




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 2022 г.

«14» ноября 2022 г.

Заключение

на проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 деятельности Контрольно-счетной палаты Ярославской области (далее по тексту – КСП) на 2022 год подготовлено заключение по результатам экспертизы (далее по тексту – Заключение) проекта закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее по тексту – законопроект), внесенного в Ярославскую областную Думу Губернатором Ярославской области 31.10.2022 и направленного Ярославской областной Думой в КСП 01.11.2022 (вх. № 811).

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, 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 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов в соответствии с классификацией доходов бюджетов, распределение бюджетных ассигнований ТФОМС по разделам, подразделам, целевым статьям и группам видов расходов на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, особенности исполнения бюджета Фонда.

Предлагаемый законопроектом бюджет ТФОМС сформирован на трехлетний период 2023-2025 годов, сбалансирован и содержит следующие основные характеристики бюджета:

- на 2023 год: общий объем доходов составит 20988,6 млн. руб., общий объем расходов – 20988,6 млн. руб.;

- на плановый период 2024-2025 годов:

общий объем доходов – 22495,1 млн. руб. и 23719,0 млн. руб. соответственно,

общий объем расходов – 22495,1 млн. руб. и 23719,0 млн. руб. соответственно.

Сравнительные характеристики параметров бюджета ТФОМС в рассматриваемом законопроекте, законе Ярославской области от 25.12.2021 № 89-з «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» с учетом внесенных изменений (далее по тексту – Закон о бюджете ТФОМС № 89-з) и оценке ожидаемого исполнения текущего года представлены в таблице.

млн. руб.

Наименование показателя	2022 год		2023 год проект закона	Изменения (2023 – 2022)	
	закон № 89-з	ожидаемое исполнение		от плана по закону № 89-з (гр.4 – гр.2)	от суммы ожидаемого исполнения (гр.4 – гр.3)
1	2	3	4	5	6
Доходы	19126,7	19177,2	20988,6	1861,9	1811,4
Расходы	19492,9	19543,4	20988,6	1495,7	1445,2
Дефицит (профицит)	-366,2	-366,2	-	366,2	366,2

Согласно материалам, в составе законопроекта ожидаемое исполнение бюджета 2022 года оценивается выше плановых показателей доходов и расходов Фонда, определенных Законом о бюджете ТФОМС № 89-з. Доходы бюджета Фонда на 2023 год планируются с ростом на 1811,4 млн. руб. или на 9,4 % к ожидаемому исполнению текущего года, расходы – с увеличением на 1445,2 млн. руб. или на 7,4 %.

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 2023 год планируется в сумме 20988,6 млн. руб., что составляет 109,7 % к объему доходов 2022 года (19126,7 млн. руб.) в соответствии с Законом о бюджете ТФОМС № 89-з.

Доходы бюджета ТФОМС на 2023 год сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджета Федерального ФОМС, межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов других территориальных фондов ОМС, налоговых и неналоговых доходов.

При анализе показателей бюджета в отдельных случаях незначительные расхождения между итогом и суммой слагаемых объясняются округлением данных.

2.2. Проектом закона бюджета ТФОМС на 2023 год доходные источники определены:

по группе доходов «Налоговые и неналоговые доходы» в сумме 81,6 млн. руб. – доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, а также штрафы, санкции, возмещение ущерба. По сравнению с планом текущего года – увеличение на 17,0 млн. руб. или на 26,2 %;

по группе доходов «Безвозмездные поступления» в сумме 20906,9 млн. руб. (увеличение на 1844,9 млн. руб. или на 9,7 %), в том числе:

- 20367,7 млн. руб. или 97,0 % 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 2022 годом объем субвенции увеличивается на 2020,0 млн. руб. или на 11,0 %);

- 539,2 млн. руб. - межбюджетные трансферты от других территориальных фондов ОМС за лечение в медицинских организациях Ярославской области граждан, застрахованных на территориях других субъектов Российской Федерации. В сравнении с аналогичным источником доходов текущего года планируется снижение на 112,7 млн. руб. или на 17,3 %.

Согласно пояснительной записке к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС размер субвенции обеспечивает подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2023 год в размере 15 823,6 руб., который предусмотрен в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 2022 года в количестве 1287175 человек.

За счет средств субвенции в 2023 году планируется 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. Кроме того, размер субвенции должен обеспечить:

- 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 с учетом доли средств ОМС в фонде оплаты труда врачей в размере 79,8%, среднего медицинского персонала - 83,0%;

- увеличение заработной платы младшего медицинского персонала и прочего персонала с 1 октября;

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

В целях выполнения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021 объем субвенции предусматривает мероприятия по медицинской реабилитации застрахованных лиц, перенесших COVID-19, которые учтены в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

2.3. Сравнение структуры доходов Фонда в 2022 году (по Закону о бюджете ТФОМС № 89-з) и в 2023 году (в соответствии с законопроектом) представлено в таблице.

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2022 год № 89-з		Проект бюджета Фонда на 2023 год		Изменение (2023 – 2022)	
	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	доля в сумме доходов, %	млн. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы	64,6	0,3	81,6	0,4	17,0	26,2
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы:	19296,2	99,7	20906,9	99,6	1610,7	8,3
- из бюджета ФФОМС*	18589,8	96,0	20367,7	97,0	1777,9	9,6
- из областного бюджета**	54,5	0,3	-	-	- 54,5	- 100,0
- из бюджетов других территориальных фондов ОМС	651,9	3,4	539,2	2,6	-112,7	- 17,3

* – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

** – за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации

Из данных таблицы следует, что структура доходной части бюджета ТФОМС на 2023 год практически не изменится по сравнению с текущим годом: планируется незначительное увеличение доли средств, поступающих из бюджета Федерального ФОМС и снижается доля средств из бюджетов других территориальных фондов ОМС (прогноз осуществлен на основании усреднения годовых объемов поступлений по данному виду доходов за предшествующие годы).

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, согласно Федеральному закону № 326-ФЗ в 2020 - 2024 годах в соответствии с федеральным законом о бюджете Федерального ФОМС на очередной финансовый год и на плановый период из бюджета Федерального ФОМС в бюджеты территориальных фондов предоставляются межбюджетные трансферты для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения.

Следует отметить, что в 2020 году и 2021 году при поступлении в ТФОМС соответственно 4,7 млн. руб. (50 % плановой суммы) и 4,8 млн. руб. (50 % плановой суммы) на финансовое обеспечение денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и

профилактических медицинских осмотров населения, расходование средств не производилось в связи с отсутствием заявок от медицинских организаций.

Согласно материалам к законопроекту о бюджете Федерального ФОМС планируется зарезервировать в бюджете Федерального ФОМС средства нормированного страхового запаса, для направления на финансовое обеспечение решений Правительства Российской Федерации.

Таким образом, в 2023 году возможно поступление дополнительных средств в бюджет ТФОМС, что потребует корректировки показателей бюджета Фонда.

2.4. Доходы бюджета ТФОМС на плановый период 2024 и 2025 годов сформированы в суммах 22495,1 млн. руб. и 23719,0 млн. руб. соответственно за счет:

- безвозмездных поступлений в суммах 22402,2 млн. руб. и 23630,7 млн. руб.;

- налоговых и неналоговых доходов – 92,9 млн. руб. и 88,3 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 на 2023 год осуществлено на основании Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет Фонда, утвержденной приказом ТФОМС от 07.10.2021 № 526/01.

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 расходов бюджета ТФОМС на 2023 год планируется в сумме 20988,6 млн. руб., что на 1495,7 млн. руб. или на 7,7 % выше утвержденного объема расходов бюджета ТФОМС на 2022 год.

3.2. Распределение бюджетных ассигнований на 2022 – 2023 годы представлено в таблице.

Наименование показателя	Закон о бюджете Фонда на 2022 год № 89-з		Проект бюджета Фонда на 2023 год		Изменение (2023 – 2022)	
	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	доля в сумме расходов, %	млн. руб.	%
Раздел «Общегосударственные вопросы»	129,8	0,7	137,0	0,7	7,2	5,5
Раздел «Здравоохранение»	19363,1	99,3	20851,6	99,3	1488,5	7,7
ИТОГО	19492,9	100,0	20988,6	100,0	1495,7	7,7

Таким образом, по сравнению с текущим годом доля вышеуказанных разделов в сумме расходов 2023 года не изменится, бюджетные ассигнования в абсолютном выражении увеличатся на сумму 1488,5 млн. руб. или на 7,7 % к плану 2022 года по разделу «Здравоохранение» и на 7,2 млн. руб. или на 5,5 % 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 программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

На момент подготовки Заключения Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 2023 году планируется направить 20231,6 млн. руб. или 97,0 % средств по разделу «Здравоохранение».

3.4. Расходы на финансовое обеспечение выполнения функций органом управления ТФОМС на 2023 год запланированы в сумме 137,0 млн. руб. или на уровне 105,5 % текущего года.

Положениями части 2 статьи 7 Федерального закона № 326-ФЗ предусмотрено согласование Федеральным ФОМС норматива расходов на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций, норматив на 2023 год согласован в размере 136 952,4 тыс. руб.

Расходы бюджета Фонда по разделу «Общегосударственные вопросы» на 2022 и 2023 годы представлены в таблице.

Наименование расходов	Бюджетные ассигнования, млн. руб.		Изменения (2023 – 2022)	
	2022 год закон о бюджете	2023 год проект закона	млн. руб.	%
Расходы на выплаты персоналу	105,2	105,2	-	-
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	24,4	31,5	7,1	29,1
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	0,03	0,03	-	-
Иные бюджетные ассигнования	0,2	0,2	-	-
ИТОГО	129,8	137,0	7,1	5,5

В предоставленном проекте сметы расходов на выполнение функций

органа управления ТФОМС на 2023 год объем бюджетных ассигнований по расходам на выплаты персоналу предусмотрен на уровне текущего года в размере 105,2 млн. руб. Объем средств на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд увеличивается на 7,1 млн. руб. или на 29,1 % от суммы аналогичных расходов 2022 года. Указанные расходы запланированы в рамках импортозамещения в целях обеспечения информационной безопасности – техническая поддержка автоматизированной информационной системы ТФОМС, а также закупка нового оборудования и программного обеспечения.

3.5. На плановый период 2024 и 2025 годов по разделам «Здравоохранение» и «Общегосударственные вопросы» бюджетные ассигнования предусмотрены в суммах 22356,0 млн. руб. и 139,1 млн. руб. (всего расходов 22495,1 млн. руб.) на первый год планового периода, 23577,6 млн. руб. и 141,4 млн. руб. (всего расходов 23719,0 млн. руб.) на второй год планового периода соответственно.

3.6. В рамках государственной программы Ярославской области «Развитие здравоохранения в Ярославской области» реализуется ведомственная целевая программа департамента здравоохранения и фармации Ярославской области в которой предусмотрены расходы на уплату страховых взносов на ОМС неработающего населения в Федеральный ФОМС.

Размер страховых взносов на ОМС неработающего населения в законопроекте 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 ОМС неработающего населения Ярославской области по состоянию на 1 января 2022 года в количестве 705496 человек (согласно данным регионального сегмента единого регистра застрахованных лиц) в сумме 5740,0 млн. руб.

Проектом федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» в части определения коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг» (принят в первом чтении 26.10.2022) предусматривается изменение порядка расчета коэффициента удорожания (предлагается при его расчете учитывать не только значение прогнозного индекса потребительских цен, но и дополнительный показатель – темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в Российской Федерации на год, предшествующий году, на который рассчитывается тариф страхового взноса за неработающее население).

Учитывая тариф страхового взноса на ОМС неработающего населения 18864,6 руб., коэффициент дифференциации для Ярославской области – 0,3333 и коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг – 1,366, предусмотренных законопроектом о бюджете Федерального ФОМС, сумма страховых взносов на ОМС неработающего населения может составить 6059,4 млн. руб., что повлечет за собой увеличение нагрузки на областной бюджет.

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

4.1. Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на 2023 год законопроектом предусмотрен нормированный страховой запас Фонда в сумме 2031,1 млн. руб.

На плановый период 2024 и 2025 годов нормированный страховой запас определен в суммах 2167,9 млн. руб. и 2273,8 млн. руб. соответственно.

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, в частности на 2023 год:

1) для дополнительного финансового обеспечения реализации территориальной программы ОМС – 730,9 млн. руб.;

2) на оплату счетов других территориальных фондов ОМС за лиц, застрахованных на территории Ярославской области, пролеченных на других территориях, – 680,2 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, – 539,2 млн. руб.;

4) для финансового обеспечения мероприятий – 80,8 млн. руб.

Вместе с тем, в целях повышения прозрачности расходов бюджета ТФОМС и контроля за их целевым и эффективным использованием КСП предлагает рассмотреть возможность отражения объемов использования средств нормированного страхового запаса по направлениям расходования через отдельные целевые статьи или в отдельном приложении к закону.

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 для страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС Ярославской области, устанавливается в размере 0,9 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам, и находится в пределах ограничений, определенных частью 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ, - не менее 0,8 % и не более 1,1 %.

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 26.08.2022 № 224 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

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

6.5. Предлагаем рассмотреть возможность отражения объемов использования средств нормированного страхового запаса по направлениям расходования через отдельные целевые статьи или в отдельном приложении к закону.

6.6. Проект закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» может быть рекомендован к рассмотрению Ярославской областной Думой.

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Ярославской области



С.В. Васильев