



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Ленинградская ул., д.15 а, Чита, 672000
Тел./факс (3022) 26-62-32, info@kspzab.ru
ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213, ИНН/КПП 7536102529/753601001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»

14 ноября 2018 года

№115-18/КФ-3-КСП

Заключение Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на проект закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Проект закона) подготовлено в соответствии с полномочиями, предусмотренными частью 12 статьи 145 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 2 части 1 статьи 12 Закона Забайкальского края от 02.11.2011 №579-33К «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края».

Проект закона, внесенный Губернатором Забайкальского края в Законодательное Собрание Забайкальского края, представлен на экспертизу в Контрольно-счетную палату Забайкальского края (далее – Контрольно-счетная палата) 2 ноября 2018 года.

В соответствии с требованиями статьи 39.1 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае» Проект закона одобрен распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2017 № 463-р.

В ходе проведенной экспертизы Проекта закона установлено следующее:

1. Доходная часть бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края (далее – бюджет ТФОМС Забайкальского края) на 2019 год предусматривает поступления в общем объеме 17 679 348,9 тыс. рублей, в том числе:

- 17 311 848,9 тыс. рублей – субвенция из Федерального фонда обязательного медицинского страхования на осуществление переданных полномочий в сфере обязательного медицинского страхования;

- 230 000,0 тыс. рублей – межбюджетные трансферты, передаваемые на возмещение расходов за лечение граждан, застрахованных на территории других субъектов РФ;

- 139 500,0 тыс. рублей – неналоговые доходы;

- 2 000,0 тыс. рублей – со знаком «минус» - возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое значение, прошлых лет.

Показатели доходной части бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов и соотношения к предыдущим периодам представлены в следующей таблице:

тыс.руб.

Расходы	Закон о бюджете на 2018 год	Проект бюджета на 2019 год	Отклонение от бюджета на 2018 год %	Проект бюджета на 2020 год	К предыдущему году %	Проект бюджета на 2021 год	К предыдущему году %
Доходы всего	16 638 846,3	17 679 348,9	6,25	18 865 890,4	6,71	20 099 709,9	6,54
Неналоговые доходы	139 500,0	139 500,0	0,00	0	-	0	-
Безвозмездные поступления	16 499 346,3	17 539 848,9	6,31	18 865 890,4	7,56	20 099 709,9	6,54
Субвенции бюджетам ТФОМС	16 271 346,3	17 311 848,9	6,39	18 627 380,4	7,60	19 851 659,5	6,57
Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС	230 000,0	230 000,0	0,00	238 510,0	3,70	248 050,4	4,00
Возврат остатков	-2 000,0	-2 000,0	0,00	0	-	0	-

В ходе настоящей экспертизы проведен анализ указанных показателей:

1.1. Размер субвенции на 2019 год из Федерального фонда ОМС соответствует показателю проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов». Расчет осуществлен в соответствии с методикой распределения субвенций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462, исходя из численности застрахованных лиц и подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, а также коэффициента дифференциации для Забайкальского края.

По сравнению с 2018 годом увеличение размера субвенции на 2019 год на 1 040 502,6 тыс. рублей или на 6,4 %, обусловлено увеличением подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС с 10 812,7 руб. до 11 800,2 руб.

Анализ соотношения объема субвенции из Федерального фонда ОМС и объема страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения показал, что в 2019 году на 1 рубль подлежащих уплате из бюджета края страховых взносов, приходится 2,5 рубля субвенции, предоставляемой из бюджета Федерального фонда ОМС в бюджет ТФОМС Забайкальского края (в 2016 году – 1,9 руб., в 2017 году – 2,0 руб., в 2018 году – 2,3 руб.).

1.2. Объем межбюджетных трансфертов, передаваемых на возмещение расходов за лечение граждан, застрахованных на территории других субъектов РФ

(межтерриториальные расчеты), запланирован в сумме 230 000,0 тыс. рублей, т.е. на уровне 2018 года. По данным бюджетной отчетности ТФОМС Забайкальского края, за 9 месяцев 2018 года фактические поступления указанных доходов составили 130 992,5 тыс. рублей (57,0 % от утвержденного на 2018 год объема)

1.3. Основную долю прогнозируемых неналоговых доходов бюджета ТФОМС Забайкальского края в 2019 году составляют доходы по подгруппе вида доходов 116 «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» - 137 200,0 тыс. рублей (98,4 % от общей суммы неналоговых доходов), т.е. на уровне 2018 года. Следует отметить, что по данным бюджетной отчетности ТФОМС Забайкальского края, за 9 месяцев 2018 года фактические поступления указанных доходов составили 115 616,3 тыс. рублей (84,3 % от утвержденного на 2018 год объема)

По мнению Контрольно-счетной палаты, при разработке Проекта закона соблюден предусмотренный статьей 37 Бюджетного кодекса РФ принцип достоверности бюджета в части реалистичности расчета доходов.

2. Расходная часть бюджета ТФОМС на 2019 год предусматривает расходы в общем объеме 17 679 348,9 тыс. рублей. Направления расходов представлены в следующей таблице:

тыс.руб.

Расходы	Закон о бюджете на 2018 год	Проект бюджета на 2019 год	Отклонение от бюджета на 2018 год %	Проект бюджета на 2020 год	К предыдущему году %	Проект бюджета на 2021 год	К предыдущему году %
Общегосударственные вопросы	97 675,5	103 756,6	6,2	103 756,6	0,0	103 756,6	0,0
Расходы на выплаты персоналу	78 301,6	77 448,3	-1,1	77 448,3	0,0	77 448,3	0,0
Закупка товаров, работ и услуг	18 617,5	25 754,3	38,3	25 754,3	0,0	25 754,3	0,0
Иные бюджетные ассигнования	756,4	554,0	-26,8	554,0	0,0	554,0	0,0
Здравоохранение	16 541 170,8	17 575 592,3	6,3	18 762 133,8	6,8	19 995 953,3	6,6
Финансовое обеспечение организации ОМС	16 111 170,8	17 099 592,3	6,1	18 382 133,8	7,5	19 600 953,3	6,6
Межбюджетные трансферты бюджетам ТФОМС	320 000,0	366 000,0	14,4	380 000,0	3,8	395 000,0	3,9
Финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного проф. образования медработников, а также по приобретению и проведению ремонта медоборудования	110 000,0	110 000,0	0,0	0,0	-100,0	0,0	
Итого расходов	16 638 846,3	17 679 348,9	6,3	18 865 890,4	6,7	20 099 709,9	6,5

В целом, расходы бюджета ТФОМС Забайкальского края на 2019 год превышают утвержденные на 2018 год расходы на 1 040 502,6 тыс. рублей или на 6,3 %, что в основном

обусловлено увеличением объема субвенции из Федерального фонда ОМС. В плановом периоде по разделу «Здравоохранение» предусмотрен рост расходов на 6,8 % и 6,6 %.

Согласно приложению 6 к Проекту закона все расходы бюджета ТФОМС Забайкальского края предлагается осуществлять в рамках целевой статьи 87 000 00000 «Непрограммные направления деятельности органа управления территориального фонда обязательного медицинского страхования». По мнению Контрольно-счетной палаты, данный подход не соответствует требованиям части 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой составление проектов бюджетов должно основываться в том числе на государственных программах (их проектах).

Следует отметить, что государственная программа Забайкальского края «Развитие здравоохранения Забайкальского края», утвержденная постановлением Правительства Забайкальского края от 28.07.2014 № 448, не учитывает в качестве ресурсного обеспечения средства обязательного медицинского страхования и не содержит соответствующих мероприятий, что не соответствует положениям статьи 37 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», пунктов 2 и 9 Порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации государственных программ Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 30.12.2013 № 600.

Обоснованность указанных выше выводов также подтверждает тот факт, что целью государственной программы «Развитие здравоохранения Забайкальского края» является обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг населению. В свою очередь, одним из основных принципов осуществления обязательного медицинского страхования, предусмотренных статьёй 4 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», является создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования.

2.1. Предлагаемые Проектом закона расходы на осуществление управленческих функций ТФОМС Забайкальского края выше аналогичных расходов, утвержденных на 2018 год, на 6 081,1 тыс. рублей или на 6,2 %. Увеличение обусловлено ростом расходов на закупку товаров, работ, услуг, в связи с необходимостью приобретения вычислительных и систем хранения данных ИТ-инфраструктуры для обеспечения интеграции информационных систем ТФОМС с ГИС ОМС.

В соответствии со статьёй 7 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» расходы на обеспечение выполнения

ТФОМС Забайкальского края своих функций подлежат согласованию с Федеральным фондом ОМС.

ТФОМС Забайкальского края направлено в Федеральный фонд ОМС обращение о согласовании расходов (письмо от 08.10.2018 №1680). До настоящего времени информация о согласовании в ТФОМС Забайкальского края не поступала.

Согласно проекту бюджетной сметы ТФОМС Забайкальского края, расходы на оплату труда в 2019 году планируются на уровне 2018 года (в сумме 57 539,04 тыс. рублей).

В 2018 году внесены изменения в законодательство Забайкальского края в части оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края. С 30.07.2018 вступил в силу Закон Забайкальского края от 17.07.2018 № 1626-ЗЗК «Об оплате труда работников территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края». Одновременно, вопросы оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края исключены из сферы действия Закона Забайкальского края от 09.04.2014 № 964-ЗЗК «Об оплате труда работников государственных учреждений Забайкальского края».

Закон Забайкальского края от 17.07.2018 № 1626-ЗЗК предусматривает утверждение Правительством Забайкальского края порядка оплаты труда и фонда оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края.

Контрольно-счетная палата отмечает, что до настоящего времени, Правительством Забайкальского края не утвержден фонд оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края на 2019 год. А также, не приняты иные правовые акты в части оплаты труда, предусмотренные Законом Забайкальского края № 1626-ЗЗК. По информации ТФОМС Забайкальского края, им разработаны и внесены в Правительство Забайкальского края проекты указанных правовых актов.

Таким образом, предусмотренный Проектом закона объем бюджетных ассигнований на оплату труда работников ТФОМС Забайкальского края рассчитан в отсутствие необходимой правовой базы.

2.2. Расходы по разделу «Здравоохранение» на 2019 год предлагается утвердить в сумме 17 575 592,3 тыс. рублей, с ростом к уровню 2018 года на 6,3%, в том числе:

- 17 099 592,3 тыс. рублей на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории Забайкальского края (за счет субвенции из Федерального фонда ОМС – 16 842 092,3 тыс. рублей, за счет поступлений межбюджетных трансфертов от ТФОМС субъектов РФ – 230 000,0 тыс. рублей, за счет неналоговых доходов – 27 500,0 тыс. рублей);

- 366 000,0 тыс. рублей на предоставление межбюджетных трансфертов территориальным фондам ОМС субъектов РФ (за счет субвенции из Федерального фонда ОМС);

- 110 000,0 тыс. рублей на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медработников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медоборудования (за счет неналоговых доходов бюджета ТФОМС Забайкальского края).

2.2.1 Объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный Проектом закона на 2019 год для осуществления расчетов с территориальными фондами ОМС субъектов РФ за медицинскую помощь, оказанную жителям края за пределами территории Забайкальского края, составляет 366 000,0 тыс. рублей. Указанный объем спрогнозирован с учетом роста тарифов на оплату медицинской помощи и динамики фактических показателей бюджета ТФОМС за последние годы, приведенных в следующей таблице:

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	9 месяцев 2018 года	тыс.руб.
					Проект бюджета на 2019 год
Поступления в бюджет ТФОМС на возмещение расходов за лечение граждан, застрахованных на территории других субъектов РФ, тыс.руб.	88 695,6	136 247,9	178 143,5	130 992,5	230 000,0
Перечисления территориальным фондам ОМС субъектов РФ за медицинскую помощь, оказанную жителям края, тыс.руб.	229 347,7	269 737,5	292 033,8	263 202,8	366 000,0
сальдо	- 140 652,1	- 133 489,6	- 113 890,3	- 132 210,3	- 136 000,0

3. На формирование нормированного страхового запаса в составе расходов бюджета ТФОМС Проектом закона предусмотрено 1 442 654,0 тыс. рублей. Предлагаемый размер нормированного страхового запаса не превышает предельный размер, установленный частью 6.4 статьи 26 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Цели использования нормированного страхового запаса, устанавливаемые статьей 7 Проекта закона, соответствуют требованиям части 6 статьи 26 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

4. Норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию страховым медицинским организациям установлен в размере 1 процента от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам, что соответствует размерам, установленным частью 18 статьи 38 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (от 1 до 2 процентов).

Выводы по итогам экспертно-аналитического мероприятия:

По результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» установлено следующее:

1. При разработке проекта закона соблюден предусмотренный статьей 37 Бюджетного кодекса РФ принцип достоверности бюджета в части реалистичности расчета доходов. Доходы бюджета ТФОМС Забайкальского края предлагается утвердить в сумме:

- 17 679 348,9 тыс. рублей в 2019 году, т.е. с ростом на 6,25 % к утвержденным на 2018 год доходам;

- 18 865 890,4 тыс. рублей в 2020 году (рост на 6,7 % к 2019 году);

- 20 099 709,9 тыс. рублей в 2021 году (рост на 6,5 % к 2020 году).

Рост доходов обусловлен увеличением размера субвенции, предоставляемой из бюджета Федерального фонда ОМС.

2. Расходы бюджета ТФОМС Забайкальского края предлагается утвердить в суммах доходов за соответствующие периоды. Расходная часть бюджета ТФОМС сформирована в «непрограммном формате», т.е. без учета требований части 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ. Действующая государственная программа Забайкальского края «Развитие здравоохранения Забайкальского края», утвержденная постановлением Правительства Забайкальского края от 28.07.2014 № 448, не учитывает в качестве ресурсного обеспечения средства обязательного медицинского страхования и не содержит соответствующих мероприятий, что не соответствует положениям статьи 37 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», пунктов 2 и 9 Порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации государственных программ Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 30.12.2013 № 600.

3. На момент подготовки настоящего заключения Правительством Забайкальского края не утвержден порядок оплаты труда и фонд оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края на 2019 год. Принятие указанных правовых актов предусмотрено вступившим в силу с 30.07.2018 Законом Забайкальского края от 17.07.2018 № 1626-ЗЗК «Об оплате труда работников территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края». По информации ТФОМС Забайкальского края, проекты правовых актов Правительства Забайкальского края (об утверждении положения об оплате труда, об утверждении фонда оплаты труда на 2019 год) находятся в стадии согласования. Расчет расходов на оплату труда, учтенных в проекте закона, произведен на основе проектов указанных правовых актов.

Предложения по итогам экспертно-аналитического мероприятия:

1. Предложить Законодательному Собранию Забайкальского края рассмотреть проект закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» в установленном порядке с учетом настоящего заключения.

2. Рекомендовать Правительству Забайкальского края:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в государственную программу Забайкальского края «Развитие здравоохранения Забайкальского края», предусматривающих в качестве источника ресурсного обеспечения программы средства обязательного медицинского страхования и соответствующие мероприятия;

- до начала очередного финансового года принять правовые акты, касающиеся оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края, необходимость принятия которых предусмотрена Законом Забайкальского края от 17.07.2018 № 1626-ЗЗК «Об оплате труда работников территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края».

**Председатель
КСП Забайкальского края**



С.А. Доробалюк