

**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

А.В. Ведерникову

" 06 " ноября 2020 г. № 01/15-1604  
На № \_\_\_\_\_ от " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 201 \_\_\_\_ г.

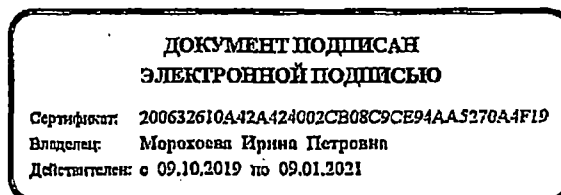
О направлении заключения КСП  
области от 05.11.2020 № 15/64-Э

Уважаемый Александр Викторович!

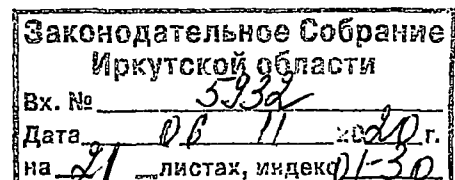
В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 05.11.2020 № 15/64-Э по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (№ ПЗ-769).

Приложение: на 20 л. в 1 экз.

Председатель



И.П. Морохова





## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 15/64-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (№ ПЗ-769)

05 ноября 2020 года

г. Иркутск

*Рассмотрен на коллегии КСП области 05.11.2020  
и утвержден распоряжением председателя КСП  
области от 05.11.2020 № 140-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 23.10.2020 исх. № 3713. Проект закона Иркутской области № ПЗ-769 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Законопроект, или проект бюджета ТФОМС) внесен указом Губернатора Иркутской области от 23.10.2020 № 296-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».

### І. 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 статьей 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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 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», законодательными и иными нормативными правовыми актами в сфере обязательного медицинского страхования и охраны здоровья граждан. 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-п. 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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам. Согласно Законопроекту общий объем прогнозируемых доходов и, соответственно, расходов бюджета ТФОМС составляет:

- на 2021 год – 46 426 752,1 тыс. рублей;
- на 2022 год – 52 083 897,7 тыс. рублей;
- на 2023 год – 55 273 123,4 тыс. рублей.

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

Основные характеристики проекта бюджета ТФОМС на 2021 год и плановый период, а также динамика за период 2019-2020 годы представлена в следующей таблице.

Наименование	Исполнение в 2019 году	Закон на 2020 год	Проект на 2021 год	Изменение, %		Проект на 2022 год	Проект на 2023 год
				2020/2019	2021/2020		
<b>ДОХОДЫ, всего</b>	42 425 909,1	45 698 455,1	46 426 752,1	7,7	1,6	52 083 897,7	55 273 123,4
- в том числе субвенция из ФФОМС	41 520 872,3	44 447 312,7	45 541 532,5	7,0	2,5	51 152 923,1	54 295 393,8
<b>РАСХОДЫ, всего</b>	42 049 965,4	46 929 267,5	46 426 752,1	11,6	-1,1	52 083 897,7	55 273 123,4
- в том числе на территориальную программу ОМС	40 139 822,9	44 154 015,6	45 229 984,3	10,0	2,4	50 839 174,9	53 980 545,6
<b>ДЕФИЦИТ(-) / ПРОФИЦИТ(+)</b>	+ 375 943,7	- 1 230 812,4	-	-	-	-	-

тыс. рублей

Как видно из приведенной таблицы, по сравнению с уровнем 2020 года доходы на 2021 год предусмотрены с увеличением на 1,6 %, а расходы – со снижением на 1,1 %. Основной объем поступлений будет обеспечен субвенцией из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – Федеральный фонд ОМС, или ФФОМС), доля которой в общем объеме доходов составит 98,1 %.

Наблюдается снижение темпа роста доходов бюджета ТФОМС в 2021 году по сравнению с предыдущим годом и, соответственно, расходов на реализацию территориальной программы ОМС. Так, в 2020 году по сравнению с уровнем 2019 года объем субвенции увеличился на 7 %, тогда как в 2021 году рост планируется лишь на 1,6 %. Расходы на реализацию территориальной программы ОМС вырастут на 2,4 % к уровню 2020 года (в 2020 году к уровню 2019 года – рост на 10 %).

На параметры бюджета ТФОМС на 2021 год и плановый период оказали влияние особенности установления и исполнения отдельных расходов бюджета ФФОМС, предусмотренные проектом Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – проект Федерального закона о бюджете ФФОМС):

- обособление средств ОМС на финансовое обеспечение специализированной медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара, оказываемой федеральными медицинскими организациями, которые с 2021 года будут финансироваться напрямую из ФФОМС. Ранее финансовое обеспечение за оказываемую федеральными учреждениями медицинскую помощь осуществлялось в рамках территориальной программы ОМС за счет средств субвенции, выделяемой из бюджета ФФОМС бюджету ТФОМС Иркутской области (в 2020 году ожидаемый объем средств ОМС на медицинскую помощь, оказываемую федеральными медицинскими организациями, составляет около 1,6 млрд рублей). Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС, данные меры позволят обеспечить стабильность работы федеральных государственных учреждений и обеспечить оказание ими сложных видов медицинской помощи, при этом субъекты РФ могут направлять в эти учреждения своих застрахованных в установленном порядке без оплаты;

- внесение изменений в Методику распределения субвенций, предоставляемых из бюджета ФФОМС бюджетам территориальных фондов, в частности, в связи с неравномерным размещением федеральных медицинских организаций по территории РФ в формулу определения размера субвенции введен коэффициент корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе ОМС.

Кроме того, в проекте бюджета ТФОМС не предусмотрены средства на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала (в 2020 году – 386 100,4 тыс. рублей), а также на осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний (в 2020 году – 25 746,7 тыс. рублей). Средства на эти цели в 2021 году зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС и будут распределены по регионам позднее.

Также статьей 7 проекта Федерального закона о бюджете ФФОМС на 2021 год предусмотрена возможность предоставления Федеральному фонду ОМС в 2021 году межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для их предоставления бюджетам территориальных фондов на осуществление денежных выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая

коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

### III. Доходы проекта бюджета ТФОМС

На 2021 год доходы прогнозируются в объеме 46 426 752,1 тыс. рублей, или с увеличением к уровню 2020 года на 1,6 % (или на 728 297 тыс. рублей). Увеличение доходов в 2022 и 2023 годах по отношению к предыдущему году составит соответственно 12,2 % и 6,1 %.

Данные о прогнозируемых доходах бюджета ТФОМС на 2021 год с оценкой соотношения к показателям бюджета ТФОМС на 2020 год представлены в следующей таблице.

Наименование	2020 год (Закон в ред. от 21.04.2020)	Проект на 2021 год	тыс. рублей	
			Изменение Сумма	%
а	1	2	3=2-1	4=3/1
<b>ДОХОДЫ, всего</b>	<b>45 698 455,1</b>	<b>46 426 752,1</b>	<b>728 297,0</b>	<b>1,6</b>
<b>НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>	<b>234 717,8</b>	<b>226 719,6</b>	<b>- 7 998,2</b>	<b>- 3,4</b>
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	223 599,9	217 819,6	- 5 780,3	- 2,6
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	11 000,0	8 900,0	- 2 100,0	- 19,9
Прочие неналоговые доходы	117,9	-	-	-
<b>БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ</b>	<b>45 463 737,3</b>	<b>46 200 032,5</b>	<b>736 295,2</b>	<b>1,6</b>
Межбюджетные трансферты	45 671 459,8	46 200 032,5	528 572,7	1,2
- субвенция из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ	44 447 312,7	45 541 532,5	1 094 219,8	2,5
- межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС на финансовое обеспечение формирования нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования (для софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала)	386 100,4	-	- 386 100,4	-
- межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС на финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения	25 746,7	-	- 25 746,7	-
- прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС (из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ)	812 300,0	658 500,0	- 153 800,0	18,9
Доходы бюджетов ТФОМС от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	353,2	-	- 353,2	-
Возврат из бюджетов ТФОМС остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	- 208 075,7	-	208 075,7	-

Неналоговые доходы прогнозируются на 2021 год в объеме 226 719,6 тыс. рублей (со снижением на 3,4 % к уровню 2020 года, или на 7 998,2 тыс. рублей). На 2022 и 2023 годы – соответственно 242 174,6 тыс. рублей и 258 729,6 тыс. рублей.

Поступления по неналоговым доходам на 96,1 % планируется обеспечить за счет прочих доходов от компенсации затрат бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования в объеме 217 819,6 тыс. рублей (в 2020 году – 223 599,9 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 2020 года на 19,9 %, или в объеме 8 900 тыс. рублей (в 2020 году – 11 000 тыс. рублей).

Прогноз поступлений неналоговых доходов в бюджет ТФОМС на 2021 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 (на основе фактических данных за 2018-2019 годы и истекший период 2020 года).

Снижение неналоговых доходов обусловлено в том числе приостановлением проведения страховыми медицинскими организациями и территориальным фондом плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи, по результатам которых в доход бюджета ТФОМС поступали средства от применения к медицинским организациям санкций за выявленные нарушения. Плановые экспертизы приостановлены в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 432, устанавливающим особенности реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией.

Прочие неналоговые доходы не планируются. В данную подгруппу в 2020 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.

За 9 месяцев 2020 года в бюджет ТФОМС поступило неналоговых доходов в объеме 148 085,1 тыс. рублей (63,1 % от годового плана). По оценке КСП области, прогноз неналоговых доходов, учитывая динамику поступлений по этому доходному источнику в 2020 году, в целом представляется реалистичным и обоснованным.

В структуре доходов на долю субвенции из бюджета ФФОМС приходится 98,1 %. 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.

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.

Размер субвенции из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на 2021 год составит 45 541 532,5 тыс. рублей с увеличением к уровню 2020 года на 2,5 %, или на 1 094 219,8 тыс. рублей.

На 2022 год субвенция рассчитана в объеме 51 152 923,1 тыс. рублей (рост к 2021 году – 12,3 %); на 2023 год – 54 295 393,8 тыс. рублей (рост к 2022 году – 6,1 %).

Предусмотренный объем субвенции соответствует размеру субвенции, распределенному на 2021 год Иркутской области в приложении 6 к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС. По сравнению с предыдущим годом прирост субвенций в 2021 году в целом по регионам составил 2,3 % (по Иркутской области – 2,5 %).

Объем субвенции определен по Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462<sup>1</sup>, исходя из численности застрахованного населения в Иркутской области по состоянию на 1 января 2020 года (2 492 585 человек), подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,396), а также введенного с 2021 года коэффициента корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе ОМС.

Указанный коэффициент корректировки рассчитывается с учетом числа случаев госпитализации в федеральных медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях и условиях дневного стационара в рамках территориальной программы ОМС в субъекте РФ за год, предшествующий году, в котором рассчитывается субвенция.

Размер подушевого норматива устанавливается Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Программа государственных гарантий), которая на 2021 год и на плановый период на дату экспертизы не утверждена Правительством РФ. Согласно проекту Программы государственных гарантий, размер подушевого норматива на 2021 год планируется в размере 13 764,6 рубля (2020 год – 12 699,2 рубля), на 2022 год – 14 417 рублей и в 2023 году – 15 225,8 рубля, в том числе: на оказание медицинской помощи федеральными медицинскими организациями в 2021 году – 686 рублей, в 2022 году – 720,3 рубля и в 2023 году – 756,3 рубля; на оказание медицинской помощи медицинскими организациями (за исключением федеральных организаций) в 2021 году – 13 078,6 рубля, в 2022 году – 13 696,7 рубля, в 2023 году – 14 469,5 рубля.

По сравнению с 01.01.2019 численность застрахованного населения в Иркутской области на 01.01.2020 снизилась на 12 790 человек (с 2 505 375 человек до 2 492 585 человек). При этом численность неработающего застрахованного населения уменьшилась на 1 347 человек (с 1 480 563 человек на 01.01.2019 до 1 479 216 человек на 01.01.2020), численность работающего населения – на 11 443 человека (с 1 024 812 человек на 01.01.2019 до 1 013 369 человек на 01.01.2020). Доля неработающего населения в общей численности застрахованного населения Иркутской области практически не изменилась и на 1 января 2020 года составила 59,3 (на 1 января 2019 года – 59,1 %).

Удельный вес страховых взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения (в 2021 году – 17 431 377,2 тыс. рублей) в общем объеме субвенции в 2021 году составит 38,3 % (в 2020 году – 37,8 %, или 16 819 936 тыс. рублей).

Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС, размер субвенции определен 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 2022 и 2023 годов, прочие расходы (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен: в 2021 – на 3,7 %, в 2022 и 2023 годах – по 4 % ежегодно;

<sup>1</sup> Постановление 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» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1632).

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

Также отмечено, что предусматривается увеличение объемов помощи в части проведения профилактических осмотров и диспансеризации населения, а также увеличение объемов дорогостоящих исследований, проводимых в целях выявления заболеваний на ранних стадиях, включения в базовую программу проведения тестирования пациентов, в том числе перед госпитализацией на COVID, а также незначительное, но необходимое увеличение нормативов финансового обеспечения скорой медицинской помощи.

**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 658 500 тыс. рублей (со снижением на 18,9 %, или на 153 800 тыс. рублей к уровню 2020 года). На 2022 и 2023 годы – 688 800 тыс. рублей и 719 000 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 2020 года в бюджет ТФОМС от территориальных фондов ОМС других субъектов РФ поступило 391 771,5 тыс. рублей, или 48,2 % от годовых назначений.

#### **IV. Расходы проекта бюджета ТФОМС**

**Расходы бюджета ТФОМС на 2021 год** предусмотрены в объеме 46 426 752,1 тыс. рублей, что ниже уровня 2020 года на 1,1 % (или на 502 515,4 тыс. рублей). Общий объем расходов бюджета ТФОМС на 2022 год планируется в сумме 52 083 897,7 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы – 23 274,4 тыс. рублей, на 2023 год – 55 273 123,4 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы – 48 886,5 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 2021 год составляют 320 448,2 тыс. рублей (0,7 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС), по разделу 09 «Здравоохранение» – 46 106 303,9 тыс. рублей (99,3 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС).

**Программные расходы** в 2021 году составят 98,6 % от общего объема расходов и предусмотрены в объеме 45 768 252,1 тыс. рублей, в том числе по разделам бюджета 01 «Общегосударственные вопросы» – 320 448,2 тыс. рублей (0,7 %) и 09 «Здравоохранение» – 45 447 803,9 тыс. рублей (99,3 %).

**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).

**Данные о распределении** планируемых ассигнований бюджета ТФОМС на 2021 год с оценкой соотношения к показателям 2020 года представлены ниже в таблице.



Наименование	2020 год (СБР на 01.10.2020 <sup>2</sup> )	Проект на 2021 год	Изменение	
			сумма	%
<b>РАСХОДЫ, всего</b>	<b>46 929 267,5</b>	<b>46 426 752,1</b>	<b>- 502 515,4</b>	<b>- 1,1</b>
Государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения» (КЦСР 5200000000)	46 089 847,0	45 768 252,1	- 321 594,9	- 0,7
<b>ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ (раздел 01)</b>	<b>309 060,2</b>	<b>320 448,2</b>	<b>11 388,0</b>	<b>3,7</b>
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» (КЦСР 52Д0000000), Основное мероприятие «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» (КЦСР 52Д0200000), «Финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ» (КЦСР 52Д0250930), из них:	309 060,2	320 448,2	11 388,0	3,7
-расходы на выплаты персоналу	262 030,6	277 336,4	15 305,8	5,8
-закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд	46 699,6	42 635,2	- 4 064,4	- 8,7
-иные бюджетные ассигнования (уплата налогов, сборов и иных платежей)	330,0	476,6	146,6	44,4
<b>ЗДРАВООХРАНЕНИЕ (раздел 09)</b>	<b>46 620 207,3</b>	<b>46 106 303,9</b>	<b>- 513 903,4</b>	<b>- 1,1</b>
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» (КЦСР 52Д0000000)	45 368 939,7	45 447 803,9	78 864,2	0,2
Основное мероприятие «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» (КЦСР 52Д0200000)	44 995 195,5	45 229 984,3	234 788,8	0,5
«Финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ» (КЦСР 52Д0250930)	44 983 792,6	45 221 084,3	237 291,7	0,5
- в том числе МБТ	675 000,0	833 000,0	158 000,0	23,4
«Дополнительное финансовое обеспечение организации ОМС на территории Иркутской области» (КЦСР 52Д0280040)	11 402,9	8 900,0	- 2 502,9	- 21,9
Основное мероприятие «Организация дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования» (КЦСР 52Д0300000)	373 744,2	217 819,6	- 155 924,6	- 41,7
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» (КЦСР 5270000000), Региональный проект «Медицинские кадры Иркутской области» (КЦСР527N500000)	386 100,4	-	- 386 100,4	-
«Финансовое обеспечение формирования нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования в целях софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала» (КЦСР 527N552570)	386 100,4	-	- 386 100,4	-
Подпрограмма «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения» (КЦСР 52Г0000000), Региональный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями (Иркутская область)» (КЦСР 52ГN300000)	25 746,7	-	- 25 746,7	-
«Финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения» (КЦСР 52ГN352580)	25 746,7	-	- 25 746,7	-
Непрограммные направления деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов РФ (КЦСР 7300000000)	839 420,5	658 500,0	- 180 920,5	- 21,6

<sup>2</sup> Показатели сводной бюджетной росписи на 01.10.2020 соответствуют Закону о бюджете ТФОМС (в ред. от 21.04.2020), за исключением перераспределенных в соответствии со ст. 7 указанного закона бюджетных ассигнований между группами видов расходов по разделу 01 00 «Общегосударственные вопросы»: уменьшены расходы на закупку товаров, работ и услуг на 9 133 тыс. рублей (с 55 832,6 тыс. рублей до 46 699,6 тыс. рублей) и уплату налогов на 170 тыс. рублей (с 500 тыс. рублей до 330 тыс. рублей), увеличены расходы на выплаты персоналу на 9 303 тыс. рублей (с 252 727,6 тыс. рублей до 262 030,6 тыс. рублей).

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 45 541 532,5 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 8 900 тыс. рублей. Финансовое обеспечение указанных расходов осуществляется за счет неналоговых доходов бюджета.

Из общего объема ассигнований по данному основному мероприятию (45 550 432,5 тыс. рублей) на реализацию территориальной программы ОМС планируется направить 45 229 984,3 тыс. рублей; на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций (с учетом 13 филиалов) – 320 448,2 тыс. рублей.

### **1. Реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования**

Исходя из предлагаемого объема расходов стоимость Территориальной программы ОМС в Иркутской области составит в 2021 году 45 229 984,3 тыс. рублей. Бюджетные ассигнования на реализацию Территориальной программы ОМС по сравнению с 2020 годом увеличатся на 1 075 968,7 тыс. рублей, или на 2,4 % (в 2020 году – 44 154 015,6 тыс. рублей) и составят 97,4 % 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 2021 году составит 18 145,8 рубля, или больше на 3 % уровня 2020 года (в 2020 году – 17 623,7 рубля).

На дату проведения экспертизы Законопроекта Программа государственных гарантий на 2021 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 2021 год и плановый период, включающую в себя территориальную программу ОМС. 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.

Деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на территории Иркутской области по состоянию на 30.10.2020 осуществляли 145 медицинских организаций государственной и частной форм собственности и 2 страховые медицинские организации (филиал ООО «СК «Ингосстрах-М» в г. Иркутске и Иркутский филиал АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед», в марте 2020 года Иркутский филиал АО ВТБ МС реорганизован путем присоединения к Иркутскому филиалу АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед»).

В 2021 году в реестр организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, будут включены 4 организации, подавшие уведомление на включение в реестр (ООО «АДСклиник», ООО «Иновационная Медицина», ООО «Научно-производственная

Фирма «ХЕЛИКС», ООО «Клиника Байкал-медикл»), исключены из реестра 4 организации, не подавшие уведомление на включение в реестр (ООО «Просто лаборатория», ООО «Новая Стоматологическая Клиника», ООО Клиника «Сибирского здоровья», ООО «Байкальский центр многопрофильной медицины»). Таким образом, в 2021 году деятельность в сфере ОМС на территории Иркутской области будут осуществлять 145 медицинских организаций, из них 103 – государственные (федеральные – 9, областные – 94) и 42 – частные.

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

Наименование расходов	2020 год	Проект на 2021 год	тыс. рублей Изменение	
			сумма	%
<b>На финансирование территориальной программы ОМС, в том числе:</b>	<b>44 154 015,6</b>	<b>45 229 984,3</b>	<b>1 075 968,7</b>	<b>2,4</b>
- на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным на территории Иркутской области	43 056 482,8	43 959 387,4	902 904,6	2,1
- на оплату расходов на ведение дела страховых медицинских организаций	422 532,8	437 596,9	15 064,1	3,6
- на возмещение средств территориальным фондам ОМС других субъектов РФ за оказание медицинской помощи гражданам, застрахованным в Иркутской области	675 000,0	833 000,0	158 000,0	23,4

Общий объем расходов на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным лицам на территории Иркутской области (без учета медицинской помощи, оказанной федеральными медицинскими организациями, финансирование которых с 2021 года будет осуществляться напрямую из бюджета ФФОМС), в 2021 году составит 45 229 984,3 тыс. рублей. Средства планируется направить на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи в рамках базовой программы ОМС.

Как указано в разделе III настоящего заключения, за счет прироста объема субвенции (в Иркутской области – на 1 094 219,8 тыс. рублей) планируется:

- сохранить 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;

- увеличить прочие расходы (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен 3,7 %;

- обеспечить финансирование оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения.

При этом в 2021 году не предусмотрено увеличение заработной платы младшего медицинского персонала и прочего персонала (планируется с 1 октября 2022 и 2023 годов на индекс потребительских цен).

Проектом Программы государственных гарантий увеличены средние нормативы объемов медицинской помощи по профилю «онкология» в условиях дневных стационаров (с 0,006941 случая лечения на 1 застрахованное лицо в 2020 году до 0,007219 случая в 2021 году, или на 4 %) и в стационарных условиях (с 0,01001 случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо в 2020 году до 0,01058 случаев в 2021 году, или на 5,7 %). При этом норматив объемов медицинской помощи в стационарных условиях, в целом, сохранен на уровне 2020 года (0,17671 случаев госпитализации на 1 застрахованное лицо).

Также увеличены средние нормативы финансовых затрат медицинской помощи по профилю «онкология»: в условиях дневных стационаров (с 77 638,3 рублей на 1 случай лечения в 2020 году до 83 365,5 рублей в 2021 году, или на 7,4 %) и в стационарных условиях (со 100 848,9 рублей на 1 случай госпитализации в 2020 году до 107 824,1 рублей в 2021 году, или на 6,9 %). По предварительным расчетам на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в 2021 году потребуется 5 668,5 млн. рублей (на 249,1 млн. рублей больше, чем в 2020 году).

Также планируется увеличить объемы медицинской помощи в части проведения профилактических осмотров и диспансеризации населения; объемы дорогостоящих исследований, проводимых в целях выявления заболеваний на ранних стадиях, включить в базовую программу ОМС проведение тестирования пациентов, в том числе перед госпитализацией на COVID; увеличить нормативы финансового обеспечения скорой медицинской помощи.

Исходя из установленных нормативов в проекте Программы государственных гарантий, нормативы финансовых затрат на проводимые в амбулаторных условиях дорогостоящие диагностические и лабораторные исследования увеличатся на 6,4 % (по компьютерной томографии, магнитно-резонансной томографии, ультразвуковому исследованию сердечно-сосудистой системы, эндоскопическим диагностическим исследованиям, молекулярно-генетическим исследованиям и гистологическим исследованиям с целью выявления онкологических заболеваний).

На проведение тестирования пациентов на выявление новой коронавирусной инфекции (COVID-19) установлен норматив объема – 0,12441 исследования на 1 застрахованное лицо и финансовый норматив – 584 рубля за одно исследование. На эти цели потребуется в 2021 году расчетно 252,8 млн. рублей (310,1 тыс. исследований).

На скорую медицинскую помощь в связи с увеличением норматива финансовых затрат на 11,7 % дополнительно потребуется расчетно 269,3 млн. рублей (за 1 вызов – 3 787,9 рублей, всего на скорую медицинскую помощь – 2 738,1 млн. рублей).

В связи с увеличением нормативов объемов и финансовых затрат на проведение профилактических осмотров и диспансеризации населения дополнительно в 2021 году потребуется 273,6 млн. рублей.

Учитывая изложенное, прирост стоимости территориальной программы большей частью распределится для медицинских организаций, проводящих дорогостоящие диагностические исследования и тестирование пациентов на COVID-19, оказывающих медицинскую помощь по профилю «онкология» и скорую медицинскую помощь. Для остальных медицинских организаций финансовые объемы могут сохраниться на уровне 2020 года, что не позволит обеспечить рост заработной платы работников на темп роста прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности (по Иркутской области с 40 892,2 рублей на 2020 год до 43 561,9 рублей на 2021 год согласно распоряжению Первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области от 13.09.2019 № 158-рз). Кроме того, медицинским организациям потребуются средства на планируемое увеличение МРОТ с 1 января 2021 года (с 12 130 рублей до 12 792 рублей).

Изложенное выше может повлечь за собой ряд рисков, что требует принятия дополнительных мер по обеспечению сбалансированности и достаточности средств на реализацию Территориальной программы ОМС в Иркутской области.

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, согласно которой 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 скажется на качестве оказания медицинской помощи и приведет к образованию просроченной кредиторской задолженности. По данным мониторинга ТФОМС, просроченная кредиторская задолженность на начало 2020 года имелась у 5 областных государственных учреждений на общую сумму 175,6 млн. рублей, на 01.10.2020 – у 10 областных государственных учреждений на сумму 111,7 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.

Следует отметить, что проектом федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 326-ФЗ (принят в первом чтении) предлагается уменьшить размер средств, предоставляемых территориальным фондом страховой медицинской организации на расходы на ведение дела по ОМС, с размера 1 % - 2 % до размера 0,5 % - 1 % 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 2019-2020 годов).

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 норматива расходы на ведение дела в 2021 году вырастут на 3,6 % и составят расчетно 437 596,9 тыс. рублей (больше 2020 года на 15 064,1 тыс. рублей).

## 2. Расходы на обеспечение деятельности ТФОМС

Расходы на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций предусмотрены на 2021-2023 годы в объеме 320 448,2 тыс. рублей ежегодно (с увеличением на 3,7 %, или на 11 388 тыс. рублей к уровню 2020 года). 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, темп роста норматива указанных расходов на 2021 год по сравнению с уровнем 2020 года составляет 103,7 %, что соответствует индексу потребительских цен согласно параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период.

Письмо ФФОМС по согласованию норматива в ходе экспертизы не представлено, по пояснению ТФОМС, в связи с задержкой направления такого письма Федеральным фондом ОМС всем регионам.

Доля расходов на выполнения управленческих функций в общем объеме расходов бюджета в 2021 году составит как и в 2020 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 86,5 %, или 277 336,4 тыс. рублей (в 2020 году – 262 030,6 тыс. рублей, или меньше на 5,8 %).

Штатная численность работников ТФОМС на 2021 год планируется на уровне 2020 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 01.10.2020 составила 259 человек.

На закупку товаров работ и услуг предусмотрено 13,3 % указанных средств, или 42 635,2 тыс. рублей (в 2020 году – 46 699,6 тыс. рублей), на иные бюджетные ассигнования (уплата налогов, сборов и иных платежей) – 0,2 % (или 476,6 тыс. рублей, что выше уровня 2020 года на 146,6 тыс. рублей). Средства на закупку планируется направить на арендную плату и текущий ремонт помещений, ГСМ, оплату выделенных каналов передачи данных для организации корпоративной сети (VPN каналов), ремонт служебного автотранспорта, приобретение серверов, моноблоков, источников бесперебойного питания.

## 3. Непрограммные направления деятельности ТФОМС

По непрограммным направлениям деятельности на 2021 год предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 658 500 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 2020 годом планируется снижение данных расходов в 2021 году на 180 920,5 тыс. рублей, или на 21,6 %. По состоянию на 01.10.2020 на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам других регионов, направлено 370 001,6 тыс. рублей при плане 839 420,5 тыс. рублей (или 44,1 % 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 2021 год в сумме 5 578 215,6 тыс. рублей (на 2020 год – 6 082 460 тыс. рублей) и цели его использования.

Установленные цели использования нормированного страхового запаса соответствуют требованиям ч. 6 ст. 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

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, что соответствует требованиям части 6.4 статьи 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

По состоянию на 01.10.2020 из средств нормированного страхового запаса израсходовано 1 468 436,3 тыс. рублей, в том числе 396 275,1 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 2021 год данные расходы предусмотрены в объеме 217 819,6 тыс. рублей со снижением к уровню 2020 года на 155 924,6 тыс. рублей, или на 41,7 %, что связано с включением остатков средств 2019 года в расходы 2020 года (в первоначальном бюджете ТФОМС на 2020 год – 223 599,9 тыс. рублей, увеличены при внесении 21.04.2020 изменений в бюджет ТФОМС до 373 744,2 тыс. рублей за счет остатков средств 2019 года в сумме 150 144,3 тыс. рублей).

Источником финансирования этих мероприятий 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. Прогнозируемое снижение поступлений по данному источнику, в том числе в связи с приостановлением проведения страховыми медицинскими организациями и территориальным фондом плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи, также повлияло на объем финансового обеспечения данных мероприятий в 2021 году.

За 9 месяцев 2020 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 150 743,4 тыс. рублей (или 40,3 % 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 2021 года. Статьей 8 Законопроекта предлагается установить, что остатки средств бюджета ТФОМС, образовавшиеся на 1 января 2021 года в результате неполного использования в 2020 году средств для финансового обеспечения данных мероприятий, направляются в 2021 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. Средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС.

В 2020 году в целях устранения кадрового дефицита в первичном звене на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала в бюджете ТФОМС за счет межбюджетных трансфертов из ФФОМС предусмотрено 386 100,4 тыс. рублей (на 01.10.2020 использовано 26 118,4 тыс. рублей, или 6,8 %).

#### **V. Анализ текстовой части Законопроекта**

По результатам анализа текстовой части Законопроекта в целом подтверждается соответствие предлагаемых к утверждению положений требованиям бюджетного законодательства.

Вместе с тем частью 2 статьи 2 текстовой части Законопроекта предлагается утвердить нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов согласно приложению 2 к настоящему Закону.

Согласно ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ, в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетом субъекта Российской Федерации, бюджетом территориального государственного внебюджетного фонда, бюджетами муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта Российской Федерации, в случае, если они не установлены настоящим Кодексом, федеральным законом о федеральном бюджете, законами субъекта Российской Федерации, принятыми в соответствии с положениями настоящего Кодекса. Из этого следует, что законом о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда не могут устанавливаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.



Следует отметить, что в соответствии со ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ проектом закона об областном бюджете на 2021 год в приложении 1 утверждены нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в том числе бюджету территориального государственного внебюджетного фонда.

**КСП области рекомендует** исключить приложение 2 и норму об утверждении данных нормативов из статьи 2 текстовой части Законопроекта о бюджете ТФОМС.

При подготовке Законопроекта разработчик руководствовался п. 7 ч. 4 ст. 14 Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», согласно которому законом области о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда утверждаются нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, законами области (данная норма введена Законом Иркутской области от 22.10.2013 № 75-ОЗ).

По мнению КСП области, данная норма Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» требует пересмотра, как не соответствующая ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Проект закона Иркутской области № ПЗ-769 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» разработан с учетом положений Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Закона Иркутской области от 23.07.2008 № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», законодательными и иными правовыми актами в сфере обязательного медицинского страхования и охраны здоровья граждан.

В соответствии с требованиями статьей 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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в установленный срок (не позднее 25 октября).

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 2021 год – в объеме 46 426 752,1 тыс. рублей, 2022 год – 52 083 897,7 тыс. рублей, 2023 год – 55 273 123,4 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 2020 годом доходы на 2021 год предусмотрены с увеличением на 1,6 % (или на 728 297 тыс. рублей), а расходы – со снижением на 1,1 % (или на 502 515,4 тыс. рублей). Доходы бюджета ТФОМС на 98,1 % обеспечиваются за счет субвенции из

бюджета Федерального фонда ОМС, которая в 2021 году составит 45 541 532,5 тыс. рублей (рост к уровню 2020 года – 2,5 %, или 1 094 219,8 тыс. рублей).

Таким образом, наблюдается снижение темпа роста доходов бюджета ТФОМС в 2021 году по сравнению с предыдущим годом и, соответственно, расходов на реализацию территориальной программы ОМС. Так, в 2020 году по сравнению с уровнем 2019 года объем субвенции увеличился на 7 %, тогда как в 2021 году рост планируется лишь на 1,6 %. Расходы на реализацию территориальной программы ОМС вырастут на 2,4 % к уровню 2020 года (в 2020 году к уровню 2019 года – рост на 10 %).

4. На параметры бюджета ТФОМС на 2021 год и плановый период оказали влияние особенности установления и исполнения отдельных расходов бюджета ФФОМС, предусмотренные проектом Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», в частности:

- обособление средств ОМС на финансовое обеспечение специализированной медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара, оказываемой федеральными медицинскими организациями, которые с 2021 года будут финансироваться напрямую из ФФОМС. Ранее финансовое обеспечение за оказываемую федеральными учреждениями медицинскую помощь осуществлялось в рамках территориальной программы ОМС за счет средств субвенции, выделяемой из бюджета ФФОМС бюджету ТФОМС Иркутской области (в 2020 году ожидаемый объем средств ОМС на медицинскую помощь, оказываемую федеральными медицинскими организациями, составляет около 1,6 млрд рублей). Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС, данные меры позволят обеспечить стабильность работы федеральных государственных учреждений и обеспечить оказание ими сложных видов медицинской помощи, при этом субъекты РФ могут направлять в эти учреждения своих застрахованных в установленном порядке без оплаты;

- внесение изменений в Методику распределения субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов, в частности, в связи с неравномерным размещением федеральных медицинских организаций по территории РФ в формулу определения размера субвенции введен коэффициент корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе ОМС.

Кроме того, в проекте бюджета ТФОМС не предусмотрены средства на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала (в 2020 году – 386 100,4 тыс. рублей), а также на осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний (в 2020 году – 25 746,7 тыс. рублей). Средства на эти цели в 2021 году зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС и будут распределены по регионам позднее.

5. Предусмотренный объем субвенции соответствует размеру субвенции, распределенному на 2021 год Иркутской области в приложении 6 к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС. По сравнению с предыдущим годом прирост субвенций в 2021 году в целом по регионам составил 2,3 % (по Иркутской области – 2,5 %).

Объем субвенции определен по Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462, исходя из численности застрахованного населения

в Иркутской области по состоянию на 1 января 2020 года (2 492 585 человек), подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,396), а также введенного с 2021 года коэффициента корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе ОМС.

Численность застрахованного населения Иркутской области снизилась на 12 790 человек, при этом численность работающего населения сократилась на 11 443 человека, а неработающего населения – на 1 347 человек. В структуре застрахованных лиц неработающее население составляет 59,3 %.

Удельный вес страховых взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения (в 2021 году – 17 431 377,2 тыс. рублей) в общем объеме субвенции в 2021 году составит 38,3 % (в 2020 году – 37,8 %, или 16 819 936 тыс. рублей).

6. Исходя из предлагаемого объема расходов стоимость Территориальной программы ОМС в Иркутской области составит в 2021 году 45 229 984,3 тыс. рублей, или больше 2020 года на 1 075 968,7 тыс. рублей (на 2,4 %).

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 2021 году 18 145,8 рубля, или больше на 3 % уровня 2020 года (в 2020 году – 17 623,7 рубля).

7. На момент проведения экспертизы Правительством РФ не утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и плановый период. Отсутствие Программы государственных гарантий не позволяет принять территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2021 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.

8. Как указано в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», за счет прироста объема субвенции (в Иркутской области – на 1 094 219,8 тыс. рублей) планируется сохранить 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; увеличить прочие расходы (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен 3,7 %.

При этом в 2021 году не предусмотрено увеличение заработной платы младшего медицинского персонала и прочего персонала (увеличение по данным категориям работников планируется с 1 октября 2022 и 2023 годов на индекс потребительских цен), что может привести к сокращению их численности из-за низкой оплаты труда.

9. Согласно проекту Программы государственных гарантий, планируется увеличить финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения; объемы медицинской помощи в части проведения профилактических осмотров и диспансеризации населения; объемы дорогостоящих исследований, проводимых в целях выявления заболеваний на ранних стадиях, включить в базовую программу ОМС проведение тестирования пациентов на COVID, в том числе перед госпитализацией; увеличить нормативы финансового обеспечения скорой медицинской помощи.

Так, на проведение тестирования пациентов на выявление новой коронавирусной инфекции (COVID-19) установлен норматив объема – 0,12441 исследования на 1 застрахованное лицо и финансовый норматив – 584 рубля за одно исследование. На эти цели потребуется в 2021 году расчетно 252,8 млн. рублей (310,1 тыс. исследований).

Таким образом, прирост стоимости территориальной программы большей частью распределится для медицинских организаций, проводящих дорогостоящие диагностические исследования и тестирование пациентов на COVID-19, оказывающих медицинскую помощь по профилю «онкология» и скорую медицинскую помощь. Для остальных медицинских организаций финансовые объемы могут сохраниться на уровне 2020 года, что не позволит обеспечить рост заработной платы работников на темп роста прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности (по Иркутской области с 40 892,2 рублей на 2020 год до 43 561,9 рублей на 2021 год согласно распоряжению Первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области от 13.09.2019 № 158-рз). Кроме того, медицинским организациям потребуются средства на планируемое увеличение МРОТ с 1 января 2021 года (с 12 130 рублей до 12 792 рублей).

Изложенное выше может повлечь за собой ряд рисков, что требует принятия дополнительных мер по обеспечению сбалансированности и достаточности средств на реализацию Территориальной программы ОМС в Иркутской области.

10. 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.

Согласно позиции Минфина России (например, письмо от 13.12.2018 № 02-05-11/90925), в соответствии со статьей 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ<sup>3</sup> вопросы оплаты труда работников и материально-технического и финансового обеспечения деятельности государственных учреждений субъекта РФ отнесены к полномочиям органов власти субъекта РФ, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

государственных внебюджетных фондов РФ. Таким образом, финансовое обеспечение базовой программы ОМС предусматривает финансирование медицинской помощи при наступлении страхового случая и не влечет расходных обязательств РФ по содержанию учреждений здравоохранения субъектов РФ.

Бюджет ТФОМС сбалансирован исходя из средних нормативов объемов медицинской помощи и средних нормативов финансовых затрат, установленных проектом Программы государственных гарантий. В соответствии со ст. 26 Федерального закона № 326, источниками доходов бюджетов территориальных фондов являются также платежи субъектов РФ на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС и на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС.

Правовая основа для этого в Иркутской области имеется, принят и действует Закон Иркутской области от 04.07.2012 № 75-ОЗ «О размере и порядке уплаты платежей Иркутской области на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования».

11. 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 2019-2020 годов). Исходя из предлагаемого норматива расходы на ведение дела в 2021 году вырастут на 3,6 % и составят расчетно 437 596,9 тыс. рублей.

12. По результатам анализа текстовой части Законопроекта в целом подтверждается соответствие предлагаемых к утверждению положений требованиям бюджетного законодательства.

Вместе с тем частью 2 статьи 2 текстовой части Законопроекта предлагается утвердить нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов согласно приложению 2 к настоящему Закону. Как следует из ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ, законом о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда не могут устанавливаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Контрольно-счетная палата Иркутской области полагает, что проект закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» может быть рекомендован к рассмотрению Законодательным Собранием Иркутской области.

2. При подготовке Законопроекта ко второму чтению предлагается учесть замечания КСП области в части исключения из статьи 2 текстовой части нормы об утверждении нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов и приложения 2 о распределении указанных нормативов.

Аудитор КСП области



О.М. Ризман