



КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассмотрено на заседании коллегии
Контрольно-счетной палаты
Ярославской области

УТВЕРЖДАЮ
Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ярославской области

_____ А.П. Федоров

«14» ноября 2021 г.

«14» ноября 2021 г.

Заключение

на проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

В соответствии со статьями 145, 157, 187 Бюджетного кодекса Российской Федерации, 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 2021 год (в редакции от 30.03.2021), КСП подготовлено заключение по результатам экспертизы проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области (далее по тексту – Заключение), представленного в КСП в виде проекта закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее по тексту – законопроект), внесенного в Ярославскую областную Думу временно исполняющим обязанности Губернатора Ярославской области 01.11.2021 и направленного Ярославской областной Думой в КСП 01.11.2021 (вход. № 1087).

1. Общие положения

1.1. При подготовке Заключения использованы положения нормативных актов: Бюджетного кодекса Российской Федерации, 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 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 Российской Федерации.

1.4. Проект бюджета ТФОМС сформирован на основе положений законопроекта «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее по тексту – законопроект о бюджете Федерального ФОМС).

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, доходы бюджета фонда на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов в соответствии с классификацией доходов бюджетов, распределение бюджетных ассигнований ТФОМС по разделам, подразделам, целевым статьям и группам видов расходов на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, особенности исполнения бюджета ТФОМС в 2022 году.

Предлагаемый законопроектом бюджет ТФОМС сформирован на трехлетний период 2022-2024 годов, сбалансирован и содержит следующие основные характеристики бюджета:

- на 2022 год: общий объем доходов составит 18948,6 млн. руб., общий объем расходов – 18948,6 млн. руб.;

- на плановый период 2023-2024 годов:

общий объем доходов – 19947,3 млн. руб. и 21119,5 млн. руб. соответственно,

общий объем расходов – 19947,3 млн. руб. и 21119,5 млн. руб. соответственно.

Сравнительные характеристики параметров бюджета ТФОМС в рассматриваемом законопроекте, законе Ярославской области от 22.12.2020 № 101-з «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» с учетом внесенных изменений (далее по тексту –

Закон о бюджете ТФОМС № 101-з) и оценке ожидаемого исполнения текущего года представлены в таблице.

млн. руб.

Наименование показателя	2021 год		2022 год проект закона	Изменения (2022 – 2021)	
	закон № 101-з	ожидаемое исполнение		от плана по закону № 101-з (гр.4 – гр.2)	от суммы ожидаемого исполнения (гр.4 – гр.3)
1	2	3	4	5	6
Доходы	19 246,8	19 073,5	18948,6	- 298,2	- 124,9
Расходы	19 341,5	19 168,2	18948,6	- 392,9	- 219,6
Дефицит (профицит)	- 94,7	- 94,7	-	94,7	94,7

Согласно материалам, в составе законопроекта ожидаемое исполнение бюджета 2021 года оценивается ниже плановых показателей доходов и расходов Фонда, определенных в Законе о бюджете ТФОМС № 101-з, что обусловлено непоступлением прочих межбюджетных трансфертов от других территориальных фондов ОМС в полном объеме - при плане текущего года в сумме 765,1 млн. руб. поступление оценивается в объеме 577,6 млн. руб. или на уровне 75,5 %. Доходы бюджета Фонда планируются со снижением на 124,9 млн. руб. или на 0,7 % к ожидаемому исполнению текущего года, расходы – с уменьшением на 219,6 млн. руб. или на 1,1 %.

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 Российской Федерации и статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

Общий объем прогнозируемых доходов бюджета ТФОМС на 2022 год планируется в сумме 18948,6 млн. руб., что составляет 98,5 % к объему доходов 2021 года (19246,8 млн. руб.) в соответствии с Законом о бюджете ТФОМС № 101-з.

Доходы бюджета ТФОМС на 2022 год сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджета Федерального ФОМС, межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов других территориальных фондов ОМС, налоговых и неналоговых доходов.

2.2. Проектом закона бюджета ТФОМС на 2022 год доходные источники определены:

по группе доходов «Налоговые и неналоговые доходы» в сумме 68,7 млн. руб. – доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, а также штрафы, санкции, возмещение ущерба;

по группе доходов «Безвозмездные поступления» в сумме 18879,9 млн. руб., в том числе:

- 18347,7 млн. руб. или 96,8 % 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 4 к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС (в сравнении с 2021 годом объем субвенции увеличивается на 1326,1 млн. руб. или на 7,8 %);

- 532,2 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 пояснительной записке к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС размер субвенции обеспечивает подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2022 год в размере 14173,9 руб., который предусмотрен в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. Планируемый объем субвенции Ярославской области определен исходя из численности граждан, застрахованных по ОМС (в соответствии с региональным сегментом единого регистра застрахованных лиц), по состоянию на 1 января 2021 года в количестве 1294469 человек.

Размер субвенции обеспечивает:

- сохранение 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;

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

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

2.3. Сравнение структуры доходов Фонда в 2021 году (по Закону о бюджете ТФОМС № 101-з) и в 2022 году (в соответствии с законопроектом) представлено в таблице.

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2021 год № 101-з		Проект бюджета Фонда на 2022 год		Изменение (2022 – 2021)	
	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы	84,8	0,4	68,7	0,4	- 16,1	- 19,0
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы:	19222,8	99,6	18879,9	99,6	- 342,9	- 1,8

- из бюджета ФФОМС*	17452,6	90,4	18347,7	96,8	895,1	5,1
- из областного бюджета**,	1005,1	5,2	-	-	- 1005,1	- 100,0
- из бюджетов других территориальных фондов ОМС	765,1	4,0	532,2	2,8	- 232,9	- 30,4

* – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

** – за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации

Таким образом, структура доходной части бюджета ТФОМС на 2022 год не изменится по сравнению с текущим годом. Однако, предусматривается увеличение доли средств, поступающих из бюджета Федерального ФОМС; снижается доля средств из бюджетов других территориальных фондов ОМС (прогноз осуществлен на основании усреднения годовых объемов поступлений по указанному доходному источнику за предшествующие годы, межбюджетные трансферты из бюджетов других территориальных фондов ОМС уменьшаются на 232,9 млн. руб. или на 30,4 %).

В настоящее время в законопроекте бюджета фонда не запланированы межбюджетные трансферты, предусмотренные в бюджете текущего года, из областного бюджета и дополнительные средства из бюджета Федерального ФОМС. Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ в 2020 - 2023 годах федеральным законом о бюджете Федерального фонда на очередной финансовый год и на плановый период из бюджета Федерального фонда в бюджеты территориальных фондов предоставляются межбюджетные трансферты для формирования нормированного страхового запаса территориального фонда на определенные цели и для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения.

Согласно материалам к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС планируется зарезервировать в бюджете Федерального ФОМС средства нормированного страхового запаса, которые будут направляться, в частности:

- в целях устранения кадрового дефицита врачей и среднего медицинского персонала в первичном звене на предоставление бюджетам территориальных фондов ОМС межбюджетных трансфертов для формирования нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС на цели, указанные в пункте 4 части 6 статьи 26 Федерального закона № 326-ФЗ (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);

- на формирование резерва средств в сумме по 30 млрд. руб. ежегодно на 2022 - 2024 годы, распределение которого будет осуществляться по решениям Правительства Российской Федерации в целях обеспечения возможности дополнительного финансирования медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС в случае незапланированного роста ее объемов в условиях

В связи с изложенным, в 2022 году возможно поступление дополнительных средств в бюджет ТФОМС, что потребует корректировки показателей бюджета Фонда.

2.4. Доходы бюджета ТФОМС на плановый период 2023 и 2024 годов сформированы в суммах 19947,3 млн. руб. и 21119,5 млн. руб. соответственно за счет:

- безвозмездных поступлений в суммах 19877,8 млн. руб. и 21042,7 млн. руб.;

- налоговых и неналоговых доходов – 69,5 млн. руб. и 76,8 млн. руб.

Основу формирования доходов бюджета ТФОМС ежегодно будут составлять безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (субвенции и межтерриториальные расчеты).

2.5. Прогнозирование объемов доходов бюджета Фонда в 2022 году осуществлено на основании Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет Фонда, утвержденной приказом ТФОМС от 07.10.2021 № 526/01.

2.6. В связи с изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, перечень главных администраторов доходов бюджета ТФОМС и перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета ТФОМС утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством Российской Федерации. На дату подготовки Заключения рассматриваемый законопроект не содержит указанные перечни в связи с их нахождением на утверждении в Правительстве Ярославской области.

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 Российской Федерации и статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

Общий объем прогнозируемых расходов бюджета ТФОМС на 2022 год планируется в сумме 18948,6 млн. руб., что составляет 98,0 % к утвержденному объему расходов бюджета ТФОМС на 2021 год.

3.2. Распределение бюджетных ассигнований на 2021 – 2022 годы представлено в таблице.

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2021 год № 101-з		Проект бюджета Фонда на 2022 год		Изменение (2022 – 2021)	
	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	%
Раздел «Общегосударственные вопросы»	124,8	0,6	129,8	0,7	5,0	4,0
Раздел «Здравоохранение»	19216,8	99,4	18818,8	99,3	- 398,0	- 2,1
ИТОГО	19341,6	100,0	18948,6	100,0	- 393,0	- 2,0

Таким образом, по сравнению с текущим годом доля вышеуказанных разделов в сумме расходов 2022 года изменится незначительно, бюджетные ассигнования в абсолютном выражении уменьшатся на сумму 398,0 млн. руб. или на 2,1 % к плану 2021 года по разделу «Здравоохранение» и увеличатся на 5,0 млн. руб. или на 4,0 % по разделу «Общегосударственные вопросы».

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 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 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 государственных гарантий бесплатного оказания населению Ярославской области медицинской помощи в 2022 году планируется направить 18218,4 млн. руб. или 96,8 % средств по разделу «Здравоохранение».

3.4. Расходы на финансовое обеспечение выполнения функций органом управления ТФОМС на 2022 год запланированы в сумме 129,8 млн. руб. или на уровне 104,0 % текущего года.

На момент подготовки Заключения норматив расходов на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций на 2022 год Федеральным фондом ОМС не согласован, что предусмотрено положениями части 2 статьи 7 Федерального закона № 326-ФЗ.

Расходы бюджета Фонда по разделу «Общегосударственные вопросы» на 2021 и 2022 годы представлены в таблице.

Наименование расходов	Бюджетные ассигнования, млн. руб.		Изменения (2022 г. – 2021 г.)	
	2021 год закон о бюджете	2022 год проект закона	млн. руб.	%
Расходы на выплаты персоналу	96,8	99,4	2,6	2,7
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	27,8	30,2	2,4	8,6
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	0,03	0,03	-	-
Иные бюджетные ассигнования	0,2	0,2	-	-
ИТОГО	124,83	129,83	5,0	4,0

В представленном проекте сметы расходов на выполнение функций органа управления ТФОМС на 2022 год наибольший объем бюджетных ассигнований предусмотрен по расходам на выплаты персоналу в размере 99,4 млн. руб., что больше аналогичного показателя текущего года на 2,6 млн. руб. или 2,7 %. Рост обусловлен увеличением предельной численности сотрудников со 123 до 133 штатных единиц на основании Указа Губернатора Ярославской области от 26.04.2021 № 106 «О внесении изменений в указ Губернатора области от 11.04.2011 № 134». Кроме того, объем средств на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд увеличивается на 2,4 млн. руб. или на 8,6 % от суммы аналогичных расходов 2021 года.

3.5. Распределение бюджетных ассигнований на плановый период 2023 и 2024 годов предусмотрено по разделам «Здравоохранение» и «Общегосударственные вопросы» в суммах 19817,0 млн. руб. и 130,3 млн. руб., 20988,7 млн. руб. и 130,8 млн. руб. соответственно.

3.6. В рамках реализации государственной программы Ярославской области «Развитие здравоохранения в Ярославской области» в расходах областного бюджета предусматриваются ассигнования на организацию ОМС неработающего населения.

Размер страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения определен в соответствии с требованиями Федерального закона № 326-ФЗ, Федерального закона от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» исходя из численности застрахованного по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Ярославской области по состоянию на 1 января 2021 года в количестве 726 626 человек (согласно региональному сегменту единого регистра застрахованных лиц).

На 2022 год расчет страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения произведен исходя из тарифа 18864,6 руб., коэффициента дифференциации для Ярославской области – 0,3333 и коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг – 1,244,

предусмотренных законопроектом о бюджете Федерального ФОМС.

Размер перечислений в Федеральный ФОМС страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 2022 год предусмотрен в сумме 5 683,4 млн. руб.

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

4.1. Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на 2022 год законопроектом предусмотрено утверждение нормированного страхового запаса Фонда в сумме 1792,3 млн. руб. с учетом положений, определенных статьей 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

На плановый период 2023 и 2024 годов нормированный страховой запас не определен.

Учитывая трехлетний цикл бюджетного планирования, а также практику составления бюджета территориальных фондов другими регионами, предлагаем предусмотреть в законопроекте бюджетные ассигнования на формирование нормированного страхового запаса не только на очередной финансовый год, но и на плановый период 2023-2024 годов (в 70 % от общего числа проанализированных законов бюджетов ТФОМС субъектов РФ нормированный страховой запас утверждается на 3 года).

4.2. Направления использования средств нормированного страхового запаса, предусмотренные в законопроекте, соответствуют требованиям Федерального закона № 326-ФЗ.

4.3. Объемы использования средств нормированного страхового запаса Фонда по направлениям отражены в пункте 2.7 Пояснительной записки к законопроекту:

1) для дополнительного финансового обеспечения реализации территориальной программы ОМС – 579,0 млн. руб.;

2) на оплату счетов других территориальных фондов ОМС за лиц, застрахованных на территории Ярославской области, пролеченных на других территориях, – 612,8 млн. руб.;

3) на оплату счетов медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС Ярославской области, за медицинскую помощь, оказанную гражданам, застрахованным на других территориях, – 532,3 млн. руб.;

4) для финансового обеспечения мероприятий – 68,1 млн. руб.

Вместе с тем, в приложениях и Пояснительной записке к законопроекту отсутствует обоснование (расчет) формирования средств нормированного страхового запаса Фонда по конкретному направлению использования в указанной сумме. В связи с изложенным, предлагаем отражать указанное обоснование (расчет) в одном из приложений либо Пояснительной записке к законопроекту.

5. Норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию

5.1. Согласно статье 7 рассматриваемого законопроекта норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию в 2022 году для страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования Ярославской области, устанавливается в размере 0,9 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам, в пределах ограничений, определенных частью 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ.

На плановый период 2023 и 2024 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 09.09.2021 № 278 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

6.4. Прогнозируемые показатели бюджета ТФОМС определены на основании проекта закона о бюджете Федерального ФОМС, в случае изменения которых может потребоваться корректировка основных характеристик бюджета Фонда.

6.5. Предлагаем отразить в законопроекте средства нормированного страхового запаса Фонда на плановый период 2023-2024 годов.

6.6. Проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» может быть рекомендован к рассмотрению Ярославской областной Думой.

Аудитор
Контрольно – счетной палаты
Ярославской области



С.В. Васильев