



## **КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Рассмотрено на заседании коллегии  
Контрольно-счетной палаты  
Ярославской области

УТВЕРЖДАЮ  
Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Ярославской области

А.П. Федоров

«12» ноября 2020 г.

«12» ноября 2020 г.

### **Заключение**

**на проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»**

В соответствии со статьями 145, 157, 187 Бюджетного кодекса РФ, статьей 8 Закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе», статьей 4 Закона Ярославской области от 07.11.2011 № 40-з «О Контрольно-счетной палате Ярославской области», пунктом 2.14 плана работы Контрольно-счетной палаты Ярославской области (далее по тексту – КСП) на 2020 год (в редакции от 22.10.2020), КСП подготовлено заключение по результатам экспертизы проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области, представленного в КСП в виде проекта закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее по тексту – законопроект), внесенного в Ярославскую областную Думу Губернатором Ярославской области 30.10.2020 и направленного Ярославской областной Думой в КСП 02.11.2020 (далее по тексту – Заключение).

### **1. Общие положения**

1.1. При подготовке Заключения использованы положения нормативных актов: Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» (далее по тексту – Федеральный закон № 326-ФЗ), приказа Минздрава России от 28.02.2019 № 108н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования», Закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе»,

постановления Правительства Ярославской области от 15.04.2011 № 256-п «О территориальном фонде обязательного медицинского страхования и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации области и Правительства области», представленные Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Ярославской области (далее по тексту – ТФОМС, Фонд) материалы и пояснения к законопроекту, нормативные акты и сведения, размещенные в официальных источниках информации.

1.2. Законопроект внесен на рассмотрение Ярославской областной Думы в срок, установленный законом Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе» - не позднее 1 ноября текущего года.

1.3. Состав документов и материалов, внесенных в Ярославскую областную Думу одновременно с законопроектом, отвечает требованиям статьи 7 Закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе» и Бюджетного кодекса РФ.

1.4. Проект бюджета ТФОМС сформирован на основе положений законопроекта «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее по тексту – законопроект о бюджете Федерального ФОМС), проекта Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

1.5. В предоставленном проекте закона о бюджете ТФОМС соблюдены требования статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ (общие положения об основах рассмотрения и утверждения бюджетов), а также требования статьи 7 закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе»: отражены основные характеристики бюджета ТФОМС, перечни главных администраторов доходов бюджета ТФОМС и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета фонда, доходы бюджета фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в соответствии с классификацией доходов бюджетов, распределение бюджетных ассигнований ТФОМС по разделам, подразделам, целевым статьям и группам видов расходов на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, особенности исполнения бюджета ТФОМС в 2021 году.

Предлагаемый законопроектом бюджет ТФОМС сформирован на трехлетний период 2021-2023 годов, сбалансирован и содержит следующие основные характеристики бюджета:

- на 2021 год: общий объем доходов составит 17770,7 млн. руб., общий объем расходов – 17770,7 млн. руб.;

- на плановый период 2022-2023 годов:

общий объем доходов – 18693,9 млн. руб. и 19781,4 млн. руб. соответственно,

общий объем расходов – 18693,9 млн. руб. и 19781,4 млн. руб. соответственно.

Сравнительные характеристики параметров бюджета ТФОМС в рассматриваемом законопроекте, законе Ярославской области от 20.12.2019 № 79-з «О бюджете Территориального фонда обязательного

медицинского страхования Ярославской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом внесенных изменений (далее по тексту – Закон о бюджете ТФОМС № 79-з), и оценке ожидаемого исполнения текущего года представлены в следующей таблице.

Наименование показателя	2020 год		2021 год проект закона	Отклонения (2021 – 2020)	
	закон № 79-з	ожидаемое исполнение		от плана по закону № 79-з (гр.4 – гр.2)	от суммы ожидаемого исполнения (гр.4 – гр.3)
Доходы	17537,1	17197,1	17770,7	233,6	573,6
Расходы	17822,2	17482,2	17770,7	- 51,5	288,5
Дефицит (профицит)	- 285,1	- 285,1	-	285,1	285,1

млн. руб.

Таким образом, ожидаемое исполнение бюджета 2020 года оценивается ниже плановых показателей доходов и расходов Фонда, определенных в Законе о бюджете ТФОМС № 79-з, что обусловлено не поступлением прочих межбюджетных трансфертов от других территориальных фондов ОМС – при плане текущего года в сумме 903,8 млн. руб. поступление оценивается в объеме 572,5 млн. руб. или 63,3 %. Доходы бюджета Фонда планируются с ростом на 573,6 млн. руб. или на 3,3 % к ожидаемому исполнению текущего года, расходы – с увеличением на 288,5 млн. руб. или на 1,7 %.

## 2. Доходы бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области

2.1. Доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов формируются в соответствии со статьей 146 Бюджетного кодекса РФ и статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

Общий объем прогнозируемых доходов бюджета ТФОМС на 2021 год планируется в сумме 17 770,7 млн. руб. или 101,3 % к объему доходов 2020 года (17537,1 млн. руб.) в соответствии с Законом о бюджете ТФОМС № 79-з.

Доходы бюджета ТФОМС на 2021 год сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджета Федерального ФОМС, межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов других территориальных фондов ОМС, налоговых и неналоговых доходов.

В соответствии с приложением № 1 к законопроекту ТФОМС является главным администратором доходов бюджета Фонда.

2.2. Проектом закона бюджета ТФОМС на 2021 год доходные источники определены:

по группе доходов «Налоговые и неналоговые доходы» в сумме 50,7 млн. руб. – доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, а также штрафы, санкции, возмещение ущерба;

по группе доходов «Безвозмездные поступления» в сумме

17720,0 млн. руб., в том числе:

- 17021,5 млн. руб. или 95,8 % от общего объема доходов - субвенция из бюджета Федерального ФОМС на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных в сфере обязательного медицинского страхования полномочий в соответствии с приложением 6 к проекту федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»;

- 698,4 млн. руб. - межбюджетные трансферты от других территориальных фондов ОМС за лечение в медицинских организациях Ярославской области граждан, застрахованных на территориях других субъектов Российской Федерации.

Согласно материалам к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС 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 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 Российской Федерации от 07.05.2012 № 597;

- увеличения прочих расходов (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен: в 2021 - на 3,7%;

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

В соответствии с частью 2 статьи 27 Федерального закона № 326-ФЗ общий объем субвенций, предоставляемых бюджетам территориальных фондов ОМС, определяется исходя из численности застрахованных лиц, норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования и других показателей, установленных в соответствии с указанным в части 1 статьи 27 порядком.

Согласно проекту постановления Правительства Российской Федерации о Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов средний подушевой норматив финансирования за счет средств ОМС на финансирование базовой программы ОМС (в расчете на 1 застрахованное лицо) на оказание медицинской помощи медицинскими организациями (за исключением федеральных медицинских организаций) в 2021 году составит 13078,6 руб.

Численность застрахованного населения Ярославской области на



01.01.2020, исходя из которой определен планируемый объем субвенции – 17021,5 млн. руб., согласно материалам к законопроекту составила 1301480 человек (13078,6 руб. x 1301480 чел.).

2.3. Сравнение доходов Фонда в 2020 году (по Закону о бюджете ТФОМС № 79-з) и в 2021 году (в соответствии с законопроектом) представлено в таблице:

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2020 год № 79-з		Проект бюджета Фонда на 2021 год		Отклонение (2021 – 2020)	
	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы	71,8	0,4	50,7	0,3	- 21,1	- 29,4
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы:	17563,3	99,6	17720,0	99,7	156,7	0,9
- из бюджета ФФОМС*,	16597,5	94,5	17021,5	95,8	424,0	2,6
- из бюджетов других территориальных фондов ОМС	903,8	5,1	698,4	3,9	- 205,4	- 22,7

\* - ФФОМС – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Таким образом, в доходной части бюджета ТФОМС в 2021 году предусматривается увеличение доли средств, поступающих из бюджета Федерального ФОМС. Снижается доля средств из бюджетов других территориальных фондов ОМС, прогноз осуществлен исходя из ожидаемого исполнения текущего года и динамики роста поступлений по указанному доходному источнику.

Следует отметить, что межбюджетные трансферты, предусмотренные в бюджете текущего года, - на финансовое обеспечение формирования нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования (52,5 млн. руб.), а также на финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения (9,4 млн. руб.) – в бюджете на 2021 год не запланированы.

Вместе с тем, на основании Федерального закона от 02.12.2019 № 399-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и статей 34 и 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в 2020 - 2022 годах в соответствии с федеральным законом о бюджете Федерального ФОМС на очередной финансовый год предусмотрено предоставление указанных межбюджетных трансфертов в бюджеты территориальных фондов в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Согласно материалам к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС планируется зарезервировать в бюджете Федерального ФОМС средства

нормированного страхового запаса, которые по решению Федерального ФОМС будут направляться, в частности:

- в целях устранения кадрового дефицита врачей и среднего медицинского персонала в первичном звене на предоставление бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования межбюджетных трансфертов для формирования нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования на цели, указанные в пункте 4 части 6 статьи 26 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204);

- на предоставление бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования межбюджетных трансфертов для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения (в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации от 23.04.2019 № ДМ-П14-3355, от 26.04.2019 № ТГ-П12-3549).

В связи с вышеизложенным, в 2021 году возможно направление дополнительных средств территориальному фонду ОМС Ярославской области из бюджета Федерального ФОМС, что потребует корректировки доходной части бюджета ТФОМС.

Кроме того, в соответствии со статьей 7 законопроекта о бюджете Федерального ФОМС в 2021 году бюджету Федерального ФОМС предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета для их предоставления бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования 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.

В 2020 году на основании Постановления Правительства РФ от 12.08.2020 № 1213 предусматривается предоставление иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации по предоставлению межбюджетного трансферта бюджету соответствующего территориального фонда обязательного медицинского страхования на дополнительное финансовое обеспечение медицинских организаций в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, в рамках реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования. Для бюджета Ярославской области распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.08.2020 № 2075-р размер указанного трансферта определен в объеме 276,8 млн. руб.

2.4. Доходы бюджета ТФОМС на плановый период 2022 и 2023 годов

сформированы в суммах 18693,9 млн. руб. и 19781,4 млн. руб. соответственно за счет:

- безвозмездных поступлений из бюджета Федерального ФОМС (субвенций) – в суммах 17826,0 млн. руб. и 18831,8 млн. руб.;
- прочих межбюджетных трансфертов (межтерриториальных расчетов) – 817,2 млн. руб. и 898,9 млн. руб.;
- налоговых и неналоговых доходов – по 50,7 млн. руб.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что основу формирования доходов бюджета ТФОМС ежегодно составляют безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (субвенции и межтерриториальные расчеты).

2.5. В соответствии с Методикой прогнозирования поступлений доходов в бюджет Фонда, утвержденной приказом ТФОМС от 09.10.2017 № 154/06, по таким доходам как «Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет» и «Возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет» не планируются поступления в связи с отсутствием системного характера поступления и объективной информации для осуществления прогноза.

### 3. Расходы бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области

3.1. Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов формируются в соответствии со статьей 147 Бюджетного кодекса РФ и статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

Общий объем прогнозируемых расходов бюджета ТФОМС на 2021 год планируется в сумме 17770,7 млн. руб., что составляет 99,7 % к утвержденному объему расходов бюджета ТФОМС на 2020 год.

3.2. Распределение бюджетных ассигнований на 2020 – 2021 годы представлено в таблице.

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2020 год № 79-з		Проект бюджета Фонда на 2021 год		Отклонение (2021 – 2020)	
	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	%
Раздел «Общегосударственные вопросы»	122,9	0,7	124,8	0,7	1,9	1,5
Раздел «Здравоохранение»	17699,3	99,3	17645,9	99,3	- 53,4	- 0,3
ИТОГО	17822,2	100,0	17770,7	100,0	- 51,5	- 0,3

Таким образом, по сравнению с текущим годом по вышеуказанным разделам их удельный вес в сумме расходов не изменится, бюджетные ассигнования в абсолютном выражении уменьшатся на сумму 51,5 млн. руб. или

на 0,3 % к плану 2020 года, по разделу «Здравоохранение» расходы сократятся на 53,4 млн. руб. или 0,3 %, по разделу «Общегосударственные вопросы» увеличатся на 1,9 млн. руб. или на 1,5 %.

3.3. В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи утверждаются в соответствии с федеральной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

На момент подготовки Заключения Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Ярославской области медицинской помощи на этот же период не утверждены.

В соответствии с законопроектом на выполнение территориальной программы ОМС в 2021 году планируется направить 16897,4 млн. руб. или 95,8 % средств по разделу «Здравоохранение».

3.4. Расходы на финансовое обеспечение выполнения функций органом управления ТФОМС на 2021 год запланированы в сумме 124,8 млн. руб. или на уровне 101,5 % текущего года.

На дату подготовки Заключения норматив расходов на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций на 2021 год, предусмотренный положениями части 2 статьи 7 Федерального закона № 326-ФЗ, Федеральным фондом ОМС не согласован.

Расходы бюджета Фонда по разделу «Общегосударственные вопросы» на 2020 и 2021 годы представлены в следующей таблице.

Наименование расходов	Бюджетные ассигнования, млн. руб.		Отклонения (2021-2020)	
	2020 год закон о бюджете	2021 год проект закона	млн. руб.	%
Расходы на выплаты персоналу	87,0	91,0	4,0	4,6
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	35,7	33,6	- 2,1	- 5,9
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	0,01	0,01	-	-
Иные бюджетные ассигнования	0,2	0,2	-	-
<b>ИТОГО</b>	<b>122,9</b>	<b>124,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,5</b>

Основная сумма бюджетных ассигнований предусмотрена по расходам на выплаты персоналу в размере 91,0 млн. руб. с увеличением на 4,0 млн. руб. или на 4,6 % к уровню плана текущего года.

Следует отметить, что Указом Губернатора Ярославской области от 29.07.2020 № 194 «О внесении изменений в указ Губернатора области от



11.04.2011 № 134» фонд оплаты труда ТФОМС, рассчитанный на предельную численность, был увеличен с 65,3 млн. руб. до 68,3 млн. руб. с 01.01.2021. В предоставленном проекте сметы расходов на выполнение функций органа управления ТФОМС на 2021 год сумма расходов по фонду оплаты труда – 68,3 млн. руб.

Объем средств на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд не увеличивается и составит 94,1 % от суммы аналогичных расходов 2020 года.

3.5. Распределение бюджетных ассигнований на плановый период 2022 и 2023 годов предусмотрено по разделам «Здравоохранение» и «Общегосударственные вопросы» в суммах 18567,3 млн. руб. и 126,6 млн. руб., 19652,9 млн. руб. и 128,5 млн. руб. соответственно.

#### **4. Нормированный страховой запас Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области**

4.1. Для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС на 2021 год законопроектом предусматривается утвердить нормированный страховой запас Фонда в сумме 1902,9 млн. руб. с учетом положений, определенных статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

На плановый период 2022 и 2023 годов нормированный страховой запас не определен.

4.2. Направления использования средств нормированного страхового запаса, предусмотренные в законопроекте, соответствуют требованиям вышеназванного закона.

#### **5. Норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию**

5.1. В соответствии с проектом федерального закона № 1027750-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предусматривается уменьшение нормативного размера средств, предоставляемого территориальным фондом обязательного медицинского страхования страховой медицинской организации на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию, с размера 1 – 2 % до 0,5 - 1 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам.

Согласно статье 8 рассматриваемого законопроекта норматив расходов на ведение дела по ОМС для страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС Ярославской области, предлагается установить в размере 0,5 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам за январь 2021 года и последующие периоды, и в размере 1,0 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию в 2021 году по дифференцированным подушевым нормативам за декабрь 2020 года.

На плановый период 2022 и 2023 годов норматив расходов на ведение дела по ОМС не определен.

## 6. Выводы и предложения

6.1. Законопроект внесен на рассмотрение Ярославской областной Думы в срок, установленный законом Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе».

6.2. Проект бюджета ТФОМС сбалансирован по доходам и расходам, содержит основные характеристики бюджета, а также иные показатели, установленные статьей 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

6.3. Проект бюджета Фонда соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ, Закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе», указу Губернатора Ярославской области от 07.09.2020 № 230 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

6.4. Прогнозируемые показатели бюджета ТФОМС как по доходам, так и по расходам определены на основании проекта закона о бюджете Федерального ФОМС, проекта Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в случае изменения которых может потребоваться корректировка основных характеристик бюджета Фонда.

6.5. Проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» может быть рекомендован к рассмотрению Ярославской областной Думой.

Аудитор  
Контрольно – счетной палаты  
Ярославской области



С.В. Васильев