



Законодательное Собрание
Иркутской области
№ ПЗ 619
Дата: 25.10.2019

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.М. СОКОЛУ

"6" ноября 2019 г. № 01/14-01/1910
На № _____ от "___" _____ 201__ г.

О направлении заключения КСП
области от 06.11.2019 № 15/59-Э

Уважаемый Сергей Михайлович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 06.11.2019 № 15/59-Э по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ПЗ-619).

Приложение: на 19 л. в 1 экз.

Председатель

И.П. Морохоева

Законодательное Собрание
Иркутской области
Вх. № 4656
Дата 08.11.2019 г.
на 20 листах, индекс 01-30

Ризман О.М.
Тел. +7 (3952) 24-02-84



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 15/59-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (№ ПЗ-619)

06 ноября 2019 года

г. Иркутск

*Рассмотрен на коллегии КСП области 06.11.2019
и утвержден распоряжением председателя КСП
области от 06.11.2019 № 128-р*

Настоящее заключение подготовлено Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее – КСП области) в соответствии с требованиями п.12 ст. 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), Закона Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» и на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 28.10.2019 № 3778. Проект закона Иркутской области № ПЗ-619 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Законопроект, или проект бюджета ТФОМС) внесен указом Губернатора Иркутской области от 25.10.2019 № 254-уг на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с п.11 ст. 145 БК РФ и в порядке, установленном Законом Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области».

Экспертиза Законопроекта осуществлена в соответствии с утвержденным КСП области стандартом внешнего государственного финансового контроля «Проведение экспертизы проекта закона о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на очередной финансовый год и на плановый период».

I. Общая часть

Государственную политику в сфере обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) на территории Иркутской области реализует Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Иркутской области (далее – ТФОМС) в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 30.06.2011 № 176-пп. Составление проекта бюджета ТФОМС осуществлено органом управления ТФОМС, что соответствует требованиям ст. 10 Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области».

В соответствии с требованиями статей 15 и 16 Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» Законопроект внесен в Законодательное Собрание Иркутской области **одновременно** с проектом закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» **в установленный срок** (не позднее 25 октября).

Проект бюджета ТФОМС сформирован на трехлетний бюджетный цикл, разработан с учетом положений БК РФ, Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ), Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», иными нормативными правовыми актами и методическими документами. КСП области использованы материалы, представленные в ходе проведения экспертизы органом управления ТФОМС, в том числе расчет размера норматива расходов на ведение дела; реестр источников доходов бюджета ТФОМС; нормативные затраты на обеспечение функций ТФОМС, расчеты и обоснования.

Бюджет ТФОМС сформирован по программно-целевому принципу. Средства бюджета ТФОМС включены в подпрограмму «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» на 2019-2024 годы государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019-2024 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 06.11.2018 № 816-пп. ТФОМС определен участником государственной программы и данной подпрограммы. Объем средств бюджета ТФОМС рассчитывается в государственной программе за исключением страховых взносов на ОМС неработающего населения.

КСП области по результатам экспертизы, в целом, подтверждает соответствие принимаемых бюджетных обязательств целям и задачам, определенным в программных документах Российской Федерации и Иркутской области. Целью подпрограммы «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» на 2019-2024 годы является обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи в Иркутской области в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования.

II. Общая характеристика проекта бюджета ТФОМС

Проект бюджета ТФОМС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам. Согласно Законопроекту общий объем прогнозируемых доходов и, соответственно, расходов бюджета ТФОМС составляет:

на 2020 год – 45 494 212,6 тыс. рублей;

на 2021 год – 48 275 622,8 тыс. рублей;

на 2022 год – 50 947 332,7 тыс. рублей.

Формирование доходной и расходной частей бюджета ТФОМС осуществлено в соответствии с положениями статей 39, 65, 146 и 147 БК РФ.

По сравнению с уровнем 2019 года доходы в 2020 году увеличатся на 7,1 %, расходы – на 5 %. Основной объем поступлений будет обеспечен субвенцией из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС), доля которой в общем объеме доходов составит 97,7 %. Расходы на реализацию территориальной программы ОМС вырастут на 7,7 % к уровню 2019 года. Основные характеристики проекта бюджета ТФОМС на 2020 год и плановый период, а также динамика за период 2018-2019 годы представлена в следующей таблице.

тыс. рублей

Наименование	Исполнение в 2018 году	Закон на 2019 год	Проект на 2020 год	Темп роста 2020/2019, %	Проект на 2021 год	Проект на 2022 год
ДОХОДЫ, всего	39 417 720,1	42 479 207,2	45 494 212,6	7,1	48 275 622,8	50 947 332,7
- в том числе субвенция из ФФОМС	38 529 633,5	41 520 872,3	44 447 312,7	7,1	47 115 719,5	49 675 626,0
РАСХОДЫ, всего	39 225 781,4	43 334 075,9	45 494 212,6	5,0	48 275 622,8	50 947 332,7
- в том числе на территориальную программу ОМС	37 540 180,2	40 995 032,7	44 153 612,7	7,7	46 822 219,5	49 381 226,0
ДЕФИЦИТ(-) / ПРОФИЦИТ(+)	+191 938,7	-854 868,7	-	-	-	-

III. Доходы проекта бюджета ТФОМС

На 2020 год доходы прогнозируются в объеме 45 494 212,6 тыс. рублей, или с увеличением к уровню 2019 года на 7,1 % (или на 3 015 005,4 тыс. рублей). Увеличение доходов в 2021 и 2022 годах по отношению к предыдущему году составит соответственно 6,1 % и 5,5 %.

Данные о прогнозируемых доходах бюджета ТФОМС на трехлетний период с оценкой соотношения к показателям бюджета ТФОМС на 2019 год представлены в следующей таблице.

тыс. рублей

Наименование	2019 год	Проект на 2020 год	Изменение		Проект	
			Сумма	%	2021 год	2022 год
а	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6
ДОХОДЫ, всего	42 479 207,2	45 494 212,6	3 015 005,4	7,1	48 275 622,8	50 947 332,7
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	203 247,2	234 599,9	31 352,7	15,4	260 403,3	285 106,7
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	186 926,5	223 599,9	36 673,4	19,6	249 203,3	274 806,7
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	16 200,0	11 000,0	-5 200,0	-32,1	11 200,0	10 300,0
Прочие неналоговые доходы	120,7	-	-120,7		-	-
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	42 275 960,0	45 259 612,7	2 983 652,7	7,1	48 015 219,5	50 662 226,0
Межбюджетные трансферты	42 279 472,3	45 259 612,7	2 980 140,4	7,1	48 015 219,5	50 662 226,0
- субвенция из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ	41 520 872,3	44 447 312,7	2 926 440,4	7,1	47 115 719,5	49 675 626,0
- прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС (из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ)	758 600,0	812 300,0	53 700,0	7,1	899 500,0	986 600,0
Доходы бюджетов ТФОМС от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	980,0	-	-980,0		-	-
Возврат из бюджетов ТФОМС остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-4 492,3	-	4 492,3		-	-

В структуре доходов на долю субвенции из бюджета ФФОМС приходится 97,7 %. Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 326-ФЗ за счет субвенций, предоставленных из бюджета ФФОМС бюджетам территориальных фондов ОМС, осуществляется финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ.

Неналоговые доходы прогнозируются на 2020 год в объеме 234 599,9 тыс. рублей (с увеличением на 15,4 % к уровню 2019 года, или на 31 352,7 тыс. рублей). На 2021 и 2022 годы – соответственно 260 403,3 тыс. рублей и 285 106,7 тыс. рублей.

Поступления по неналоговым доходам на 95,3 % планируется обеспечить за счет прочих доходов от компенсации затрат бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования в объеме 223 599,9 тыс. рублей (в 2019 году – 186 926,5 тыс. рублей), в составе которых учитываются средства от применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. Доходы от штрафов, санкций и возмещения ущерба планируются со снижением к уровню 2019 года на 32,1 %, или в объеме 11 000 тыс. рублей (в 2019 году – 16 200 тыс. рублей).

Прогноз поступлений неналоговых доходов в бюджет ТФОМС на 2020 год и на плановый период рассчитан по методике прогнозирования поступлений доходов в бюджет ТФОМС, утвержденной приказом ТФОМС от 23.09.2019 № 170, с использованием методов усреднения и экстраполяции.

Прочие неналоговые доходы не планируются. В данную подгруппу в 2018 году включены средства прошлых лет, возвращенные страховыми медицинскими организациями от штрафных санкций, примененных ими к медицинским организациям, которые отражаются в бюджете ТФОМС по мере их фактического поступления с последующим внесением изменений в закон о бюджете ТФОМС.

По данным мониторинга, проводимого КСП области, за 9 месяцев 2019 года в бюджет ТФОМС поступило неналоговых доходов в объеме 158 409,2 тыс. рублей (77,9 % от годового плана). По оценке КСП области, прогноз неналоговых доходов, учитывая динамику поступлений по этому доходному источнику, в целом **представляется реалистичным и обоснованным.**

Размер субвенции из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на 2020 год составит 44 447 312,7 тыс. рублей с увеличением к уровню 2019 года на 7,1 %, или **на 2 926 440,4 тыс. рублей.** На 2021 год субвенция рассчитана в объеме 47 115 719,5 тыс. рублей (рост к 2020 году – 6 %); в 2022 году – 49 675 626 тыс. рублей (рост к 2021 году – 5,4 %).

В приложении 6 к проекту Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – проект федерального закона о бюджете ФФОМС, принят в первом чтении 23.10.2019) субвенции на 2020 год распределены в разрезе субъектов РФ. Объем субвенции, предусмотренный Законопроектом, **соответствует** распределенному на 2020 год Иркутской области объему субвенции.

Объем субвенции определен по Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования», исходя из численности застрахованного населения в Иркутской области по состоянию на 1 января 2019 года (2 505 375 человек), подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,397).

Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона о бюджете ФФОМС, запланированный размер субвенции обеспечивает размер подушевого норматива на 2020 год в размере 12 699,2 рублей (2019 год – 11 800,2 рублей), на 2021 год - 13 461,6 рублей, на 2022 год - 14 193 рубля. Размер подушевого норматива устанавливается Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Программа государственных гарантий), которая на 2020 год и на плановый период на дату экспертизы не утверждена Правительством РФ.

Данные о численности застрахованного населения на 01.01.2019, учтенные при расчете субвенции, представлены в ФФОМС письмом за подписью высшего должностного лица субъекта РФ – Губернатора Иркутской области. С 2019 года действуют новые правила, согласно которым лица, отработавшие в расчетном (отчетном) периоде даже непродолжительное время (например, сезонные работы) признаются работающими по состоянию на 1 января текущего года, и исключаются из сведений для расчета страхового взноса на ОМС неработающего населения, в результате чего страховые взносы за данных лиц уплачиваются работодателем исходя из оплаты труда работника и не уплачиваются субъектами РФ.

По сравнению с 01.01.2018 численность застрахованного населения в Иркутской области на 01.01.2019 уменьшилась на 11 548 человек (с 2 516 923 человек до 2 505 375 человек). При этом численность неработающего застрахованного населения увеличилась на 5 837 человек (с 1 474 726 человек на 01.01.2018 до 1 480 563 человек на 01.01.2019), а численность работающего населения, напротив, сократилась на 17 385 человек (с 1 042 197 человек на 01.01.2018 до 1 024 812 человек на 01.01.2019). Доля неработающего населения в общей численности застрахованного населения Иркутской области на 1 января 2019 года составила 59,1 %.

Удельный вес страховых взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения (в 2020 году – 16 819 936 тыс. рублей) в общем объеме субвенции в 2020 году составит 37,8 % (в 2019 году – 39,2 %, или 16 271 979,2 тыс. рублей).

За счет субвенции обеспечивается реализация базовой программы ОМС, в рамках которой оказывается первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь и диспансеризацию, скорая медицинская помощь (за исключением санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами), специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь по установленному перечню.

Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона о бюджете ФФОМС, увеличение объема субвенций запланировано с учетом:

- сохранения соотношения заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в регионе по врачам – 200 %, среднему медицинскому персоналу – 100 % в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597;

- увеличения заработной платы младшего медицинского персонала и прочего персонала с 1 октября, прочих расходов (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен: в 2020 году – на 3 %, в 2021 году – на 4 %, в 2022 году – на 4 %;

- финансового обеспечения оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения;

- перевода в 2020 году в базовую программу обязательного медицинского страхования 18 методов конформной дистанционной лучевой терапии;

- финансового обеспечения проведения диспансеризации населения и профилактических медицинских осмотров в рамках национального проекта «Здравоохранение»;

- финансового обеспечения по проводимым в амбулаторных условиях дорогостоящим диагностическим и лабораторным исследованиям в соответствии с поручением Правительства РФ от 17.06.2019 № ТГ-П12-5035.

Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетами ТФОМС других субъектов РФ в качестве возмещения затрат по оплате стоимости медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам, застрахованным в других регионах РФ, прогнозируются в объеме 812 300 тыс. рублей (с ростом на 53 700 тыс. рублей, или на 7,1 % к уровню 2019 года). На 2021 и 2022 годы – 899 500 тыс. рублей и 986 600 тыс. рублей соответственно.

Прогноз поступлений межбюджетных трансфертов из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ рассчитан по методике прогнозирования поступлений доходов в бюджет ТФОМС, утвержденной приказом ТФОМС от 23.09.2019 № 170, с использованием метода экстраполяции на основании данных о тенденции изменений поступлений в прошлых периодах. За 9 месяцев 2019 года в бюджет ТФОМС от территориальных фондов ОМС

других субъектов РФ поступило 454 588,6 тыс. рублей, или 59,9 % от годовых назначений.

Код вида доходов бюджетов является единым для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Перечень главных администраторов доходов бюджета ТФОМС приведен в приложении 1 к Законопроекту. Анализ показал, что **в отступление от Приказа Минфина России от 06.06.2019 № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»** (в ред. от 17.09.2019) за ТФОМС, как главным администратором доходов бюджета ТФОМС **не закреплены следующие коды вида доходов:**

395 1 16 10100 09 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования)»;

395 1 16 10118 09 0000 140 «Прочее возмещение ущерба, причиненного государственному имуществу, находящемуся во владении и пользовании территориального фонда обязательного медицинского страхования, зачисляемое в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования».

Кроме того, наименование кода вида доходов 395 1 16 10058 09 0000 140 **приведено в приложении 1 к Законопроекту неполно:** вместо «Платежи в целях возмещения убытков, причиненных уклонением от заключения с территориальным фондом обязательного медицинского страхования государственного контракта, а также иные денежные средства, подлежащие зачислению в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» указано «Платежи в целях возмещения убытков, причиненных уклонением от заключения с территориальным фондом обязательного медицинского страхования государственного контракта».

Соответственно, **необходимо внести изменения в приложение 4 к Законопроекту «Прогнозируемые доходы бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области по кодам классификации доходов бюджетов Российской Федерации на 2020 год», включив код вида доходов 395 1 16 10100 09 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования)» с объемом прогнозируемых доходов 9 700 тыс. рублей.** Поскольку данные доходы Законопроектом отражены в составе доходов по коду вида доходов 395 1 16 07090 09 0000 140 «Иные штрафы, неустойки, пени, уплаченные в соответствии с законом или договором в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств перед территориальным фондом обязательного медицинского страхования», **уменьшить по этому коду сумму поступлений с 11 000 тыс. рублей до 1 300 тыс. рублей.**

Аналогично **по приложению 5 к Законопроекту «Прогнозируемые доходы бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области по кодам классификации доходов бюджетов Российской Федерации на плановый период 2021 и 2022 годов», включив код вида доходов 395 1 16 10100 09 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования)» с объемом прогнозируемых доходов на 2021 год в сумме 9 900 тыс. рублей, на 2022 год – 9 100 тыс. рублей.** Объем поступлений по коду вида доходов 395 1 16 07090 09 0000 140 «Иные штрафы, неустойки, пени,

уплаченные в соответствии с законом или договором в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств перед территориальным фондом обязательного медицинского страхования» **уменьшить** на 2021 год с 11 200 тыс. рублей до 1 300 тыс. рублей, на 2022 год – с 10 300 тыс. рублей до 1 200 тыс. рублей.

По пояснению ТФОМС, допущенные отступления от норм Приказа Минфина России от 06.06.2019 № 85н обусловлены тем, что Законопроект был сформирован до внесения в данный приказ изменений Приказом Минфина России от 17.09.2019 № 148н (зарегистрирован в Минюсте России 15.10.2019).

Проект федерального закона о бюджете ФФОМС содержит **ряд особенностей**.

Так, финансовое обеспечение софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала, осуществляемое в 2019 году за счет средств субвенции, с 2020 года будет производиться за счет межбюджетных трансфертов из ФФОМС, средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС.

Кроме того, в нормированном страховом запасе ФФОМС зарезервированы средства на предоставление территориальным фондам межбюджетных трансфертов для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний. Правовые основания их предоставления установлены проектом федерального закона № 802510-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и статьи 34 и 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Порядок и условия предоставления указанных межбюджетных трансфертов будут утверждены постановлением Правительства РФ.

IV. Расходы проекта бюджета ТФОМС

Расходы бюджета ТФОМС на 2020 год предусмотрены в объеме 45 494 212,6 тыс. рублей, что на 5 % (или на 2 160 136,7 тыс. рублей) выше уровня 2019 года.

Общий объем расходов бюджета ТФОМС на 2021 год планируется в сумме 48 275 622,8 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы – 28 997,6 тыс. рублей, на 2022 год – 50 947 332,7 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы – 63 585,4 тыс. рублей.

Расходная часть бюджета ТФОМС сформирована по разделам бюджета 01 «Общегосударственные вопросы» и 09 «Здравоохранение», сгруппирована в разрезе государственной программы и непрограммных направлений деятельности с детализацией до группы видов расходов. По разделу 01 «Общегосударственные вопросы» расходы на 2020 год составляют 304 700 тыс. рублей (0,7 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС), по разделу 09 «Здравоохранение» – 45 189 512,6 тыс. рублей (99,3 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС).

Программные расходы в 2020 году составят 98,2 % от общего объема расходов и предусмотрены в объеме 44 681 912,6 тыс. рублей, в том числе по разделам бюджета 01 «Общегосударственные вопросы» – 304 700 тыс. рублей (0,7 %) и 09 «Здравоохранение» – 44 377 212,6 тыс. рублей (99,3 %).

Данные о распределении планируемых ассигнований бюджета ТФОМС на 2020 год и на плановый период с оценкой соотношения к показателям 2019 года представлены в следующей таблице.

тыс. рублей

Наименование	2019 год (по СБР*)	Проект на 2020 год	Изменение		Проект	
			Сумма	%	2021 год	2022 год
РАСХОДЫ, всего	43 334 075,9	45 494 212,6	2 160 136,7	5,0	48 246 625,2	50 883 747,3
Государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения» (КЦСР 5200000000)	42 542 609,6	44 681 912,6	2 139 303,0	5,0	47 376 122,8	49 960 732,7
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ (раздел 01)	296 695,0	304 700,0	8 005,0	2,7	304 700,0	304 700,0
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» (КЦСР 52Д0000000)	296 695,0	304 700,0	8 005,0	2,7	304 700,0	304 700,0
Основное мероприятие «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» (КЦСР 52 Д0200000)	296 695,0	304 700,0	8 005,0	2,7	304 700,0	304 700,0
«Финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ» (КЦСР 52Д0250930), из них:	296 695,0	304 700,0	8 005,0	2,7	304 700,0	304 700,0
-расходы на выплаты персоналу	246 827,6	252 727,6	5 900,0	2,4	252 727,6	252 727,6
-закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд	49 647,6	51 472,4	1 824,8	3,7	51 472,4	51 472,4
-иные бюджетные ассигнования	219,8	500,0	280,2	1,3 раз	500,0	500,0
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ (раздел 09)	43 037 380,9	45 189 512,6	2 152 131,7	5,0	47 941 925,2	50 579 047,3
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» (КЦСР 52Д0000000)	41 999 092,7	44 377 212,6	2 378 119,9	5,7	47 071 422,8	49 656 032,7
Основное мероприятие «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» (КЦСР 52 Д0200000)	41 714 705,5	44 153 612,7	2 438 907,2	5,9	46 822 219,5	49 381 226,0
«Финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ» (КЦСР 52Д0250930)	41 697 028,2	44 142 612,7	2 445 584,5	5,9	46 811 019,5	49 370 926,0
- в том числе МБТ	597 100,0	675 000,0	77 900,0	13,1	770 000,0	880 000,0
«Дополнительное финансовое обеспечение организации ОМС на территории Иркутской области» (КЦСР 52Д0280040)	17 677,3	11 000,0	-6 677,3	-37,8	11 200,0	10 300,0
Основное мероприятие «Организация дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования» (КЦСР 52 Д0300000)	284 387,2	223 599,9	-60 787,3	-21,4	249 203,3	274 806,7
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» (КЦСР 5270000000), Региональный проект «Медицинские кадры Иркутской области» (КЦСР 527N500000)	246 821,9	-	-246 821,9	-	-	-
«Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации (Софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала)» (КЦСР 527N550931)	246 821,9	-	-246 821,9	-	-	-
Непрограммные направления деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов РФ (КЦСР 7300000000)	791 466,3	812 300,0	20 833,7	2,6	870 502,4	923 014,6

* - Сводная бюджетная роспись бюджета ТФОМС

Бюджетные ассигнования на реализацию основного мероприятия «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» отражены по следующим целевым статьям расходов бюджета:

-«Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации» (КЦСР 52Д0250930) в объеме 44 447 312,7 тыс. рублей. Финансовое обеспечение указанных расходов осуществляется за счет субвенции из ФФОМС;

-«Дополнительное финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории Иркутской области» (КЦСР 52Д0280040) в объеме 11 000 тыс. рублей. Финансовое обеспечение указанных расходов осуществляется за счет неналоговых доходов бюджета.

Из общего объема ассигнований по данному основному мероприятию (44 458 312,7 тыс. рублей) на реализацию территориальной программы ОМС планируется направить 44 153 612,7 тыс. рублей; на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций (с учетом 13 филиалов) – 304 700 тыс. рублей.

Группировка расходов в Законопроекте по кодам бюджетной классификации осуществлена в соответствии с проектом приказа Минфина области «Об утверждении Порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к областному бюджету, бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области» (размещен на сайте Минфина области).

Учитывая, что проектом бюджета ФФОМС на 2020 год и на плановый период предусмотрено предоставление территориальным фондам межбюджетных трансфертов, которые в Законопроект не включены из-за отсутствия их распределения, **может потребоваться** введение новых целевых статей расходов бюджета ТФОМС. К примеру, для обособленного отражения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала; на осуществление денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний.

1. Реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования

Исходя из предлагаемого объема расходов **стоимость Территориальной программы ОМС в Иркутской области** составит в 2020 году 44 153 612,7 тыс. рублей. Бюджетные ассигнования на реализацию Территориальной программы ОМС по сравнению с 2019 годом увеличатся на 3 158 580 тыс. рублей, или на 7,7 % (в 2019 году – 40 995 032,7 тыс. рублей) и составят 97,1 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС.

Исходя из данного объема финансирования подушевой норматив финансового обеспечения Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области за счет средств ОМС в расчете на одного застрахованного в год в 2020 году составит 17 623,6 рублей, что на 1 335,8 рублей больше подушевого норматива 2019 года (в 2019 году – 16 287,8 рублей).

На дату проведения экспертизы Законопроекта Программа государственных гарантий на 2020 год и плановый период Правительством РФ не утверждена. Отсутствие утвержденной федеральной Программы не позволяет принять территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2020 год и плановый период, включающую в себя территориальную программу ОМС. Проект указанной территориальной программы также не представлен, что **затрудняло** проведение экспертизы. В отсутствие утвержденных средних нормативов объемов медицинской помощи и средних нормативов финансовых затрат сложно оценить сбалансированность и достаточность ассигнований,

предусмотренных в представленном проекте бюджета ТФОМС, в том числе для сохранения соотношения заработной платы медицинских работников к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в Иркутской области в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 (по врачам – 200%, среднему медицинскому персоналу – 100 %).

Деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на территории Иркутской области по состоянию на 01.11.2019 осуществляли 143 медицинские организации и 3 страховые медицинские организации (АО СК «СОГАЗ-Мед», ООСК «Ингосстрах-М», ООО «ВТБ МС»).

В 2020 году в реестр организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, будут включены 5 организаций, подавших уведомление на включение в реестр (ООО «Нефропротек», ООО «Центр Профессиональной медицины «Планета здоровья», ООО «Байкальский центр многопрофильной медицины», ООО «Областной многопрофильный медицинский центр имени святителя Луки», ООО «М-ЛАЙН»), исключены из реестра 6 организаций, не подавших уведомление на включение в реестр (ОГБУЗ «Ангарский врачебно-физкультурный диспансер «Здоровье», ОГБУЗ «Братский врачебно-физкультурный диспансер «Здоровье», ООО «Братское взморье», ОГБУСО «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Сосновая горка», ООО МЦ «Медикал-Сервис», ООО «Дистанционная медицина»). Таким образом, в 2020 году деятельность в сфере ОМС на территории Иркутской области будут осуществлять 142 медицинские организации, из них 102 – государственные (федеральные – 9, областные – 93) и 40 – частные.

Данные по направлениям расходования средств на финансирование территориальной программы ОМС представлены в следующей таблице.

Наименование расходов	2019 год	Проект на 2020 год	Отклонение	
			тыс. рублей	%
На финансирование территориальной программы ОМС, в том числе:	40 995 032,7	44 153 612,7	3 158 580,0	7,7
- на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным на территории Иркутской области	40 003 530,9	43 054 236,7	3 050 705,8	7,6
- на оплату расходов на ведение дела страховых медицинских организаций	394 401,8	424 376,0	29 974,5	7,6
- расчеты с другими территориальными фондами ОМС за оказание медицинской помощи застрахованным в Иркутской области за пределами территории Иркутской области	597 100,0	675 000,0	77 900,0	13,0

Общий объем расходов на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным лицам на территории Иркутской области (без учета расходов на ведение дела страховых медицинских организаций), в 2020 году составит 43 054 236,7 тыс. рублей и увеличится по сравнению с 2019 годом на 3 050 705,8 тыс. рублей, или на 7,6 %. Средства планируется направить на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи в рамках базовой программы ОМС (с учетом перевода в 2020 году в базовую программу ОМС 18 методов конформной дистанционной лучевой терапии).

Как указано в разделе III настоящего заключения, за счет прироста объема субвенции (в Иркутской области – на 2 926 440,4 тыс. рублей) планируется:

-сохранить соотношение заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в регионе по врачам – 200 %, среднему медицинскому персоналу – 100 % в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597;

-увеличить заработную плату младшего медицинского персонала и прочего персонала с 1 октября, прочих расходов (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен (в 2020 году – на 3 %).

По предварительным расчетам потребность на повышение заработной платы составит **1 253 млн. рублей** (25,6 тыс. медицинских работников) и **296,7 млн. рублей** на увеличение заработной платы прочего персонала.

По мнению КСП области, имеется риск сокращения численности младшего медицинского персонала из-за низкой оплаты труда. Как отмечено выше, субвенция из ФФОМС предусматривает индексацию заработной платы младшего медицинского персонала только на 3 % и с 1 октября 2020 года. По данным мониторинга, проводимого КСП области, в государственных учреждениях, работающих в системе ОМС, среднесписочная численность младшего медицинского персонала на 01.10.2019 составила 1 482 человека, тогда как в аналогичном периоде 2018 года она составляла 1 884 человека.

Также планируется увеличить финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения. В связи с этим проектом Программы государственных гарантий увеличены средние нормативы объемов медицинской помощи по профилю «онкология» в условиях дневных стационаров (с 0,00631 случая лечения на 1 застрахованное лицо в 2019 году до 0,006941 случая в 2020 году, или на 10 %) и в стационарных условиях (с 0,00910 случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо в 2019 году до 0,01001 случаев в 2020 году, или на 10 %). Также увеличены средние нормативы финансовых затрат медицинской помощи по профилю «онкология» в условиях дневных стационаров (с 70 586,6 рублей на 1 случай лечения за счет средств ОМС в 2019 году до 77 638,3 рублей в 2020 году, или на 10 %) и в стационарных условиях (с 76 708,5 рублей на 1 случай госпитализации за счет средств ОМС в 2019 году до 100 848,9 рублей в 2020 году, или на 31,5 %). По предварительным расчетам на эти цели потребуется дополнительно **1 387,1 млн. рублей**.

Кроме того, исходя из установленных нормативов в проекте Программы государственных гарантий, увеличатся расходы на финансовое обеспечение проводимых в амбулаторных условиях дорогостоящих диагностических и лабораторных исследований (компьютерной томографии, магнитно-резонансной томографии, ультразвукового исследования сердечно-сосудистой системы, эндоскопических диагностических исследований, молекулярно-генетических исследований и гистологических исследований с целью выявления онкологических заболеваний), профилактические медицинские осмотры и диспансеризацию, ЭКО, медицинскую реабилитацию, а также в связи с переводом в базовую программу ОМС 18 методов конформной дистанционной лучевой терапии из перечня высокотехнологичной медицинской помощи.

Учитывая изложенное, прирост стоимости территориальной программы большей частью распределится для медицинских организаций, проводящих дорогостоящие диагностические исследования, оказывающих медицинскую помощь по профилю «онкология». Для остальных медицинских организаций финансовые объемы могут сохраниться на уровне 2019 года, что не позволит обеспечить рост заработной платы работников на темп роста прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой

деятельности (по Иркутской области в 2020 году – 5,3 % с 38 824,1 рублей в 2019 году до 40 892,2 рублей на 2020 год).

В государственных учреждениях Иркутской области, осуществляющих деятельность в рамках обязательного медицинского страхования, в соответствии с Законом Иркутской области от 17.12.2008 № 123-ОЗ «О размерах районного коэффициента к заработной плате работников государственных органов Иркутской области, государственных учреждений Иркутской области...» выплачивается повышенный районный коэффициент (расходы на его выплату составляют в целом около 2 млрд. рублей). Выполнение принятых расходных обязательств Иркутской области согласно нормам ст. 85 БК РФ должно осуществляться за счет средств областного бюджета. **КСП области неоднократно обращала внимание на данную проблему, которая до настоящего времени не разрешена.**

Объем субвенции, предоставляемый из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования, за счет средств которой осуществляется финансирование областных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь в рамках Территориальной программы ОМС, не учитывает расходы на выплату повышенного размера районного коэффициента, возникшие вследствие принятия Иркутской областью такого расходного обязательства.

Расчет субвенции для регионов производится по единой Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462 исходя из численности застрахованных лиц в регионе, норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования и коэффициента дифференциации. Согласно Методике, при расчете коэффициента дифференциации учитывается сумма средневзвешенного районного коэффициента к заработной плате и средневзвешенной процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также за работу в местностях с особыми климатическими условиями, которые установлены для территории субъекта РФ **законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Союза ССР.**

При недостаточности у учреждений средств имеется риск недостижения целевых показателей по заработной плате медицинских работников, отвлечения на оплату труда средств с других статей расходов (медикаменты, расходные материалы, питание), что может привести к ухудшению качества оказания медицинской помощи, росту кредиторской задолженности. По данным мониторинга **просроченная кредиторская задолженность** на счетах ОМС медицинских организаций на начало 2019 года составляла 39,5 млн. рублей и выросла на 01.10.2019 до 163,7 млн. рублей.

Норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию для страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС, устанавливается законом о бюджете территориального фонда в соответствии с требованиями ч. 18 ст. 38 Федерального закона № 326-ФЗ. При этом его размер должен быть не менее одного процента и не более двух процентов от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам.

В статье 9 текстовой части Законопроекта предлагается установить для всех страховых медицинских организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование и участвующих в реализации Территориальной программы ОМС в Иркутской области, норматив расходов на ведение дела в размере 1,00 процента от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам (на уровне 2019 года).

Предлагаемый размер норматива рассчитан ТФОМС в соответствии с методическими рекомендациями ФФОМС «О расчете норматива расходов на ведение дела страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС», доведенными письмом от 15.06.2012 № 4320/30-2/и. При расчете учитываются такие показатели, как объем расходов на выполнение территориальной программы ОМС, количество страховых медицинских организаций, норматив трудоемкости по учету и контролю страховой деятельности, норматив трудоемкости по формированию и поддержанию страхового поля, количество застрахованных граждан, в том числе неработающих граждан, сельских жителей, иностранных граждан, и проч.

Исходя из данного размера норматива расходы на ведение дела в 2020 году **вырастут на 7,6 %** и составят расчетно 424 376 тыс. рублей (больше 2019 года на 29 974,5 тыс. рублей).

2. Расходы на обеспечение деятельности ТФОМС

Расходы на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций предусмотрены на 2020-2022 годы в объеме 304 700 тыс. рублей ежегодно. В соответствии с п.8 ч.2 ст.7 Федерального закона № 326-ФЗ Федеральный фонд ОМС согласовывает норматив расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом своих функций. Как указано в пояснительной записке к Законопроекту, норматив расходов в размере 304 700 тыс. рублей согласован Федеральным фондом ОМС, вместе с тем письмо ФФОМС по согласованию норматива в ходе экспертизы **не представлено**, по пояснению ТФОМС, в связи с задержкой направления такого письма Федеральным фондом ОМС.

Обоснование увеличения расходов на 2,7 % (или на 8 005 тыс. рублей) к уровню расходов 2019 года (296 695 тыс. рублей) приведено в пояснительной записке к Законопроекту. Доля расходов на выполнения управленческих функций в общем объеме расходов бюджета в 2020 году составит как и в 2019 году 0,7 %.

Из указанных средств на выплаты персоналу (оплата труда с начислениями, командировочные расходы, оплата проезда к месту отдыха и обратно работников, проживающих на северных территориях) планируется направить 82,9 %, или 252 727,6 тыс. рублей (в 2019 году – 246 827,6 тыс. рублей). Фонд оплаты труда (190 850,9 тыс. рублей) планируется с увеличением на 1,4 % к уровню 2019 года (188 214,9 тыс. рублей) в связи с индексацией окладов работников ТФОМС на 4 % с 1 апреля 2019 года.

Штатная численность работников ТФОМС на 2020 год планируется на уровне 2019 года в количестве 277,25 штатных единиц, что не превышает предельной численности, установленной постановлением Правительства Иркутской области от 30.06.2011 № 176-пп «О государственном учреждении «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области» (315 штатных единиц). Списочная численность работников ТФОМС на 01.10.2019 составила 258 человек.

На закупку товаров работ и услуг предусмотрено 16,7 % указанных средств, или 51 472,4 тыс. рублей (в 2019 году – 49 647,6 тыс. рублей), на иные бюджетные ассигнования – менее 0,1 % (или 500 тыс. рублей, что выше уровня 2019 года на 280,2 тыс. рублей).

Анализ показал, что увеличение объема закупок товаров, работ услуг для нужд ТФОМС на 1 824,8 тыс. рублей связано с увеличением на индекс потребительских цен тарифов на услуги связи, коммунальные услуги, арендную плату. Планируется замена выработавшей свой ресурс вычислительной и офисной техники (моноблоков, ноутбуков, сканеров, МФУ), приобретение программного обеспечения техподдержки и предоставления ключа активации аппаратного комплекса защиты электронной почты

(антиспам), двух лицензий серверного программного обеспечения, и др. Запланированы расходы на текущий ремонт помещений ТФОМС (расчет произведен по дефектным ведомостям на общую сумму 507,1 тыс. рублей), замену 8 служебных автомобилей в ТФОМС и филиалах (Братский, Нижнеудинский, Саянский, Тайшетский, Усолье-Сибирский, Черемховский), срок полезного использования которых истекает в 2019 году (7 858,7 тыс. рублей).

3. Непрограммные направления деятельности ТФОМС

По непрограммным направлениям деятельности на 2020 год предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 812 300 тыс. рублей, на 2021 год – 870 502,4 тыс. рублей, на 2022 год – 923 014,6 тыс. рублей. Указанные средства планируется направить на дополнительное финансовое обеспечение организации ОМС на территории Иркутской области в части оплаты медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам, застрахованным в других регионах РФ. По сравнению с 2019 годом планируется рост данных расходов в 2020 году на 20 833,7 тыс. рублей, или на 2,6 %. По данным мониторинга, проводимого КСП области, по состоянию на 01.10.2019 на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам других регионов, направлено 355 138,8 тыс. рублей при плане 791 466,3 тыс. рублей (или 44,9 % от годового плана).

Указанные расходы будут производиться из средств нормированного страхового запаса ТФОМС в соответствии с приказом ФФОМС от 27.03.2019 № 54 «О порядке использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования».

4. Нормированный страховой запас

Для обеспечения финансовой устойчивости ОМС в составе расходов на оплату медицинской помощи формируется **нормированный страховой запас**.

В соответствии с требованиями ч.6.4 ст.26 Федерального закона № 326-ФЗ, п.8 ч.4 ст.14 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» статьей 6 Законопроекта установлены размер средств нормированного страхового запаса на 2020 год в сумме 2 500 000 тыс. рублей (на уровне 2019 года) и цели его использования.

Размер нормированного страхового запаса (без учета средств для осуществления расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта РФ, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, и средств для финансового обеспечения мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования) не превышает среднемесячный размер планируемых поступлений средств ТФОМС на очередной год на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС, что **соответствует** требованиям ч. 6.4 ст. 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

По состоянию на 01.10.2019 из средств нормированного страхового запаса израсходовано 1 301 353,8 тыс. рублей, в том числе 303 747,4 тыс. рублей – на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС путем предоставления страховым медицинским организациям недостающих средств для оплаты медицинской помощи.

В нормированный страховой запас включаются **расходы на организацию дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также приобретение и проведение ремонта медицинского оборудования.** На 2020 год данные расходы предусмотрены в объеме 223 599,9 тыс. рублей со снижением к уровню 2019 года на 60 787,3 тыс. рублей, или на 21,4 %, что связано с включением остатков средств 2018 года в расходы 2019 года (уточненные бюджетные назначения на 2019 год – 284 387,2 тыс. рублей, из них 97 842,9 тыс. рублей – остатки средств 2018 года). Источником их финансирования являются доходы бюджета ТФОМС, полученные от применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи.

По данным мониторинга, проводимого КСП области, за 9 месяцев 2019 года на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования, израсходовано 88 792,8 тыс. рублей (или 31,2 % от годового плана).

Учитывая Правила использования указанных средств, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21.04.2016 № 332, прогнозируется наличие остатка по данным бюджетным ассигнованиям на начало 2020 года. Статьей 8 Законопроекта предлагается установить, что остатки средств бюджета ТФОМС, образовавшиеся на 1 января 2020 года в результате неполного использования в 2019 году средств для финансового обеспечения данных мероприятий, направляются в 2020 году на те же цели.

Одним из направлений расходования средств нормированного страхового запаса Законопроектом предусмотрено софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала. Порядок и условия их предоставления медицинским организациям утверждены Приказом Минздрава России от 22.02.2019 № 85н. Законопроектом бюджетные ассигнования на указанные расходы не предусмотрены в связи с отсутствием распределения средств на эти цели по регионам. Проектом федерального закона о бюджете ФФОМС предусмотрено, что финансовое обеспечение софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала с 2020 года будет производиться за счет межбюджетных трансфертов из ФФОМС, средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Проект закона Иркутской области № ПЗ-619 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» разработан с учетом положений Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с требованиями статей 15 и 16 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» Законопроект внесен в Законодательное Собрание Иркутской области одновременно с проектом Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в установленный срок.

2. КСП области по результатам экспертизы, в целом, подтверждает соответствие принимаемых бюджетных обязательств целям и задачам, определенным в программных документах Российской Федерации и Иркутской области. Целью подпрограммы «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019-2024 годы является обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи в Иркутской области в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования.

3. Проект бюджета ТФОМС бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам: на 2020 год – в объеме 45 494 212,6 тыс. рублей, 2021 год – 48 275 622,8 тыс. рублей, 2022 год – 50 947 332,7 тыс. рублей. Формирование доходной и расходной частей бюджета ТФОМС осуществлено в соответствии с положениями статей 39, 65, 146 и 147 БК РФ.

По сравнению с уровнем 2019 года доходы в 2020 году вырастут на 7,1 % (или на 3 015 005,4 тыс. рублей), расходы – на 5 % (или на 2 160 136,7 тыс. рублей). Доходы бюджета ТФОМС на 97,7 % обеспечиваются за счет субвенции из бюджета Федерального фонда ОМС, которая в 2020 году составит 44 447 312,7 тыс. рублей (рост к уровню 2019 года – 7.1 %, или 2 926 440,4 тыс. рублей).

4. Расчет субвенции произведен исходя из численности застрахованного населения Иркутской области по состоянию на 1 января 2019 года (2 505 375 чел.), коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,397) и подушевого норматива финансирования базовой программы обязательного медицинского страхования на 2020 год (12 699,2 рублей). Размер подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС увеличен на 7,6 % по сравнению с 2019 годом (11 800,2 рублей).

Численность застрахованного населения Иркутской области уменьшилась на 11 548 человек, при этом численность работающего населения сократилась на 17 385 человек, а неработающего населения, напротив, выросла на 5 837 человек. В структуре застрахованных лиц неработающее население составляет 59,1 %.

Удельный вес страховых взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения (в 2020 году – 16 819 936 тыс. рублей) в общем объеме субвенции в 2020 году составит 37,8 % (в 2019 году – 39,2 %, или 16 271 979,2 тыс. рублей).

5. Исходя из предлагаемого объема расходов стоимость Территориальной программы ОМС в Иркутской области составит в 2020 году 44 153 612,7 тыс. рублей, или больше 2019 года на 3 158 580 тыс. рублей (на 7,7 %).

На момент проведения экспертизы Правительством РФ не утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и плановый период. Отсутствие Программы государственных гарантий не позволяет принять территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2020 год и плановый период, включающую в себя территориальную программу ОМС. Проект указанной территориальной программы не представлен (не предусмотрен Законом Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» в составе документов, представляемых с проектом бюджета ТФОМС). В отсутствие утвержденных средних нормативов объемов медицинской помощи и средних нормативов финансовых затрат сложно оценить сбалансированность и достаточность ассигнований в представленном Законопроекте на реализацию Территориальной программы ОМС в Иркутской области.

6. Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», за счет прироста объема субвенции (в Иркутской области – на 2 926 440,4 тыс. рублей) планируется сохранить соотношение заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в регионе по врачам – 200 %, среднему медицинскому персоналу – 100 % в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597, а также увеличить заработную плату младшего медицинского персонала и прочего персонала с 1 октября, прочих расходов (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен (в 2020 году – на 3 %). По предварительным расчетам потребность на повышение заработной платы медицинских работников составит 1 253 млн. рублей (25,6 тыс. человек), увеличение заработной платы прочего персонала – 296,7 млн. рублей.

По мнению КСП области, имеется риск сокращения численности младшего медицинского персонала из-за низкой оплаты труда. Как отмечено выше, субвенция из ФФОМС предусматривает индексацию заработной платы младшего медицинского персонала только на 3 % и с 1 октября 2020 года. По данным мониторинга, проводимого КСП области, в государственных учреждениях, работающих в системе ОМС, среднесписочная численность младшего медицинского персонала на 01.10.2019 составила 1 482 человека, тогда как в аналогичном периоде 2018 года она составляла 1 884 человека.

7. Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона о бюджете ФФОМС, планируется увеличить финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения. В связи с этим проектом Программы государственных гарантий увеличены средние нормативы объемов медицинской помощи по профилю «онкология» в условиях дневных стационаров (с 0,00631 случая лечения на 1 застрахованное лицо в 2019 году до 0,006941 случая в 2020 году, или на 10 %) и в стационарных условиях (с 0,00910 случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо в 2019 году до 0,01001 случаев в 2020 году, или на 10 %). Также увеличены средние нормативы финансовых затрат медицинской помощи по профилю «онкология» в условиях дневных стационаров (с 70 586,6 рублей на 1 случай лечения за счет средств ОМС в 2019 году до 77 638,3 рублей в 2020 году, или на 10 %) и в стационарных условиях (с 76 708,5 рублей на 1 случай госпитализации за счет средств ОМС в 2019 году до 100 848,9 рублей в 2020 году, или на 31,5 %). По предварительным расчетам на эти цели потребуется дополнительно 1 387,1 млн. рублей.

Исходя из установленных нормативов в проекте Программы государственных гарантий, увеличатся расходы на медицинскую реабилитацию, ЭКО, профилактические медицинские осмотры и диспансеризацию, проводимые в амбулаторных условиях дорогостоящие диагностические исследования, а также в связи с переводом в базовую программу ОМС 18 методов конформной дистанционной лучевой терапии из перечня высокотехнологичной медицинской помощи.

Учитывая изложенное, прирост стоимости территориальной программы большей частью распределится для медицинских организаций, проводящих дорогостоящие диагностические исследования, оказывающих медицинскую помощь по профилю «онкология». Для остальных медицинских организаций финансовые объемы могут сохраниться на уровне 2019 года, что не позволит обеспечить рост заработной платы работников на темп роста прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности.

8. В государственных учреждениях Иркутской области, осуществляющих деятельность в рамках обязательного медицинского страхования, в соответствии с Законом Иркутской области от 17.12.2008 № 123-ОЗ «О размерах районного коэффициента к заработной плате работников государственных органов Иркутской области, государственных учреждений Иркутской области...» выплачивается повышенный районный коэффициент (расходы на его выплату составляют в целом около 2 млрд. рублей). Выполнение принятых расходных обязательств Иркутской области согласно нормам ст. 85 БК РФ должно осуществляться за счет средств областного бюджета. КСП области неоднократно обращала внимание на данную проблему, которая до настоящего времени не разрешена.

9. Проект федерального закона о бюджете ФФОМС на 2020 год и на плановый период содержит ряд особенностей, в частности, финансовое обеспечение софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала, осуществляемое в 2019 году за счет средств субвенции, с 2020 года будет производиться за счет межбюджетных трансфертов из ФФОМС, средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС.

Кроме того, в нормированном страховом запасе ФФОМС зарезервированы средства на предоставление территориальным фондам межбюджетных трансфертов для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний. В связи с отсутствием распределения между субъектами РФ ассигнования на эти цели Законопроектом не предусмотрены.

10. В статье 9 текстовой части Законопроекта в соответствии с ч. 18 ст. 38 Федерального закона № 326-ФЗ предлагается установить норматив расходов на ведение дела для страховых медицинских организаций в размере 1,00 процента (на уровне 2019 года). Исходя из предлагаемого норматива расходы на ведение дела в 2020 году вырастут на 7,6 % и составят расчетно 424 376 тыс. рублей.

11. В приложении 1 к Законопроекту в отступление от Приказа Минфина России от 06.06.2019 № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (в ред. от 17.09.2019) не закреплены коды вида доходов: 395 1 16 10100 09 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования)», 395 1 16 10118 09 0000 140 «Прочее возмещение ущерба, причиненного государственному имуществу, находящемуся во владении и пользовании территориального фонда обязательного медицинского страхования, зачисляемое в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования»; наименование кода вида доходов 395 1 16 10058 09 0000 140 приведено неполно.

В приложения 4 и 5 к Законопроекту, устанавливающие прогнозируемые доходы бюджета ТФОМС на 2020 год и на плановый период, не включен код вида доходов 395 1 16 10100 09 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования)», а прогнозируемые доходы по данному источнику отражены в составе доходов по коду 395 1 16 07090 09 0000 140 «Иные штрафы, неустойки, пени, уплаченные

в соответствии с законом или договором в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств перед территориальным фондом обязательного медицинского страхования».

По пояснению ТФОМС, допущенные отступления от норм Приказа Минфина России от 06.06.2019 № 85н обусловлены формированием Законопроекта до внесения в данный приказ изменений Приказом Минфина России от 17.09.2019 № 148н (зарегистрирован в Минюсте России 15.10.2019).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Контрольно-счетная палата Иркутской области полагает, что проект закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» может быть рекомендован к рассмотрению Законодательным Собранием Иркутской области.

2. При подготовке законопроекта ко второму чтению предлагается учесть замечания КСП области в части приведения приложений 1, 4 и 5 к Законопроекту в соответствии с Приказом Минфина России от 06.06.2019 № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (в ред. от 17.09.2019).

Аудитор КСП области



О.М. Ризман