

Государственный
контрольный комитет
Удмуртской Республики



Удмурт Элькуньсь
эскеронья
кун комитет

им. 50-летия Октября пл., д. 15, г. Ижевск, 426074. Тел. (3412) 72-55-95, факс 68-25-00,
E-mail: ctrlur@udmnet.ru

от 13.11.2017 № 1543

на № 4050 от 02.11.2017

Председателю
Государственного Совета
Удмуртской Республики

А.М. Прасолову

Заключение на проект закона Удмуртской Республики «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

В соответствии со статьей 10,18 Закона Удмуртской Республики «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» Комитетом проведена экспертиза проекта закона УР «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - Законопроект, Проект бюджета), принятого распоряжением Правительства УР от 31.10.2017 № 1333-р, по материалам, представленным постоянной комиссией по бюджету, налогам и финансам Государственного Совета Удмуртской Республики (вх. от 02.11.2017 № 1918) в электронном виде.

При подготовке заключения руководствовались: Законом УР от 22.05.2008 № 18-РЗ «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике» (далее - Закон бюджетном процессе), проектом Закона УР «О бюджете Удмуртской Республики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - проект Закона о бюджете УР), экспертно-аналитическими материалами Комитета.

Законопроект внесен Правительством Удмуртской Республики на рассмотрение Государственного Совета Удмуртской Республики одновременно с проектом Закона о бюджете УР (01.11.2017), что соответствует требованиям п. 2 ст. 12 Закона УР о бюджетном процессе.

Структура Законопроекта сформирована в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 326-ФЗ), Законом Удмуртской Республики о бюджетном процессе, приказом Минфина РФ от 01.07.2013 № 65н (ред. от 16.06.2017) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (далее - приказ

Минфина России № 65н), Порядком составления проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики, утвержденным постановлением Правительства УР от 26.01.2015 № 14 (далее - Порядок), приказом Министерства финансов УР от 24.06.2016 № 14н «Об утверждении Перечня и кодов целевых статей расходов бюджета Удмуртской Республики и расходов бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики и порядка их применения» и отражает основные характеристики бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики (далее - Фонд, ТФОМС), перечни главных администраторов доходов бюджета ТФОМС и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета Фонда, распределение бюджетных ассигнований бюджета ТФОМС по разделам, подразделам, целевым статьям расходов и видам расходов классификации расходов бюджета.

Состав показателей, устанавливаемый статьей 1 законопроекта, а также перечень документов и материалов, представленных одновременно с Законопроектом, в основном, соответствуют требованиям статей 184.1, 184.2 Бюджетного кодекса РФ (далее - БК РФ). *Вместе с тем, в нарушение ст. 184.2 БК РФ, в составе документов и материалов отсутствует реестр источников доходов бюджета Фонда. В соответствии с нормой п.7 ст.47.1 БК РФ и письма Минфина России от 19.10.2016 органы управления государственными внебюджетными фондами обязаны сформировать и вести реестры источников доходов в установленном порядке, начиная с 1 января 2017 года.*

Следует отметить, что Законопроект подготовлен при отсутствии Территориальной программы обязательного медицинского страхования (далее - ТПОМС). Причиной данного факта является отсутствие базовой программы обязательного медицинского страхования (утверждается Правительством РФ) в период планирования бюджета Фонда.

При анализе текстовых статей Законопроекта на соответствие законодательству РФ и законодательству УР отклонений не выявлено.

В Законопроекте бюджет ТФОМС сформирован по доходам и расходам на 2018 год в сумме 17 788 801,8 тыс. руб., на 2019 год - 18 707 639,5 тыс. руб., на 2020 год - 18 707 639,5 тыс. руб., т.е. сбалансирован, что отвечает требованиям статьи 33 БК РФ.

Бюджет Фонда по отношению к валовому региональному продукту (далее - ВРП) по оценке Комитета в 2018 году составит 3,0 % (ВРП на 2018 год - 592 670,0 млн. руб.), в 2019 году - 3,04 % (ВРП на 2019 год - 614 480,0 млн. руб.), в 2020 году - 2,9 % (ВРП на 2020 год - 644 410,0 млн. руб.), против 2,7 % от ожидаемого исполнения бюджета Фонда на 2017 год (574 760,0 млн. руб.).

1. Доходы Территориального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и на плановый период

Доходная часть бюджета Фонда на очередной финансовый год и на плановый период сформирована за счет прогнозируемых поступлений по двум группам доходов: «Налоговые и неналоговые доходы» и «Безвозмездные

поступления», что соответствует видам доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и составу бюджета территориального фонда, установленных п. 4 ч. 1 ст.146 БК РФ и ч. 4. ст. 26 Федерального закона № 326-ФЗ.

Главным администратором доходов бюджета Фонда является ТФОМС (приложение № 1 к Законопроекту).

Законопроектом на 2018 год в сравнении с оценкой ожидаемого исполнения доходов бюджета Фонда за 2017 год (15 417 519,3 тыс. руб.) предусмотрено увеличение доходной части бюджета Фонда на 2 371 282,5 тыс. руб. или на 15,4 % и доходы составят 17 788 801,8 тыс. руб.

Доходы на плановый период 2019 и 2020 годов запланированы по 18 707 639,5 тыс. руб. (увеличение по сравнению с 2018 годом на 5,2 %).

По группе «Налоговые и неналоговые доходы» на 2018 год прогнозируются поступления неналоговых доходов в общей сумме 44 000,0 тыс. руб., что составляет 39,4 % от ожидаемой оценки поступлений за 2017 год (111 527,1 тыс. руб.) и 0,2 % в общем объеме прогнозируемых доходов на 2018 год, в том числе:

- прочие доходы от компенсации затрат бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования - 42 500,0 тыс. руб.;

- денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части территориальных фондов обязательного медицинского страхования) - 1 500,0 тыс. руб.

На плановый период 2019 и 2020 годов поступления по неналоговым доходам запланированы также в размере 44 000,0 тыс. руб. на каждый год планового периода.

Комитет отмечает, что резервы по увеличению планируемого показателя по группе «Налоговые и неналоговые доходы» на 2018 год имеются.

Формирование неналоговых доходов обусловлено полномочиями Фонда в части осуществления контрольных функций за использованием средств обязательного медицинского страхования страховыми и медицинскими организациями, определенных Федеральным законом № 326-ФЗ.

Доходная часть бюджета на 2018 год (17 788 801,8 тыс. руб.) сформирована в основном за счет прогнозируемых поступлений по группе «Безвозмездные поступления»:

1. *Субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования (далее - ОМС) на территориях субъектов РФ* запланированы в сумме 17 517 001,8 тыс. руб. Удельный вес субвенций в общей сумме доходов составит 98,5 %.

На момент подготовки заключения Федеральный закон о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования не принят. Субвенции на 2018-2020 годы по субъектам РФ законодательно не распределены. Согласно Пояснительной записке к Законопроекту, при формировании доходной части бюджета Фонда прогнозируемый объем вышеуказанных субвенций рассчитан в соответствии с Методикой распределения субвенций,

предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - ФФОМС), утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462, исходя из численности застрахованного населения Удмуртской Республики по состоянию на 01.04.2017 - 1 548 336 человек (данные статистической формы № 8, утвержденной приказом ФФОМС от 18.02.2011 № 36), подушевых нормативов финансирования базовой программы обязательного медицинского страхования, предусмотренных в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (2018 год - 10 379,3 руб., 2019 год - 10 917,1 руб., 2020 год - 10 917,1 тыс. руб.), и коэффициента дифференциации, рассчитанного для УР - 1,09.

Рост субвенций по отношению к ожидаемому исполнению 2017 года (15 076 946,8 тыс. руб.) на общую сумму 2 440 055,0 тыс. руб. (на 16,2 %) обусловлен ростом подушевого норматива на 2018 год - 10 379,3 руб., на 2019 год - 10 917,1 руб., на 2020 год - 10 917,1руб. (в 2017 году - 8 958,2 руб.).

Следует отметить, что субвенция ФФОМС включает в себя средства (страховые взносы на ОМС неработающего населения), перечисляемые субъектом РФ в бюджет ФФОМС на ОМС неработающего населения.

Проектом Закона о бюджете УР объем бюджетных ассигнований на ОМС неработающего населения предусмотрен на 2018 год в объеме - 6 580 502,9 тыс. руб. (увеличение по сравнению с 2017 годом (6 431 254,3 тыс. руб.) на 149 248,6 тыс. руб. или на 2,3 %.

2. Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования (КБК 2 02 59999 09 0000 151), запланированы в 2018 году в объеме 227 800,0 тыс. руб., в 2019 и 2020 годах по 239 000,0 тыс. руб. Указанные поступления прогнозируются от территориальных фондов иных субъектов Российской Федерации за оказанное лечение граждан, застрахованных на их территории, и пролеченных в медицинских организациях Удмуртской Республики, исходя из оценки ожидаемого их исполнения в 2017 году, с учетом планируемого увеличения стоимости тарифа.

Таким образом, рост доходов бюджета Фонда, главным образом, прогнозируется за счет увеличения субвенций из ФФОМС, предоставляемых Фонду на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории УР. За счет субвенций обеспечивается покрытие расходов базовой программы обязательного медицинского страхования, включенных в структуру тарифа на оплату медицинской помощи, которая установлена ч.7 ст.35 Федерального закона № 326-ФЗ, в том числе оплата высокотехнологичной медицинской помощи, включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования.

Следует отметить, что межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые ТФОМС на финансовое обеспечение дополнительного объема страхового обеспечения по страховым случаям в части базовой программы ОМС не запланированы.

2. Расходы Территориального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и на плановый период

Законопроект предусматривает распределение бюджетных ассигнований бюджета Фонда на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов по двум разделам: «Общегосударственные расходы» и «Здравоохранение».

Расходные обязательства запланировано осуществлять за счет средств ФФОМС, в соответствии с ч.5 ст. 26 Федерального закона № 326-ФЗ и средств бюджета УР.

Динамика и структура расходов Фонда в 2017-2020 годы приведена в следующей таблице:

Таблица

Наименование показателя (подраздел)	2017 год (ожидаемое исполнение по оценке ТФОМС)		2018 год (проект)		2019 год (проект)		2020 год (проект)	
	Сумма (в тыс. руб.)	Уд. вес (в %)	Сумма (в тыс. руб.)	Уд. вес (в %)	Сумма (в тыс. руб.)	Уд. вес (в %)	Сумма (в тыс. руб.)	Уд. вес (в %)
Другие общегосударственные вопросы (0113)	125 623,3	0,8	131 653,7	0,7	131 653,7	0,7	131 653,7	0,7
Другие вопросы в области здравоохранения, в т. ч. межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования (0909)	15 326 080,3	99,1	17 657 148,1	99,3	18 575 985,8	99,3	18 575 985,8	99,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (1403)	15 000,0	0,1	0	0	0	0	0	0
Итого	15 466 703,6	1000	17 788 801,8	100	18 707 639,5	100	18 707 639,5	100

Согласно Законопроекту расходы бюджета Фонда на 2018 год планируются в сумме 17 788 801,8 тыс. руб., что на 2 322 098,2 тыс. руб. или на 15,0 % больше ожидаемого исполнения расходов Фонда за 2017 год (15 466 703,6 тыс. руб.).

На плановый период 2019 и 2020 годов предусмотрено увеличение расходов по сравнению с 2018 годом на 918 837,7 тыс. руб. или на 5,2 %.

Расходы на выполнение управленческих функций Фондом (расходы на содержание Фонда с филиалами включают расходы на оплату труда и текущее содержание Фонда) в 2018 году и на плановый период 2019 и 2020 годов запланированы по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы» ежегодно в сумме 131 653,7 тыс. руб., что выше законодательно утвержденных бюджетных ассигнований на 2017 год и оценки ожидаемого исполнения (125 623,3 тыс. руб.) на 6 030,4 тыс. руб. или на 4,8 %. Доля расходов на выполнение управленческих функций в запланированных расходах ТФОМС на

2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов составляет по 0,7% (в бюджете Фонда на 2017 год - 0,8 %).

В соответствии с п.8 ч.2 ст.7 Федерального закона № 326-ФЗ норматив расходов на обеспечение выполнения Фондом своих функций на 2018 год направлен на согласование в ФФОМС. На момент внесения Законопроекта согласование данный норматива продолжается.

Расходы в 2018 году на оплату труда (с начислениями) сотрудников ТФОМС запланированы в сумме 100 423,8 тыс. руб., что на 292,5 тыс. руб. или на 0,3% выше законодательно утвержденных бюджетных ассигнований на 2017 год. Расчет фонда оплаты труда (ФОТ) произведен без учета индексации в 2016 - 2017 годах.

Согласно Пояснительной записке расчет ФОТ работников Фонда произведен в соответствии с утвержденным штатным расписанием и нормативными документами по оплате труда, регламентирующими деятельность органов государственной власти УР. Штатное расписание Фонда на 2017 год утверждено правлением Фонда в соответствии с постановлением Правительства УР от 23.05.2011 № 165 «Об утверждении Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики» в пределах нормативной численности работников Фонда, утвержденной Указом Президента Удмуртской Республики от 26.10.2012 № 198.

По подразделу 0909 «Другие вопросы в области здравоохранения» (непрограммные направления деятельности) расходы на 2018 год предусмотрены в сумме 17 657 148,1 тыс. руб., что на 2 331 067,8 тыс. руб. или на 13,2% больше оценки ожидаемого исполнения в 2017 году. На плановый период 2019 и 2020 годов по данному подразделу бюджетные ассигнования планируются в сумме 18 575 985,8 тыс. руб. ежегодно (рост к 2018г. - 105,2 %).

Удельный вес указанных расходов в общем объеме расходов Фонда на 2019 - 2020 годы - по 99,3%.

Норматив расходов на ведение дела СМО (168 583,0 тыс. руб.) рассчитан в соответствии с Методическими рекомендациями ФФОМС и составляет 1% от суммы средств, поступивших от Фонда в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам в соответствии с договором о финансовом обеспечении ОМС.

Расходы на оплату оказанной медицинской помощи иногородним застрахованным по ОМС гражданам запланированы в объеме прогнозируемых доходов (227 800,0 тыс. руб.)

Межбюджетные трансферты бюджета Фонда бюджетам территориальных фондов ОМС других субъектов Российской Федерации (460 965,0 тыс. руб.) запланированы для оплаты медицинской помощи гражданам Российской Федерации, застрахованным по ОМС на территории Удмуртской Республики и пролеченным в медицинских организациях других территорий Российской Федерации исходя из уровня расходов 2017 года с учетом роста подушевого норматива. Расчеты и обоснования приведены в Пояснительной записке.

Величина нормированного страхового запаса (далее - НСЗ) определена ст.6 Законопроекта на 2018 год в сумме 1 459 875,2 тыс. руб. Указанный объем определен в соответствии с п.6 ст.26 Федерального закона № 326-ФЗ и не превышает среднемесячный размер планируемых поступлений средств Фонда на

очередной финансовый год. Порядок формирования и цели использования НСЗ установлены также в ст.6 Законопроекта.

В соответствии с п.3 ст.6 Законопроекта средства НСЗ ТФОМС используются на финансовое обеспечение реализации ТПОМС в виде дополнительного финансирования страховых медицинских организаций и оплату стоимости медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями УР лицам, застрахованным на территории других субъектов РФ, на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования.

По данным отчета Фонда за 9 месяцев 2017 года неиспользованный остаток средств составляет 230 335,9 тыс. руб., который планируется направить в страховые медицинские организации в первой декаде месяца, следующего за отчетным, на оплату выполненных объемов медицинской помощи по Территориальной программе обязательного медицинского страхования. Остаток средств на конец 2018 года и плановый период 2019 и 2020 годов не планируется.

Согласно оценке ожидаемого исполнения бюджета Фонда за 2017 год остаток средств на 01 января 2018 года прогнозируется в сумме 21 140,0 тыс. руб., что потребует последующего внесения изменений в Закон о бюджете Фонда на 2018 год. Возврат остатков средств бюджета в ФФОМС Законопроектом на 2018-2020 годы в доходной части бюджета Фонда не планируется.

Выводы

Законопроект в основном соответствует требованиям законодательства Российской Федерации и Удмуртской Республики. В составе документов и материалов, представленных одновременно с Проектом бюджета, отсутствует реестр источников формирования доходов бюджета Фонда (ст. 184.2 БК РФ).

Доходы и расходы бюджета ТФОМС предлагается утвердить на 2018 год в сумме 17 788 801,8 тыс. руб., на плановый период 2019 и 2020 годов ежегодно в сумме 18 707 639,5 тыс. руб.

Величина нормированного страхового запаса (НСЗ) определена ст.6 Законопроекта на 2018 год в сумме 1 459 875,2 тыс. руб. Норматив расходов на ведение дела по ОМС для страховых медицинских организаций (1,0%), т.е. в пределах размеров, установленных Федеральным законом № 326-ФЗ.

Председатель
Государственного контрольного
комитета Удмуртской Республики



Б.С. Сарнаев