



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 15/65-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (№ ПЗ-1085)

9 ноября 2022 года

г. Иркутск

Утверждено решением коллегии КСП Иркутской области № 46(500)/2р-КСП от 07.11.2022

Настоящее заключение подготовлено Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее – КСП области) в соответствии с требованиями пункта 12 статьи 145 Бюджетного кодекса РФ на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 26.10.2022 № исх. 3104 в рамках полномочий, определенных статьей 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Проект закона Иркутской области № ПЗ-1085 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Законопроект, или проект бюджета ТФОМС) внесен указом Губернатора Иркутской области от 25.10.2022 № 250-уг на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с пунктом 11 статьи 145 Бюджетного кодекса 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».

I. Общие положения

Государственную политику в сфере обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) на территории Иркутской области реализует Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Иркутской области (далее – ТФОМС, или Территориальный фонд) 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 статьи 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 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» **в установленный срок** (не позднее 25 октября).

Проект бюджета ТФОМС сформирован на трехлетний бюджетный цикл, разработан с учетом положений Бюджетного кодекса 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», проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», 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.

Бюджет ТФОМС сформирован по программно-целевому принципу. Средства бюджета ТФОМС включены в подпрограмму «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019-2024 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 06.11.2018 № 816-пп. ТФОМС определен участником государственной программы и данной подпрограммы. Объем средств бюджета ТФОМС рассчитывается в государственной программе за исключением страховых взносов на ОМС неработающего населения.

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.

КСП области по результатам экспертизы, в целом, **подтверждает** соответствие принимаемых бюджетных обязательств целям и задачам, определенным в программных документах Российской Федерации и Иркутской области.

Однако оценить сбалансированность по объемам медицинской помощи и их финансовому обеспечению, достаточность ассигнований по отдельным видам, профилям и условиям оказания медицинской помощи в представленном Законопроекте не представилось возможным.

КСП области неоднократно ставила вопрос о необходимости представления одновременно с проектами законов об областном бюджете и бюджете ТФОМС проекта Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области, включающей в себя территориальную программу ОМС. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в статью 15 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области». Указанное предложение КСП области до настоящего времени **не реализовано**.

Аналогичная норма предусмотрена в законах о бюджетном процессе г. Санкт-Петербурга, Новосибирской области, Красноярского края, и др.

На федеральном уровне показатели проекта бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (например, объем субвенции территориальным фондам) определяются исходя из подушевого норматива финансового обеспечения

базовой программы ОМС, нормативов объемов медицинской помощи и нормативов финансовых затрат, запланированных в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на очередной год и плановый период.

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» отмечено, что утверждение Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи позже закона о бюджете ФФОМС **не соответствует** положениям Методики распределения субвенций (утв. постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462). Согласно указанной Методике, размер субвенции определяется по формуле, в которой одним из показателей определен норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС, установленный в Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам РФ медицинской помощи на год, на который рассчитывается субвенция.

II. Общая характеристика проекта бюджета ТФОМС

Проект бюджета ТФОМС на 2023 год и на плановый период бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам. Согласно Законопроекту общий объем прогнозируемых доходов и, соответственно, расходов бюджета ТФОМС составляет:

на 2023 год – 55 006 820,9 тыс. р.;

на 2024 год – 58 944 913,2 тыс. р.;

на 2024 год – 62 161 554,6 тыс. р.

При сравнении параметров бюджета ТФОМС на 2023 год с уровнем 2022 года анализ проведен в сопоставлении с показателями, утвержденными Законом Иркутской области от 16.12.2021 № 129-ОЗ (в последней редакции от 26.09.2022) «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» (показатели сводной бюджетной росписи на 01.11.2022 соответствуют показателям, утвержденным указанным законом).

Основные характеристики проекта бюджета ТФОМС на 2023 год и плановый период, а также динамика за период 2021-2022 годы представлена в следующей таблице.

тыс. р.

Наименование	Исполнение 2021 год	Закон на 2022 год (ред. от 26.09.2022)	Проект на 2023 год	2023 к 2022, %	Проект на 2024 год	Проект на 2025 год
ДОХОДЫ, всего	51 492 004,2	52 212 439,3	55 006 820,9	105,4	58 944 913,2	62 161 554,6
- в том числе субвенция из ФФОМС	45 541 532,5	48 977 069,9	54 191 977,6	110,6	58 106 474,4	61 302 320,2
РАСХОДЫ, всего	50 214 418,0	54 422 606,5	55 006 820,9	101,1	58 944 913,2	62 161 554,6
- в том числе на территориальную программу ОМС	48 829 186,3	50 971 600,1	53 780 417,0	105,5	57 698 913,8	60 895 959,6
ДЕФИЦИТ(-) / ПРОФИЦИТ(+)	+1 277 586,2	-2 210 167,2	-	-	-	-

Как видно из приведенной таблицы, по сравнению с 2022 годом доходы на 2023 год выше на 5,4 %, расходы – на 1,1 %, объем субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – Федеральный фонд ОМС, или ФФОМС) увеличится на 10,6 %.

В проекте бюджета ТФОМС не предусмотрены средства на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала (в 2022 году – 220 798,7 тыс. р.), а также на осуществления денежных выплат

стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний (в 2022 году – 4 115,7 тыс. р.). Средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС и будут распределены по регионам позднее.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (принят 26.10.2022 в первом чтении) предусматривает продление на 2025 год срока действия положений статьи 51 в части софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала (ликвидации кадрового дефицита), а также осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения.

III. Доходы проекта бюджета ТФОМС

Законопроектом доходы на 2023 год предусмотрены в объеме 55 006 820,9 тыс. р., что выше уровня 2022 года на 5,4 % (или на 2 794 381,6 тыс. р.). Данные о прогнозируемых доходах бюджета ТФОМС на 2023 год с оценкой соотношения к уровню 2022 года представлены в таблице ниже.

Наименование	Закон (ред. 26.09.2022)	Проект на 2023 год	Отклонение	
			сумма	%
ДОХОДЫ, всего	52 212 439,3	55 006 820,9	2 794 381,6	5,4
НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	301 475,5	228 243,3	-73 232,2	-24,3
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	257 070,2	214 943,3	-42 126,9	-16,4
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	44 233,2	13 300,0	-30 933,2	-69,9
Прочие неналоговые доходы	172,1	-	-172,1	-100,0
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	51 910 963,8	54 778 577,6	2 867 613,8	5,5
Межбюджетные трансферты	52 074 449,9	54 778 577,6	2 704 127,7	5,2
- субвенция из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ	48 977 069,9	54 191 977,6	5 214 907,7	10,6
- межбюджетные трансферты из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение формирования нормированного страхового запаса ТФОМС (для софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала)	220 798,7	-	-220 798,7	-
- межбюджетные трансферты из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения	4 115,7	-	-4 115,7	-
- межбюджетные трансферты из бюджета ФФОМС на дополнительное финансовое обеспечение медицинской помощи, оказанной лицам, застрахованным по обязательному медицинскому страхованию, в том числе с заболеванием и (или) подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), в рамках реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в 2021 - 2022 годах	2 166 078,6	-	-2 166 078,6	-
- межбюджетные трансферты на дополнительное финансовое обеспечение оказания первичной медико-санитарной помощи лицам, застрахованным по обязательному медицинскому страхованию, в том числе с заболеванием и (или) подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), в рамках реализации территориальных программ ОМС	145 387,0	-	-145 387,0	-

Наименование	Закон (ред. 26.09.2022)	Проект на 2023 год	Отклонение	
			сумма	%
- прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС (из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ)	561 000,0	586 600,0	25 600,0	4,6
Доходы бюджетов ТФОМС от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	1 673,6	-	-1 673,6	-
Возврат из бюджетов ТФОМС остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-165 159,7	-	165 159,7	-

На 2023 год доходы прогнозируются за счет:

- **неналоговых доходов** в объеме 228 243,3 тыс. р. (со снижением на 24,3 % к уровню 2022 года). Поступления по неналоговым доходам на 94,2 % планируется обеспечить за счет прочих доходов от компенсации затрат бюджетов ТФОМС в объеме 214 943,3 тыс. р. (в 2022 году – 257 070,2 тыс. р.), 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 2022 года в 3,3 раза, или в объеме 13 300 тыс. р. (в 2022 году – 44 233,2 тыс. р.).

Прогноз поступлений неналоговых доходов в бюджет ТФОМС на 2023 год и на плановый период рассчитан по методике прогнозирования поступлений доходов в бюджет ТФОМС, утвержденной приказом ТФОМС от 29.09.2021 № 184, с применением методов усреднения и экстраполяции. Между тем, при расчете прогноза не учитывалось, что в 2020 году было приостановлено проведение 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. Использование данных за 2020 год занизило прогнозируемую сумму неналоговых доходов.

По мнению КСП области, учитывая динамику поступления данных доходов, прогноз на 2023 год по этому доходному источнику **пессимистичен**.

По данным отчета по поступлениям и выбытиям Управления Федерального казначейства по Иркутской области (ф. 0503151) по состоянию на 01.11.2022 в бюджет ТФОМС поступило неналоговых доходов в сумме 218 188 тыс. р.

Прочие неналоговые доходы не планируются. В данную подгруппу в 2022 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;

- **прочих межбюджетных трансфертов** в объеме 586 600 тыс. р., передаваемых 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 (с увеличением на 4,6 % к уровню 2022 года). По состоянию на 01.11.2022 в бюджет ТФОМС от территориальных фондов ОМС других субъектов РФ поступило 412 584,3 тыс. р., или 73,5 % от годовых назначений (561 000 тыс. р.);

- **субвенции из бюджета ФФОМС** на финансовое обеспечение организации ОМС в объеме 54 191 977,6 тыс. р. с увеличением к уровню 2022 года на 5 214 907,7 тыс. р., или на 10,6 %. В структуре доходов **на долю субвенции** приходится 98,5 %.

Предусмотренный объем субвенции **соответствует размеру субвенции**,

распределенному на 2023 год Иркутской области в проекте федерального закона о бюджете ФФОМС.

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.

Объем субвенции определен по методике¹, исходя из численности застрахованного населения в Иркутской области по состоянию на 1 января 2022 года (2 453 264 чел.), подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС за исключением федеральных медицинских организаций (15 823,6 рублей), коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,396). Размер подушевого норматива установлен в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период (на дату экспертизы не утверждена Правительством РФ).

Численность застрахованного населения в Иркутской области на 01.01.2022 составила 2 453 264 чел., из них численность неработающего населения – 1 436 454 чел., численность работающего населения – 1 016 810 чел.. Доля неработающего населения в общей численности застрахованного населения Иркутской области на 1 января 2022 года составила 58,6 % (на 1 января 2021 года – 59,7 %). Доля взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения в объеме субвенции составит 35,7 % (19 322 317,3 тыс. р., в 2022 году – 37 %, или 18 115 484,6 тыс. р.).

IV. Расходы проекта бюджета ТФОМС

1. Расходы бюджета ТФОМС на 2023 год предусмотрены в объеме 55 006 820,9 тыс. р., что выше уровня 2022 года на 1,1 % (или на 584 214,4 тыс. р.).

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 2023 год составляют 424 860,6 тыс. р. (0,8 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС), по разделу 09 «Здравоохранение» – 54 581 960,3 тыс. р. (99,2 % от общего объема расходов бюджета ТФОМС). Программные расходы в 2023 году составят 98,9 % от общего объема расходов (или 54 420 220,9 тыс. р.).

Группировка расходов в Законопроекте по кодам бюджетной классификации осуществлена в соответствии с установленными порядками формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету ТФОМС.

Данные о распределении планируемых ассигнований бюджета ТФОМС на 2023 год с оценкой соотношения к показателям 2022 года представлены ниже в таблице.

¹ Методика распределения субвенций, предоставляемых 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», утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 462.

тыс. р.

Наименование	Закон (ред. 26.09.2022)*	Проект на 2023 год	Отклонение	
			сумма	%
РАСХОДЫ, всего	54 422 606,5	55 006 820,9	584 214,4	1,1
Государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения» (КЦСР 5200000000)	53 808 570,0	54 420 220,9	611 650,9	1,1
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ (раздел 01)	332 499,1	424 860,6	92 361,5	27,8
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:	332 499,1	424 860,6	92 361,5	27,8
-расходы на выплаты персоналу	294 283,7	343 852,4	49 568,7	16,8
-закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд	38 048,4	80 851,2	42 802,8	в 2,2 раза
-социальное обеспечение и иные выплаты населению	15,0	-	-15,0	-100,0
-иные бюджетные ассигнования (уплата налогов, сборов и иных платежей)	152,0	157,0	5,0	3,3
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ (раздел 09)	54 090 107,4	54 581 960,3	491 852,9	0,9
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области» (КЦСР 52Д0000000)	53 251 156,5	53 995 360,3	744 203,8	1,4
Основное мероприятие «Организация и реализация территориальной программы обязательного медицинского страхования» (КЦСР 52Д0200000)	52 688 631,9	53 780 417,0	1 091 785,1	2,1
«Финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ» (КЦСР 52Д0250930)	50 361 886,9	53 767 117,0	3 405 230,1	6,8
- в том числе МБТ	850 000,0	860 000,0	10 000,0	1,2
«Дополнительное финансовое обеспечение организации ОМС на территории Иркутской области» (КЦСР 52Д0280040)	15 279,4	13 300,0	-1 979,4	-13,0
«Дополнительное финансовое обеспечение медицинской помощи лицам, оказанной лицам, застрахованным по ОМС, в том числе с заболеванием и (или) подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), в рамках реализации территориальных программ ОМС в 2021-2022 годах» (КЦСР 52Д02501К0)	2 166 078,6	-	-2 166 078,6	-100,0
«Дополнительное финансовое обеспечение оказания первичной медико-санитарной помощи лицам, застрахованным по ОМС, в том числе с заболеванием и (или) подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), в рамках реализации территориальных программ ОМС за счет средств резервного фонда Правительства РФ» (КЦСР 52Д0258540)	145 387,0	-	-145 387,0	-100,0
Основное мероприятие «Организация дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования» (КЦСР 52Д0300000)	562 524,6	214 943,3	-347 581,3	ниже в 2,6 раза
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» (КЦСР 5270000000), Региональный проект «Медицинские кадры Иркутской области» (КЦСР527N500000)	220 798,7	-	-220 798,7	-100,0
«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)	220 798,7	-	-220 798,7	-100,0
Подпрограмма «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения» (КЦСР 52Г0000000), Региональный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями (Иркутская область)» (КЦСР 52ГN300000)	4 115,7	-	-4 115,7	-100,0

Наименование	Закон (ред. 26.09.2022)*	Проект на 2023 год	Отклонение	
			сумма	%
«Финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения» (КЦСР 52ГН352580)	4 115,7	-	-4 115,7	-100,0
Непрограммные направления деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов РФ (КЦСР 7300000000)	614 036,5	586 600,0	-27 436,5	-4,5

* Данные сводной бюджетной росписи на дату проведения экспертизы (на 01.11.2022) соответствуют Закону о бюджете ТФОМС на 2022 год (в ред. от 26.09.2022)

2. По разделу 01 «Общегосударственные вопросы» на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций предусмотрено 424 860,6 тыс. р. (с увеличением на 27,8 %, или на 92 361,5 тыс. р. к уровню 2022 года). В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 7 Федерального закона № 326-ФЗ норматив расходов на обеспечение выполнения территориальным фондом своих функций в объеме 424 860,6 тыс. р. **согласован** Федеральным фондом ОМС (письмо от 01.11.2022 № 00-10-21-2-06/13756). Доля расходов на выполнение управленческих функций в общем объеме расходов бюджета в 2023 году составит 0,77 %.

Как указано в пояснительной записке к Законопроекту, изменение расходов на финансовое содержание и обеспечение ТФОМС своей деятельности на 2023 год по сравнению с 2022 годом обусловлено рядом причин, в том числе изменением коммунальных расходов в связи с ростом тарифов, расходов на арендную плату; изменением расходов на ремонт вычислительной техники; планируемыми расходами на содержание помещений ТФОМС, ремонта автотранспорта, приобретением российского программного обеспечения для системы управления базами данных, российских офисных приложений в целях реализации Указа Президента РФ от 30.03.2022 № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», услуг по оценке уровня защищенности информационной структуры ТФОМС, а также приобретением услуг мониторинга событий информационной безопасности в соответствии с Указом Президента РФ от 01.05.2022 № 250 «О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации», приобретением серверов, моноблоков, принтеров, multifunctional устройств.

На выплаты персоналу (оплата труда с начислениями, командировочные расходы, оплата проезда к месту отдыха и обратно работников, проживающих на северных территориях) планируется направить 80,9 %, или 343 852,4 тыс. р. (в 2022 году – 294 283,7 тыс. р., или меньше на 16,8 %). Штатная численность работников ТФОМС (с учетом 13 филиалов) на 2023 год планируется на уровне 2022 года в количестве 276,25 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 01.10.2022 составила 254 человека.

На закупку товаров работ и услуг предусмотрено 19 % указанных средств, или 80 851,2 тыс. р., что в 2,1 раза больше 2022 года (в 2022 году – 38 048,4 тыс. р.), на уплату налогов, сборов и иных платежей – 157 тыс. р. (в 2022 году – 152 тыс. р.).

3. По разделу 09 «Здравоохранение» на 2023 год предусмотрено 54 581 960,3 тыс. р. (с увеличением к уровню 2022 года на 0,9 %, или на 491 852,9 тыс. р.).

Данные расходы планируется направить на:

- выполнение Территориальной программы ОМС на 2023 год – 53 780 417 тыс. р. (из них 860 000 тыс. р. – на возмещение территориальным фондам ОМС других субъектов РФ затрат по оплате стоимости медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам за пределами территории Иркутской области, в которой выдан полис ОМС);

- оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам, застрахованным в других субъектах РФ – 586 600 тыс. р. (за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ);

- мероприятия по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования – 214 943,3 тыс. р.

4. Исходя из предлагаемого объема расходов стоимость Территориальной программы ОМС в Иркутской области составит в 2023 году 53 780 417 тыс. р., что **соответствует** размеру бюджетных ассигнований бюджета ТФОМС на выполнение Территориальной программы ОМС, установленному в части 3 статьи 3 текстовой части Законопроекта.

По сравнению с уровнем 2022 года (50 972 193,1 тыс. р. без учета оплаты медицинской помощи, оказанной в декабре 2021 года в рамках Территориальной программы ОМС на 2021 год, за счет остатка субвенции 2021 года в объеме 1 716 438,8 тыс. р.) наблюдается увеличение расходов на Территориальную программу ОМС на 2023 год (на 2 808 223,9 тыс. р., или на 5,5 %). Их доля в общем объеме расходов бюджета ТФОМС составит 97,8 %.

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 2023 году составит 21 922 рубля (2022 год – 20 593 рубля).

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

тыс. р.	
Наименование расходов	Проект на 2023 год
На финансирование территориальной программы ОМС, в том числе:	53 780 417,0
- на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным на территории Иркутской области	52 439 801,4
- на оплату расходов на ведение дела страховых медицинских организаций	480 615,6
- на возмещение средств территориальным фондам ОМС других субъектов РФ за оказание медицинской помощи гражданам, застрахованным в Иркутской области	860 000,0

Общий объем расходов **на оплату медицинской помощи**, оказанной медицинскими организациями Иркутской области застрахованным лицам на территории Иркутской области, в 2023 году составит 52 439 801,4 тыс. р. Средства планируется направить на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи в рамках базовой программы ОМС.

Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», за счет субвенции планируется 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 РФ от 07.05.2012 № 597 с учетом доли средств ОМС в фонде оплаты врачей в размере 79,8 %, среднего медицинского персонала – 83 %;

- 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;

- мероприятия по медицинской реабилитации застрахованных лиц, перенесших COVID-19, в целях выполнения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021.

Проект Территориальной программы государственных гарантий на 2023 год и плановый период, включающей в себя территориальную программу ОМС, в материалах для проведения экспертизы Законопроекта не представлен (не предусмотрен ст. 15 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области»), что **не позволяет** в отсутствие планируемых средних нормативов объемов медицинской помощи и средних нормативов финансовых затрат оценить достаточность ассигнований, предусмотренных в представленном проекте бюджета ТФОМС.

5. 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. р.). 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.

При недостаточности у учреждений средств имеется риск образования просроченной кредиторской задолженности.

6. 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 части 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ. При этом его размер должен быть не менее 0,8 процента и не более 1,1 процента от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам.

В статье 8 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 2019-2022 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 2023 году составят расчетно 480 615,6 тыс. р.

7. Для обеспечения финансовой устойчивости ОМС в составе расходов на оплату медицинской помощи формируется **нормированный страховой запас**.

В соответствии с требованиями части 6.4 статьи 26 Федерального закона № 326-ФЗ, пункта 8 части 4 статьи 14 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» статьей 5 Законопроекта установлены размер средств нормированного страхового запаса на 2023 год в сумме 6 039 782,1 тыс. р. (на 2022 год – 6 397 349,2 тыс. р.) и цели его использования.

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

По состоянию на 01.10.2022 из средств нормированного страхового запаса израсходовано 905 734,2 тыс. р. (или 14,2 % от утвержденного размера), в том числе 56 958,4 тыс. р. – на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС путем предоставления страховым медицинским организациям недостающих средств для оплаты медицинской помощи; 21 474,8 тыс. р. – на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала.

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 2023 год данные расходы предусмотрены в объеме 214 943,3 тыс. р. со снижением к уровню 2022 года на 347 581,3 тыс. р., или в 2,6 раза, что связано отчасти с включением остатков средств 2021 года в сумме 305 484,8 тыс. р. в расходы 2022 года.

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.

За 10 месяцев 2022 года по данным отчета (ф. 0503151) Управления федерального казначейства по Иркутской области расходы на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования составили 29 049,2 тыс. р. (или 5,2 % от годового плана).

Следует отметить, что реализация указанных мероприятий не производилась с 01.03.2021 после утверждения Постановлением № 273² новых правил использования медицинскими организациями средств нормированного страхового запаса ТФОМС для финансового обеспечения указанных мероприятий, состав территориальной комиссии для

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2021 № 273 «Об утверждении Правил использования медицинскими организациями средств нормированного страхового запаса Федерального фонда обязательного медицинского страхования, нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования для финансового обеспечения мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования» (далее – Постановление Правительства РФ от 26.02.2021 № 273).

рассмотрения заявок был утвержден только в феврале 2022 года распоряжением Минздрава области от 04.02.2022 № 225-мр.

Учитывая Правила использования указанных средств, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.02.2021 № 273, и низкое исполнение за 10 месяцев (5,2 %) прогнозируется наличие остатка по данным бюджетным ассигнованиям на начало 2023 года. Статьей 7 Законопроекта предлагается установить, что остатки средств бюджета ТФОМС, образовавшиеся на 1 января 2023 года в результате неполного использования в 2022 году средств для финансового обеспечения данных мероприятий, направляются в 2023 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 2022 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 220 798,7 тыс. р. (на 01.11.2022 использовано 26 087,5 тыс. р., или 11,8 %).

КСП области отмечает, что Законопроектом размер средств нормированного страхового запаса установлен только на 2023 год. Согласно части 1 статьи 184.1 БК РФ в законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, а также **иные показатели**, установленные настоящим Кодексом, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (кроме законов (решений) о бюджете).

В пункте 8 части 4 статьи 14 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» предусмотрено, что законом области о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда утверждается размер средств нормированного страхового запаса. При этом не указано, что он должен устанавливаться на очередной финансовый год и плановый период.

Согласно части 4 статьи 184.1 БК РФ, в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета.

С учетом изложенного, **КСП области предлагала** уточнить данную норму Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области».

Во исполнение рекомендаций КСП области Территориальный фонд направил обращение в министерство финансов Иркутской области о предложениях по внесению соответствующих изменений в Закон Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области». В своем ответе министерство финансов области сообщило, что предлагаемые изменения в статью 14 планируется осуществить при очередном внесении изменений в указанный закон. На дату проведения экспертизы изменения **не внесены**.

8. По непрограммным направлениям деятельности на 2023 год предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 586 600 тыс. р. 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 2022 годом планируется снижение данных расходов на 27 436,5 тыс. р., или на 4,5 %. По состоянию на 01.11.2022 на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями Иркутской области гражданам других регионов, направлено 345 729 тыс. р. при плане 614 036,5 тыс. р. (или 56,3 % от годового плана).

Указанные расходы будут производиться из средств нормированного страхового запаса ТФОМС в соответствии с приказом ФФОМС от 29.12.2021 № 149н «Об установлении Порядка использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования».

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Проект закона Иркутской области № ПЗ-1085 «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 2023 год – в объеме 55 006 820,9 тыс. р., 2024 год – 58 944 913,2 тыс. р., 2025 год – 62 161 554,6 тыс. р.

На 2023 год доходы планируются выше уровня 2022 года на 5,4 % (или на 2 794 381,6 тыс. р.), а расходы – на 1,1 % (или на 584 214,4 тыс. р.). Соответственно выше уровня 2022 года на 5,5 % (или на 2 808 223,9 тыс. р.) предусмотрены расходы на реализацию территориальной программы ОМС (2022 год – 50 972 193,1 тыс. р., 2023 год – 53 780 417 тыс. р.).

Рост доходов и расходов по сравнению с уровнем 2022 года обусловлен увеличением на 10,6 % или на 5 214 907,7 тыс. р. (с 48 977 069,9 тыс. р. до 54 191 977,6 тыс. р.) размера субвенции из бюджета ФФОМС, доля которой в структуре доходов на 2023 год составляет 98,5 %.

4. Предусмотренный объем субвенции соответствует размеру субвенции, распределенному на 2023 год Иркутской области в проекте федерального закона о бюджете ФФОМС.

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 2022 года (2 453 264 человека), подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС (15 823,6 рубля), коэффициента дифференциации для Иркутской области (1,396).

Удельный вес страховых взносов Иркутской области на ОМС неработающего населения (19 322 317,3 тыс. р.) в общем объеме субвенции в 2023 году составит 35,7 % (в 2022 году – 37 %, или 18 115 484,6 тыс. р.).

5. Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», 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 РФ от 07.05.2012 № 597 с учетом доли средств ОМС в фонде оплаты врачей в размере 79,8 %, среднего медицинского персонала – 83 %;

- 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;

- мероприятия по медицинской реабилитации застрахованных лиц, перенесших COVID-19, в целях выполнения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021.

6. В проекте бюджета ТФОМС не предусмотрены средства на софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала (в 2022 году – 220 798,7 тыс. р.), а также на осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний (в 2022 году – 4 115,7 тыс. р.). Средства на эти цели зарезервированы в нормированном страховом запасе ФФОМС и будут распределены по регионам позднее.

7. Проект Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2023 год и плановый период, включающей в себя территориальную программу ОМС, в материалах для проведения экспертизы Законопроекта не представлен (не предусмотрен ст. 15 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области»), что не позволяет оценить достаточность предусмотренных ассигнований по отдельным видам, профилям и условиям оказания медицинской помощи, сбалансированность по объемам медицинской помощи и их финансовому обеспечению.

КСП области неоднократно ставила вопрос о необходимости представления одновременно с проектами законов об областном бюджете и бюджете ТФОМС проекта данной Территориальной программы. Указанное предложение КСП области до настоящего времени не реализовано.

8. В статье 8 Законопроекта в соответствии с частью 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ предлагается установить норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию для страховых медицинских организаций в размере 1,00 процента (на уровне 2019-2022 годов). Исходя из предлагаемого норматива, расходы на ведение дела в 2023 году составят расчетно 480 615,6 тыс. р.

9. Согласно части 6 статьи 26 Федерального закона № 326-ФЗ, в составе расходов бюджета территориального фонда формируется нормированный страховой запас. Статьей 5 Законопроекта установлены размер средств нормированного страхового запаса на 2023 год в сумме 6 039 782,1 тыс. р. и цели его использования.

Исходя из совокупности норм статьи 184.1 БК РФ, размер средств нормированного страхового запаса следует устанавливать и на плановый период. Рекомендация КСП области, высказанная по результатам экспертизы проекта бюджета ТФОМС на 2022 год, в части внесения соответствующих изменений в статью 14 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» не реализована.

Как указано в ответе министерства финансов Иркутской области на письмо ТФОМС с предложением по внесению соответствующих изменений в Закон Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области», предлагаемые изменения планируется осуществить при очередном внесении изменений в указанный закон.

10. В целом, проект закона Иркутской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» соответствует действующему законодательству и может быть рекомендован к рассмотрению Законодательным Собранием Иркутской области.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Направить заключение в Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатору Иркутской области.

2. Учитывая, что высказанные ранее рекомендации КСП области не реализованы, продолжить работу по внесению соответствующих изменений в статьи 14 и 15 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области».

Аудитор КСП области

О.М. Ризман