа Пермского края уменьшены в 2015 году здравоохранения» на 1 123,7 млн.рублей, на 852,2 млн.рублей и в 2016- 2017 годах -950,8 млн.рублей соответственно.

Приведением соответствие изменениями бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края (проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» находится на рассмотрении в Законодательном Собрании Пермского края), согласно которым предлагается увеличить финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования (далее - Программа ОМС) в 2015 году на 100,0 млн.рублей.

По существу вносимых законопроектом изменений отметим следующее. Законопроектом предлагается изменить общие параметры Территориальной программы, а именно:

- 1. **Нормативы объема** предоставления медицинской помощи **по бюджету** (приложение 1, 1.1, 1.2):
 - 1.1. *уменьшить* нормативы оказания медицинской помощи ежегодно: в *амбулаторных условиях с профилактической целью* на 0,074 посещения, *в условиях дневных стационаров* на 0,032 пациенто-дня и утвердить их в объеме 0,5 посещений и 0,083 пациенто-дня на 1 жителя в год;
 - 1.2. *увеличить* нормативы оказания медицинской помощи ежегодно: в *стационарных условиях* на 0,005 госпитализаций, *паллиативной медицинской помощи* на 0,023 койко-дня и утвердить их в объеме 0,018 госпитализаций и 0,089 койко-дней на 1 жителя в год.
- 2. **Нормативы финансовых** затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи (далее нормативы финансовых затрат) (приложение 2, 2.1, 2.2):
- 2.1. уменьшить по бюджету нормативы финансовых затрат: в амбулаторных условиях в связи с заболеванием в 2015 году на 190,17 рублей, в стационарных условиях в 2015-2017 годах на 14 859,99 рублей ежегодно, паллиативной медицинской помощи в 2015 году на 37,79 рублей;
- 2.2. **увеличить по ОМС** норматив финансовых затрат **в амбулаторных условиях с профилактической целью** в 2015 году на 15,2 рубля.
 - 3. Утвердить общую стоимость Территориальной программы:

3.1. На **2015** год в размере **32 675,1** млн.рублей с *уменьшением* на 608,0 млн.рублей, в том числе расходы из бюджета края уменьшатся на 708,6 млн.рублей и составят 7 601,2 млн.рублей, а расходы за счет средств бюджета Территориального фонда обязательного страхования Пермского края (далее - бюджет ТФОМС ПК) увеличатся на 100,0 млн.рублей и составят 25 073,9 млн.рублей (приложение 3).

Согласно пояснительной записке к законопроекту изменение стоимости Территориальной программы в 2015 году за счет средств бюджета Пермского края связано:

- с увеличением расходов на 66,2 млн.рублей, в том числе:
- на обеспечение деятельности государственного казенного учреждения здравоохранения «Пермский краевой центр СПИД и инфекционных заболеваний» в связи с необходимостью прохождения иностранными гражданами медицинского освидетельствования на отсутствие заболеваний наркоманией и инфекционных заболеваний в сумме 8,3 млн.рублей;
- на оказание паллиативной медицинской помощи в связи с открытием отделения на 50 коек круглосуточного пребывания в государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Госпиталь для ветеранов войн» в сумме 17,8 млн.рублей;
- на приведение в нормативное состояние учреждений здравоохранения в сумме 26,0 млн.рублей;
- на окончание проведения ремонтных работ в рамках принятых постановлений Правительства Пермского края за счет остатков бюджетных средств, образовавшихся в связи с неполным их использованием по состоянию на 01.01.2014 в сумме 14,1 млн.рублей;
 - с уменьшением расходов на 774,8 млн.рублей, в том числе:
- в связи с исключением из стоимости Территориальной программы расходов на содержание государственного казенного учреждения «Финансово-хозяйственное управление» в сумме 34,3 млн.рублей;
- на выполнение государственного задания ПО фтизиатрии, наркологии венерологии, психиатрии, СВЯЗИ уменьшением его \mathbf{c} 445 001 84190 посещений И пациенто-дней на сумме 239,9 млн.рублей;
- на обеспечение полноценным питанием (молочными продуктами) детей в возрасте до трех лет по заключению врача в связи с уточнением контингента детей в сумме 12,6 млн.рублей;
- на финансовое обеспечение деятельности государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Госпиталь для ветеранов войн» в связи с переводом его в систему обязательного медицинского страхования в сумме 89,8 млн.рублей;
- на предоставление услуг по организации оказания медицинской помощи по глазному протезированию в сумме 1,5 млн.рублей;
- на оказание специализированной помощи по лечению пациентов с вирусом приобретенного иммунодефицита в государственном бюджетном

учреждении здравоохранения «Пермская краевая клиническая инфекционная больница» в сумме 2,1 млн.рублей;

- на оказание паллиативной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения Пермского края в сумме 16,8 млн.рублей;
- на приобретение лекарственных препаратов в сумме 70,4 млн.рублей, в том числе: для больных гепатитом В и С в сумме 40,0 млн.рублей, для лечения редких (орфанных) заболеваний в сумме 29,2 млн.рублей, для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кровотворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом в сумме 1,2 млн.рублей;
- на организацию лечения и (или) обследования за пределами Пермского края в федеральных специализированных медицинских организациях и иных медицинских организациях, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в сумме 2,5 млн.рублей;
- на организацию оказания медицинской помощи по слуховому протезированию в сумме 3,4 млн.рублей;
- на проведение мероприятия по выявлению и мониторингу лечения лиц инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С в сумме 39,7 млн.рублей;
- на обеспечение деятельности государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный дом ребенка» в связи со снижением фактического количества детей, находящихся на попечении, в сумме 7,5 млн.рублей;
- по долечиванию (реабилитации) больных после стационарного лечения в сумме 46,2 млн.рублей;
- на обеспечение деятельности казенного учреждения здравоохранения «Бюро судебной экспертизы» в сумме 8,6 млн.рублей;
- на предоставление мер социальной поддержки по лекарственному обеспечению лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, в сумме 3,1 млн. рублей;
- на проведение работ по оказанию медико-психологической помощи детям и подросткам, оказавшимся в кризисных и трудных жизненных ситуациях, в сумме 5,4 млн.рублей;
- на мероприятия по проведению работ, направленных на раннюю профилактику беременности и абортов у несовершеннолетних, в сумме 1,0 млн.рублей;
- на услуги специализированной организации по размещению заказа на поставку лекарственных средств, медицинских изделий, оборудования в сумме 10,0 млн.рублей;

Кроме того, предлагается *уменьшить размер межбюджетных трансфертов*, предоставляемых из бюджета Пермского края в бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края на финансовое обеспечение дополнительных видов и

условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования, *на 179,9* млн.рублей.

За счет средств бюджета ТФОМС ПК предлагается увеличить расходы на оплату медицинской помощи в сумме 100,0 млн.рублей.

- 3.2. В **2016** году общая стоимость Территориальной программы *уменьшится* за счет средств бюджета края на 432,6 млн.рублей по сравнению со стоимостью, утвержденной Законом Пермского края N 427- Π K, и составит **34 105,8** млн.рублей.
- 3.3. В **2017 году** общая стоимость Программы **уменьшится** за счет бюджета края на 564,2 млн.рублей по сравнению со стоимостью, утвержденной Законом Пермского края № 427-ПК, и составит **37 027,0** млн.рублей.

Уменьшение расходов за счет бюджета края в 2016-2017 годах планируется по тем же направлениям, что и в 2015 году.

- 4. В разделе III, определяющем порядок и условия предоставления медицинской помощи, предлагается:
- порядок реализации 4.1. установленного законодательством Российской Федерации права внеочередного оказания медицинской помощи категориям граждан В организациях, участвующих программе, устанавливать Территориальной нормативным актом Правительства Пермского края (далее - Порядок).

В действующей *Территориальной программе установлено, что* Порядок утверждается нормативным правовым актом Министерства здравоохранения Пермского края;

- 4.2. дополнить новым пунктом, устанавливающим, что порядок и размеры возмещения расходов, связанных с оказанием гражданам медицинской помощи в экстренной форме, в том числе медицинскими организациями, не участвующими в реализации Территориальной программы государственных гарантий, определяются нормативным актом Правительства Пермского края³.
- 5. Изменить оплату амбулаторной медицинской помощи по Территориальной программе обязательного медицинского страхования И ПО подушевому нормативу финансирования на прикрепившихся лиц с учетом показателей результативности деятельности организаций, том числе с включением медицинских В расходов медицинскую помощь, оказываемую в иных медицинских организациях (за единицу объема медицинской помощи) 4 .
 - В действующей Территориальной программе оплата амбулаторной помощи производится по подушевому нормативу

⁴ Раздел IV Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

³ Раздел VIII Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

финансирования на прикрепившихся лиц в сочетании с оплатой за единицу объема медицинской помощи - за медицинскую услугу, за посещение, за обращение (законченный случай).

- 6. Уточнить перечень иных услуг и мероприятий, финансируемых за счет средств краевого бюджета, исключив из него:
- оказание медицинской помощи по сурдологии и слуховому протезированию с использованием слуховых аппаратов и (или) ушных вкладышей индивидуального изготовления отдельным категориям граждан, проживающих на территории Пермского края;
- проведение работ по оказанию медико-психологической помощи детям и подросткам, оказавшимся в кризисных и трудных жизненных ситуациях;
- проведение работ, направленных на раннюю профилактику беременности и абортов у несовершеннолетних;
- предоставление мер социальной поддержки лекарственному ПО обеспечению проработавшим Великой лицам, В тылу В период Отечественной войны, реабилитированным лицам и лицам, признанным политических репрессий, пострадавшими OT основании на 1832-389 30.11.2004 $N_{\underline{0}}$ Пермской области OT «O государственной социальной помощи в Пермском крае».
- 7. **Уточнить перечень медицинских организаций**, участвующих в реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а именно:
 - включить ООО «НОВОГОР ПРИКАМЬЕ»;
- исключить ООО «Азот», ООО «Аврора Мед», ГКУ «Финансовохозяйственное управление».
- 8. **Уточнить** состав информации по перечню видов высокотехнологичной медицинской помощи, добавив колонку, отражающую норматив финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в рублях⁵.
- 9. Уточнить 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 от свободных цен (далее Перечень лекарственных препаратов).

законопроекту Перечень Согласно пояснительной записке к лекарственных препаратов приведен соответствие \mathcal{C} распоряжением Правительства Российской Федерации om30.12.2014 2782-р «Об утверждении перечня жизненно

-

⁵ Раздел II постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 № 1273 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

- необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2015 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи.
- 10. Внести изменения в установленные Законом Пермского края № 427-ПК критерии доступности и качества медицинской помощи:
- 10.1. *изменить целевое значение критерия* количество проведенных выездной бригадой скорой медицинской помощи тромболизисов у пациентов с острым и повторным инфарктом миокарда и с острыми цереброваскулярными болезнями в расчете на 100 пациентов с острым и повторным инфарктом миокарда и с острыми цереброваскулярными болезнями, которым оказана медицинская помощь выездными бригадами скорой медицинской помощи, установив значение на 2015 год 14, на 2016-2017 годы 16 и 18 соответственно.
 - В действующей Территориальной программе значение данного показателя установлено на 2015-2017 годы 12,1.
- 10.2. *дополнить новыми критериями* и установить их целевое значение, в том числе:
- доля умерших в трудоспособном возрасте на дому в общем количестве умерших в трудоспособном возрасте: на 2015 год 29,4%, на 2016-2017 годы 28,8% и 28,2% соответственно;
- доля умерших в возрасте до 1 года на дому в общем количестве умерших в возрасте до 1 года: на 2015 год 9,4%, на 2016-2017 годы 9,2% и 9,0% соответственно;
- доля умерших в возрасте 0-4 лет на дому в общем количестве умерших в возрасте 0-4 лет: на 2015 год 12,3%, на 2016-2017 годы 12,1% и 11,8% соответственно;
- доля умерших в возрасте 0-17 лет на дому в общем количестве умерших в возрасте 0-17 лет: на 2015 год 12,4%, на 2016-2017 годы 12,2% и 11,9% соответственно;
- доля впервые выявленных случаев туберкулеза в ранней стадии в общем количестве случаев выявленного туберкулеза в течение года: на 2015 год 64,2%, на 2016-2017 годы 64,4% и 64,5% соответственно.

Перечень критериев доступности и качества установлен в IX разделе постановления Правительства $P\Phi$ N 1273.

- В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.
- 1. **Территориальная программа** на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов остается **несбалансированной** по объемам медицинской помощи и нормативам финансовых затрат.
- 1.1. **Нормативы объема** установлены **ниже федеральных** нормативов **за счет средств бюджета края** (приложение 1, 1.1, 1.2):
- для медицинской помощи в стационарных условиях на 2015-2017 годы норматив составил 86% от федеральных нормативов

ежегодно;

- для паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях на 2015-2017 годы 97% ежегодно;
- для амбулаторно-поликлинической помощи с профилактической целью на 2015-2017 83% ежегодно.
- для медицинской помощи в условиях дневного стационара на 2015 2016 годы 72% ежегодно.

Отметим, что *нормативы объема* для медицинской помощи в *амбулаторных условиях с профилактической целью и в условиях дневного стационара* предлагается *еще уменьшить по сравнению с действующей* Территориальной программой в 2015 - 2017 годах ежегодно - на 13% и 28% соответственно.

При этом *норматив объема* для медицинской помощи в стационарных условиях за счет средств обязательного медицинского страхования установлен *выше* федерального норматива на 2,3%.

В пояснительной записке и финансово-экономическом обосновании к законопроекту для уменьшения нормативов основания бюджету и увеличения норматива медицинской объема помощи ПО средств обязательного медицинской за счет медицинского помощи страхования не приводятся.

Установленный Территориальной программой государственных гарантий объем медицинской помощи в стационарных условиях в жителя (застрахованное лицо) может 1 быть обоснованн более высоким, чем соответствующие средние объема установленные нормативы медицинской помощи, Постановлением РФ № 1273, с учетом уровня заболеваемости особенностей населения. демографических населения региона, географических особенностей региона, уровня климатических доступности медицинских организаций, уровня транспортной развития транспортных путей постоянного действия, плотности населения в субъекте Российской Федерации и других факторов 6 .

Также необходимо отметить, что Территориальной программой *не* установлен норматив объема высокотехнологичной медицинской помощи.

В разделе VI постановления Правительства РФ № 1273 средний норматив объема высокотехнологичной медицинской устанавливается в иелом *(3a)* счет средств обязательного медицинского страхования и средств бюджета) в расчете на 1 жителя и составляет на 2015 год - 0,0041 случая госпитализации, на 2016 год - 0,0047 случая госпитализации, на 2017 год - 0,005 случая госпитализации.

1.2. Установлены ниже федеральных нормативы финансовых

-

⁶ Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 12.12.2014 № 11-9/10/2-9388 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

затрат за счет средств бюджета края (приложение 2, 2.1, 2.2):

- для медицинской помощи в стационарных условиях: в 2015 году региональный норматив составил 56% от федеральных нормативов, в 2016 2017 годах 53%, 51% соответственно;
- для паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях на 2015-2017 годы 64%, 63%, 61% соответственно;
- для амбулаторно-поликлинической помощи в связи с заболеванием на 2015-2017 годы 86%, 98%, 94% соответственно.

При этом отметим, что нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи предлагается также уменьшить *сравнению с действующей* Территориальной программой: *в 2015 году* - в амбулаторных условиях в связи с заболеванием, в стационарных условиях и паллиативной помощи - на 16%, 28%, 3% соответственно, *в 2016 - 2017* амбулаторных условиях c профилактической стационарных условиях, в условиях дневных стационарах - на 3%, 28%, 2% соответственно.

В пояснительной записке и финансово-экономическом обосновании к законопроекту *основания для уменьшения* нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи по бюджету *не приводяться*.

- 2. Законопроектом предлагается уменьшить стоимость Территориальной программы в 2015 году за счет средств бюджета Пермского края на 708,0 млн.рублей, при этом финансово-экономическое обоснование к законопроекту данных расчетов не содержит, а в пояснительной записке изменения представлены как констатация фактов.
- 3. В аналитических записках управления к проектам Территориальной программы предыдущих лет неоднократно отмечались проблемные моменты, связанные с недостатком средств на финансовое обеспечение государственных гарантий на бесплатную медицинскую помощь, так называемый «скрытый дефицит» (приложение 4).

«Скрытый дефицит» обусловлен применением при расчете Территориальной программы подушего норматива, стоимости федерального, которого утвержденного ниже величина Федерации, Правительства Российской постановлениями программы государственных регламентирующими формирование гарантий.

Необходимо отметить положительную динамику увеличения стоимости Территориальной программы и снижения «скрытого дефицита». Так, начиная с 2010 года «скрытый дефицит» Территориальной программы снизился с 6 561,0 млн.рублей до 1 654,1 млн.рублей в 2012 году.

Представленным законопроектом *предлагается утвердить стоимость* Программы на 2015 год в размере 32 675,1 млн.рублей, что *на 1 823,0 млн.рублей ниже* стоимости, рассчитанной по подушевым нормативам, утвержденным постановлением Правительства РФ № 1273 — 34 498,1 млн.рублей.

В связи с уменьшением стоимости Территориальной программы в 2016

и 2017 годах «скрытый дефицит» увеличится и составит 2 229,9 млн.рублей и 2 793,6 млн.рублей соответственно.

Таким образом, по-прежнему остается *актуальной проблема недостаточности средств* на реализацию Территориальной программы в 2015 - 2017 годах, что может отразиться на доступности и качестве оказания медицинской помощи жителям Пермского края.

Высокотехнологичная медицинская помощь в рамках базовой страхования обязательного медицинского программы предоставляться в полном объеме и по всем ее видам, отраженным в как финансовое Постановлении РΦ $N_{\underline{0}}$ 1273, так обеспечение осуществляется за счет субвенции из бюджета Федерального фонда страхования, передаваемой обязательного медицинского территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

тоже время предложенный законопроектом перечень видов медицинской высокотехнологичной помощи 3a счет средств медицинского обязательного страхования не соответствует Постановлению РФ № 1273, а именно: полностью отсутствуют профили медицинской высокотехнологичной помощи, такие как «дерматовенерология» И «Эндокринология», кроме ЭТОГО содержит множество технических ошибок, описок и т.п.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что принятие предлагаемых законопроектом изменений параметров Территориальной программы будет иметь неоднозначные последствия, так как с одной стороны, рассмотрение представленного законопроекта обусловлено необходимостью приведения параметров краевого бюджета в соответствие с изменившимися экономическими условиями, а с другой стороны — может привести к снижению качества и доступности оказания бесплатной медицинской помощи населению Пермского края.

