

УТВЕРЖДЕНО
Решением Коллегии
Контрольно-счетной палаты
Мурманской области
от «12» ноября 2019 года № 27

**Заключение на проект закона
Мурманской области «О бюджете Территориального фонда обязательного
медицинского страхования Мурманской области на 2020 год и на плановый
период 2021 и 2022 годов»**

Общие положения

Заключение на проект закона Мурманской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ), Законом Мурманской области от 11.12.2007 № 919-01-ЗМО «О бюджетном процессе в Мурманской области» (с изменениями) (далее – Закон о бюджетном процессе), Законом Мурманской области от 17.09.2011 № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области».

Проект закона «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – законопроект) внесен Губернатором Мурманской области на рассмотрение Мурманской областной Думой в срок, установленный статьей 24 Закона о бюджетном процессе.

Заключение подготовлено Контрольно-счетной палатой Мурманской области (далее - Счетная палата) на основе анализа документов и материалов, представленных в Счетную палату одновременно с законопроектом, и иных материалов.

В соответствии со статьей 25 Закона о бюджетном процессе в материалах к законопроекту содержится проект закона Мурманской области «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – проект Закона о программе госгарантий), в рамках которого подлежит утверждению Территориальная программа обязательного медицинского страхования населения Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Территориальная программа ОМС).

Перечень документов и материалов в полной мере соответствует требованиям пункта 1 статьи 25 Закона о бюджетном процессе.

Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу РФ и иным актам законодательства РФ

Законопроект составлен с учетом требований части 3 статьи 169 Бюджетного кодекса РФ сроком на три года – очередной финансовый год (2020год) и плановый период (2021 и 2022 годы).

Состав показателей, включенных в законопроект, соответствует требованиям пунктов 1 и 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ и пункта 4 статьи 22 Закона о бюджетном процессе, в том числе:

- содержатся основные характеристики бюджета (общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета);

- предлагаются к утверждению перечень главных администраторов доходов бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области, перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета на 2020 год,

- бюджетные ассигнования распределены по разделам, подразделам, целевым статьям (программное и непрограммное направление деятельности), группам видов расходов;

- указан объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов в очередном финансовом году и в плановом периоде.

Законопроектом предлагается к утверждению сбалансированный бездефицитный бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области (далее – ТФОМС), как на очередной финансовый год, так и на плановый период, где прогнозируемый общий объем доходов соответствует общему объему расходов, что согласуется с принципом сбалансированности бюджета, установленным статьей 33 Бюджетного кодекса РФ.

Законопроектом к утверждению предлагаются следующие основные характеристики бюджета:

- на 2020год – доходы в сумме 18 243 198,2 тыс. рублей, расходы в сумме 18 243 198,2 тыс. рублей;

- на 2021 год – доходы в сумме 19 331 006,6 тыс. рублей, расходы в сумме 19 331 006,6 тыс. рублей;

- на 2022 год – доходы в сумме 20 388 176,3 тыс. рублей, расходы в сумме 20 388 176,3тыс. рублей.

Доходы и расходы бюджета ТФОМС сформированы в соответствии с требованиями подпункта 4 пункта 1 статьи 146, статьи 147 Бюджетного кодекса РФ и частей 4, 5 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ).

В составе законопроекта сформированы отдельные приложения, содержание которых соответствует требованиям статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

Законопроект составлен в соответствии с кодами бюджетной классификации Российской Федерации по доходам и расходам с учетом приказа

Министерства финансов РФ от 06.06.2019 № 85н (с изменениями) и приказа Министерства финансов Мурманской области от 27.12.2018 № 153н «О порядке применения бюджетной классификации Мурманской области».

Применяемые коды целевых статей расходов ТФОМС распределяют бюджетные ассигнования по программным (код целевой статьи 9300000000) и непрограммным (код целевой статьи 7300000000) направлениям деятельности ТФОМС, что соответствует требованиям подпункта 3 пункта 4 статьи 22 Закона о бюджетном процессе¹.

Статьей 5 законопроекта установлены общий размер средств нормированного страхового запаса в 2020 году в объеме не более 2 570 441,98 тыс. рублей, а также цели использования средств нормированного страхового запаса, что соответствует требованиям:

- части 6 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ;
- Порядку использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного приказом ФФОМС от 27.03.2019 № 54 (с изменениями);
- требованиям пункта 4.3 Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Мурманской области, утвержденного постановлением Правительства Мурманской области от 06.10.2011 № 510-ПП (далее – Положение о ТФОМС Мурманской области № 510-ПП).

Согласно указанным документам размер средств нормированного страхового запаса, без учета средств, указанных в пунктах 2 и 3 части 6 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ², не должен превышать среднемесячного размера планируемых поступлений средств территориального фонда на очередной год на финансовое обеспечение территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Исходя из положений статьи 5 законопроекта и материалов к законопроекту, предельный размер средств нормированного страхового запаса составит 2 570 441,98 тыс. рублей, что соответствует среднемесячному размеру планируемых поступлений средств ТФОМС на финансовое обеспечение территориальной программы обязательного медицинского страхования в 2020 году, и исполняет требования вышеназванных нормативных актов.

Объем средств, указанных в пунктах 2 и 3 части 6 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ, планируется в общей сумме 1 072 717,1 тыс. рублей, из них:

¹ Законом о бюджетном процессе предусматривается, что Законом о бюджете ТФОМС устанавливается распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Мурманской области и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов и (или) по целевым статьям (государственным программам Мурманской области и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджета, а также по разделам и подразделам классификации расходов бюджета.

² Средства для осуществления расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, и средства для финансового обеспечения мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования.

– расчеты за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис ОМС, в части возмещения затрат другим территориальным фондам ОМС – 808 351,1 тыс. рублей, в части оплаты помощи, оказанной медицинскими организациями Мурманской области, лицам, застрахованным на территории других субъектов РФ – 205 245,5 тыс. рублей;

– финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также на приобретение и проведение ремонта медицинского оборудования – 58 620,5 тыс. рублей.

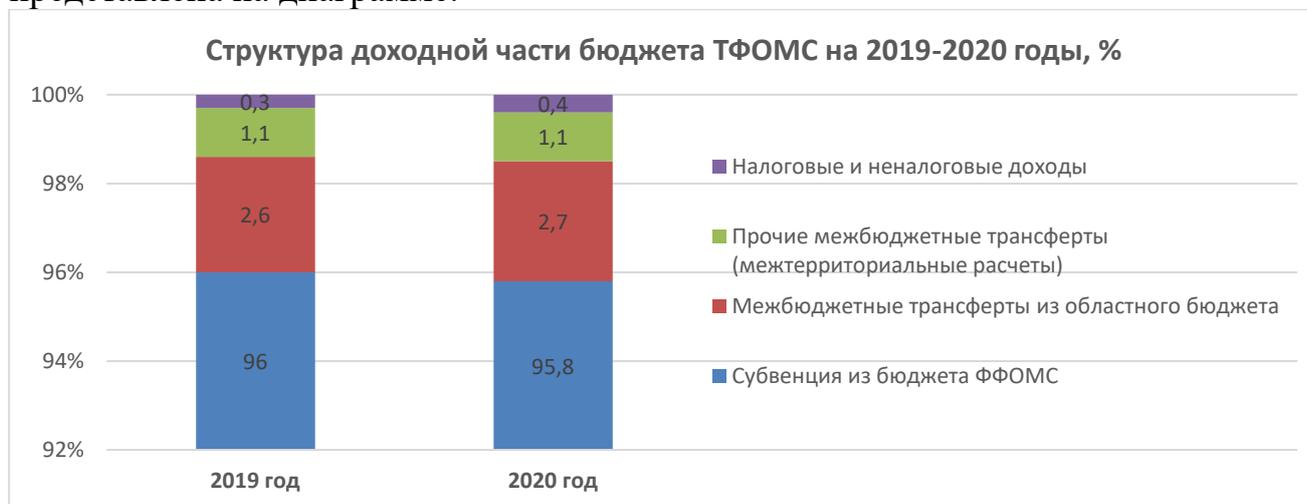
Размер норматива расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию³, предлагаемый к утверждению статьей 6 законопроекта, соответствует требованиям части 18 статьи 38 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

Таким образом, требования бюджетного законодательства, предъявляемые к процедуре формирования законопроекта, в том числе в части применения бюджетной классификации, а также соответствие принимаемых бюджетных обязательств целям и задачам социально-экономической политики Мурманской области в сфере здравоохранения, соблюдены.

Доходы

Доходная часть бюджета ТФОМС на 2020 год предусмотрена в сумме 18 243 198,2 тыс. рублей, что на 6,1 % выше назначений, утвержденных Законом Мурманской области от 24.12.2018 № 2328-01-ЗМО «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями (17 194 159,1 тыс. рублей)).

Структура доходной части бюджета ТФОМС на 2019 - 2020 годы представлена на диаграмме.



³ в размере одного процента от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцируемым подушевым нормативам;

В соответствии с законопроектом поступления на 2020 год планируются за счет следующих источников:

- **налоговые и неналоговые доходы** составят 65 167,8 тыс. рублей или 0,4 % от общего объема доходов, в том числе:

- **в виде штрафов, санкций, возмещения ущерба** – 6 547,3 тыс. рублей (планируются на уровне 2019 года и составляют 0,04 % от общей суммы доходов). Данные средства подлежат возврату в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС), что также отражено в доходной части бюджета («-» 6 547,3 тыс. рублей);

- **прочие неналоговые доходы**, подлежащие зачислению в нормированный страховой запас ТФОМС, – 58 620,5 тыс. рублей (планируются больше ожидаемого исполнения 2019 года на 6 308,0 тыс. рублей и составляют 0,3 % от общей суммы доходов);

- **безвозмездные поступления** от других бюджетов бюджетной системы РФ – 18 178 030,4 тыс. рублей, в том числе:

- **межбюджетные трансферты из областного бюджета** на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС, – 499 378,4 тыс. рублей (2,7 % от общей суммы доходов), что на 49 951,2 тыс. рублей больше объема трансферта 2019 года и соответствует объему средств, предусмотренному проектом закона Мурманской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» на указанные цели;

- **субвенция из бюджета ФФОМС**, направляемая в бюджет ТФОМС для финансового обеспечения организации обязательного медицинского страхования на территории Мурманской области – 17 479 453,9 тыс. рублей (на 980 677,9 тыс. рублей больше объема субвенции 2019 года, и составляет 95,8 % от общей суммы доходов), что соответствует объему субвенции, предусмотренному для Мурманской области проектом федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Объем субвенции из бюджета ФФОМС на 2020 год определен с применением Методики распределения субвенций из бюджета ФФОМС, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462 (с учетом изменений, действующих с 01.01.2019, далее - Методика распределения субвенций из бюджета ФФОМС).

Сравнительный анализ показателей, учтенных при расчете объема субвенции на 2019 год и на 2020 год, представлен в таблице:

| Наименование показателя | 2019 год | 2020 год |
|---|---|---|
| Численность застрахованных лиц, человек | 750 901 (по состоянию на 01.01.2018) | 739 614 (по состоянию на 01.01.2019) |
| Федеральный норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС на одного застрахованного (установленный в проекте постановления Правительства РФ), рублей | 11 800,2 | 12 699,2 |
| Коэффициент дифференциации, определенный на основании Методики распределения субвенций из бюджета ФФОМС для Мурманской области | 1, 862* | 1, 861* |

| Объем субвенции из ФФОМС, тыс. рублей | 16 498 776,0 | 17 479 453,9 |
|--|---------------------|---------------------|
| Справочно*: | | |
| <i>Формула расчета коэффициента дифференциации: K = 0,7 x 2,201 + 0,3 x ПР, где 2,201 – сумма средневзвешенного районного коэффициента к заработной плате и средневзвешенной процентной надбавки к заработной плате; ПР = 0,22 x К^{жк} + 0,78 x К^ц</i> | | |
| - ПР - коэффициент ценовой дифференциации бюджетных услуг | 1,069 | 1,067 |
| - К ^{жк} - коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг | 1,255 | 1,258 |
| - К ^ц - коэффициент уровня цен | 1,016** | 1,013** |

* В расчете коэффициента дифференциации применяются формулы расчета, учитывающие показатели:

- темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в Российской Федерации в году, на который рассчитывается субвенция, к году, предшествующему году, в котором рассчитывается субвенция, в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации.

- коэффициенты стоимости жилищно-коммунальных услуг и уровня цен в субъекте Российской Федерации, определяемые в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (далее – Методика № 670).

** По результатам анализа влияния отдельных показателей на объем субвенции из бюджета ФФОМС, проведенным Счетной палатой (направлена в Мурманскую областную Думу письмом от 09.04.2019 № 05-02/173), отмечено, что в большей степени на объем субвенции влияет коэффициент уровня цен (его удельный вес в формуле расчета коэффициента ценовой дифференциации бюджетных услуг - 78%). По мнению Счетной палаты расчет данного коэффициента по Методике № 670 не является достаточно прозрачным, т.к. основан на показателях, не имеющих определенных значений (периода, даты).

- прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджету ТФОМС (поступления по межтерриториальным расчетам за медицинскую помощь, оказанную гражданам вне территории страхования) – 205 745,4 тыс. рублей (что больше ожидаемого исполнения 2019 года на 6 684,5 тыс. рублей и составляет 1,1 % от общей суммы доходов 2020 года).

Расходы

Бюджет ТФОМС по расходам на 2020 год предусмотрен законопроектом в размере 18 243 198,2 тыс. рублей, что на 5,9 % выше законодательно утвержденных назначений бюджета ТФОМС на 2019 год (17 220 122,0 тыс. рублей).

Состав расходной части бюджета ТФОМС соответствует целям финансового обеспечения, определенным частью 5 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ, в том числе:

- выполнение функций органа управления территориального фонда;
- выполнение территориальных программ ОМС.

В приложении 4 к законопроекту определены направления расходования средств ТФОМС и объемы бюджетных ассигнований на 2020 год по разделам классификации расходов бюджетов:

- раздел 01 00 «Общегосударственные вопросы» - в сумме 113 287,3 тыс. рублей (0,6 % от общего объема расходов);

- раздел 09 00 «Здравоохранение» - в сумме 18 129 910,9 тыс. рублей (99,4% от общего объема расходов).

Расходы по разделу 01 00 «Общегосударственные вопросы»

По разделу 01 00 «Общегосударственные вопросы» запланированы расходы на выполнение управленческих функций ТФОМС в сумме 113 287,3 тыс. рублей, что на 1,2 % больше законодательно утвержденных объемов на 2019 год (111 962,1 тыс. рублей), в том числе:

– расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения функций ТФОМС определены в сумме 91 113,6 тыс. рублей и по сравнению с 2019 годом увеличиваются на 4 002,3 тыс. рублей или на 4,6 %, что в связано с индексацией заработной платы на 4,0 % с 01.10.2019 и на 3,0 % с 01.10.2020, а также с изменением штатного расписания ТФОМС с 01.10.2019 в части приведения размеров должностных окладов специалистов ТФОМС в соответствие с требованиями статьи 1 Закона Мурманской области от 24.10.2005 № 669-01-ЗМО «О размерах должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих Мурманской области» во взаимосвязи с нормами пункта 5.9 Положения о ТФОМС Мурманской области № 510-ПП.

Счетная палата отмечает, что на основании пункта 5.9 Положения о ТФОМС Мурманской области № 510-ПП размеры должностных окладов работникам ТФОМС Мурманской области устанавливаются в соответствии с нормативными правовыми актами Мурманской области, регулирующими вопросы установления размеров и условий оплаты труда работникам органа управления здравоохранением Мурманской области (Министерства здравоохранения Мурманской области).

Таким образом, действие пункта 9 статьи 50 Закона Мурманской области от 13.10.2005 № 660-01-ЗМО «О государственной гражданской службе Мурманской области», согласно которому увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы, должно осуществляться с учетом уровня инфляции (потребительских цен), распространяется на размеры окладов лиц, работающих в ТФОМС Мурманской области.

Законопроектом учтена индексация бюджетных ассигнований на оплату труда работников ТФОМС Мурманской области с 01.10.2020 на 3,0 %, что на 0,5 процентных пункта ниже прогнозируемого уровня инфляции, определенного Прогнозом социально-экономического развития: на 2020 год – 3,5 процента;

– расходы на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд по сравнению с 2019 годом снижаются на 2 760,1 тыс. рублей или на 11,1 %, и составят 22 027,9 тыс. рублей;

– расходы на уплату налогов, сборов и иных платежей запланированы в сумме 95,9 тыс. рублей и по сравнению с 2019 годом увеличиваются на 33,0 тыс. рублей или на 52,5 %, что связано с расходами по уплате государственной пошлины при регистрации договоров аренды имущества;

– расходы на осуществление социальной выплаты одному работнику при переезде из районов Крайнего Севера в сумме 50,0 тыс. рублей (в 2019 году данный вид расходов отсутствовал).

В материалах к законопроекту содержится расчет ожидаемых расходов ТФОМС на собственное содержание на 2020-2022 годы, что соответствует требованиям статьи 25 Закона о бюджетном процессе. Согласно представленному расчету направления расходования средств по экономическим подстатьям соответствуют управленческим функциям ТФОМС как государственного учреждения.

В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 7 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ расходы на обеспечение выполнения территориальным фондом управленческих функций в размере 113 287,3 тыс. рублей согласованы с ФФОМС письмом от 20.09.2019 № 1687/11.

На основании частей 1, 2 статьи 6 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ во взаимосвязи с частью 7 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» расходы на обеспечение выполнения ТФОМС своих функций в полном объеме обеспечиваются за счет субвенций, предоставляемых из бюджета ФФОМС.

Расходы по разделу 09 00 «Здравоохранение»

Расходы ТФОМС по разделу 09 «Здравоохранение», предусмотренные в сумме 18 129 910,9 тыс. рублей, запланированы по следующим направлениям:

- непрограммные направления деятельности (целевые статьи 7300000000) - расходы в сумме 270 499,5 тыс. рублей, а именно:
 - на медицинскую помощь, оказанную гражданам вне территории страхования, т.е. на территории Мурманской области, в сумме 205 745,4 тыс. рублей (за счет прочих межбюджетных трансфертов, поступающих от территориальных фондов других субъектов РФ) и в сумме 6 133,6 тыс. рублей (за счет межбюджетного трансферта из областного бюджета);
 - на финансирование мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также на приобретение и проведение ремонта медицинского оборудования в сумме 58 620,5 тыс. рублей (за счет прочих неналоговых доходов, зачисляемых в нормированный страховой запас ТФОМС).
- реализация Территориальной программы ОМС (программные направления деятельности, целевые статьи 9300000000) расходы в сумме 17 859 411,4 тыс. рублей, из них:
 - на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории Мурманской области в рамках базовой части Территориальной программы ОМС в сумме 17 366 166,6 тыс. рублей (за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС), из которых 808 351,1 тыс. рублей направляется на оплату медицинской помощи, оказанной за пределами Мурманской области. Расходы на оплату медицинской помощи, оказанной за пределами Мурманской области, в 2020 году увеличиваются на 19,1 % по сравнению с 2019 годом (678 740,5 тыс. рублей), объем планируемых расходов подтвержден расчетом, прилагаемым к материалам законопроекта;
 - на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС, в сумме 493 244,8 тыс. рублей (средства межбюджетного трансферта из областного бюджета).

Расходы медицинских учреждений, работающих в системе ОМС на территории Мурманской области, на реализацию Территориальной программы ОМС в 2020 году, и в дальнейшем профинансированные за счет средств бюджета ТФОМС составят 16 557 815,5 тыс. рублей, что на 947 787,9 тыс. рублей, или 5,7% больше 2019 года (15 610 027,6 тыс. рублей).

В сопоставлении с результатами проведенного Счетной палатой анализа объемов кредиторской задолженности медицинских учреждений в 2019 году (информация от 15.10.2019 № 05-02/516 направлена в Мурманскую областную Думу) следует отметить следующее.

Учитывая, что расходы по заработной плате персонала и начислений на них в структуре расходов медицинских учреждений за счет средств ОМС составляют 70 – 87 %%, по которым запланирован рост с 01.10.2019 на 4,0 % и с 01.10.2020 на 3 %⁴, а также учитывая приоритетность выполнения Указов Президента Российской Федерации в части увеличения оплаты труда работникам медицинских учреждений, увеличение запланированных расходов медицинских учреждений на 5,7 % в основном будет направлено на повышение оплаты труда персонала.

При этом по состоянию на 01.09.2019 в ряде медицинских учреждений, работающих в Мурманской области в системе ОМС (9 областных, 2 федеральных и 1 ведомственное учреждение), сохраняется значительный уровень просроченной кредиторской задолженности по средствам ОМС - 513 029,2 тыс. рублей (просроченная задолженность по выплатам персоналу отсутствует). Запланированное на 2020 год повышение расходов медицинских учреждений за счет средств ОМС не сможет существенно повлиять на финансовое положение медицинских учреждений.

Анализ объемов финансового обеспечения Территориальной программы ОМС на 2020 год

Средства бюджета ТФОМС на реализацию Территориальной программы ОМС являются основным источником финансирования программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Мурманской области (далее – ТППГ). Согласно проекту Закона о программе госгарантий в 2020 году средства бюджета ТФОМС в стоимости ТППГ (17 859 411,4 тыс. рублей) составят 76,7 процентов.

В соответствии с положениями раздела 5 «Финансовое обеспечение Программы» приложения к проекту Закона о программе госгарантий на 2020 год в рамках Территориальной программы ОМС на 2020 год планируется осуществлять:

- финансирование видов медицинской помощи, входящих в базовую программу ОМС, (далее – базовая программа ОМС) - за счет средств субвенции из ФФОМС;

⁴ В соответствии с основными подходами к формированию расходов областного бюджета, утвержденными постановлением Правительства Мурманской области от 28.10.2019 № 498-ПП «Об основных направлениях бюджетной политики Мурманской области на 2020 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

- финансирование видов медицинской помощи, включенных в Территориальную программу ОМС в дополнение к установленным базовой программой ОМС, (далее – сверх базовая программа ОМС) - за счет средств межбюджетных трансфертов, передаваемых из областного бюджета бюджету ТФОМС.

Стоимость Территориальной программы ОМС на 2020 год, указанная в проекте Закона о программе госгарантий, составляет 17 859 411,4 тыс. рублей.

Проект Закона о программе госгарантий содержит расчет стоимости Территориальной программы ОМС на 2020 год (приложение 4, таблицы 4.1.1. и 4.2.1.), в котором стоимость Территориальной программы ОМС на 2020 год определена с учетом численности застрахованных лиц в субъекте по состоянию на 01.01.2019 (739 614 человек) исходя из установленных в ТППГ:

- нормативов объема медицинской помощи;
- нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи;
- норматива финансового обеспечения Территориальной программы ОМС (далее – подушевой норматив финансирования).

Данный расчет соответствует требованиям по составу исходных показателей для расчета стоимости территориальных программ, указанным в проекте Программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, подлежащей утверждению постановлением Правительства РФ⁵ (далее – проект федеральной Программы госгарантий на 2020 год).

В соответствии с требованиями части 11 статьи 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ и проекта федеральной Программы госгарантий на 2020 год стоимость утвержденной территориальной программы ОМС не может превышать размер бюджетных ассигнований на реализацию территориальной программы ОМС, установленный законом о бюджете территориального фонда.

Данные нормы законодательства в предлагаемых к утверждению проектах Закона о бюджете Фонда и Закона о программе госгарантий соблюдены:

- стоимость Территориальной программы ОМС на 2020 год, указанная в проекте Закона о программе госгарантий, составляет 17 859 411,4 тыс. рублей, и не превышает размера бюджетных ассигнований на реализацию Территориальной программы ОМС на 2020 год, предусмотренных в законопроекте в сумме 17 859 411,4 тыс. рублей.

Таким образом, расходная часть бюджета ТФОМС позволит обеспечить выполнение Территориальной программы ОМС на 2020 год, предусмотренной в составе проекта Закона о программе госгарантий на 2020 год, как в части запланированных объемов медицинской помощи, так и в части нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи.

В разделе 6 проекта Закона о программе госгарантий на 2020 год предлагаются к утверждению средние нормативы объема медицинской помощи по видам, условиям и формам ее оказания, которые используются в целях

⁵ Проект подготовлен Министерством здравоохранения Российской Федерации 10.09.2019.

планирования и финансово-экономического обоснования размера средних подушевых нормативов финансового обеспечения.

Согласно пояснительной записке к проекту Закона о программе госгарантий при формировании нормативов учитывались статистические данные о динамике заболеваемости и смертности населения Мурманской области, в том числе в части социально значимых заболеваний, учитывались потребность населения в медицинской помощи.

Применение названных показателей при формировании нормативов объемов медицинской помощи регламентировано в разделе VI проекта федеральной Программы госгарантий на 2020 год.

Предлагаемые к утверждению нормативы объемов предоставления медицинской помощи в Мурманской области в рамках базовой программы ОМС и в рамках сверх базовой программы ОМС (в расчете на одно застрахованное лицо в год) представлены в таблице:

| Виды медицинской помощи | утверждено на 2019 год | предлагается к утверждению на 2020 год | Отклонение регионального норматива 2020 года от 2019 года | Средний федеральный норматив | Отклонение регионального норматива от федерального |
|--|------------------------|--|---|------------------------------|--|
| По медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы ОМС | | | | | |
| Скорая медицинская помощь (вызовов) | 0,315 | 0,304 | -0,011 | 0,29 | +0,014 |
| В амбулаторных условиях (посещений/обращений): | | | | | |
| - с профилактической и иными целями | 2,88 | 2,93 | | 2,93 | - |
| - в связи с заболеваниями | 1,77 | 1,77 | | 1,77 | - |
| - в неотложной форме | 0,56 | 0,54 | | 0,54 | - |
| - для проведения отдельных диагностических (лабораторных) исследований: | | | - | | |
| - компьютерной томографии | - | 0,0275 | -0,02 | 0,0275 | - |
| - магнитно-резонансной томографии | - | 0,0119 | | 0,0119 | - |
| - ультразвукового исследования | - | 0,6932 | | 0,6932 | - |
| - холтеровского мониторирования | - | 0,0193 | | 0,0193 | - |
| - эндоскопических диагностических исследований | - | 0,0477 | | 0,0477 | - |
| - молекулярно-генетических исследований с целью выявления онкологических заболеваний | - | 0,0007 | | 0,0007 | - |
| В условиях дневных стационаров (случай лечения). | 0,062 | 0,06297 | +0,00097 | 0,06296 | +0,00001 |
| - в том числе, медицинская помощь по профилю «онкология» | 0,00631 | 0,007648 | +0,001317 | 0,007648 | - |
| Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях (случаев госпитализации), - в том числе, медицинская помощь по профилю «онкология» | 0,17443 | 0,17671 | +0,00228 | 0,17671 | - |
| | 0,0091 | 0,01147 | +0,00237 | 0,01147 | - |
| По медицинской реабилитации | 0,004 | 0,005 | +0,001 | 0,005 | - |
| По медицинской помощи, оказываемой в рамках сверх базовой части программы ОМС | | | | | |
| В амбулаторных условиях, (посещений/обращений): | | | | | |
| - с профилактической и иными целями | 0,18 | 0,192 | +0,012 | 0,73 | x |
| - в связи с заболеваниями | 0,041 | 0,036 | -0,005 | 0,144 | x |
| В условиях дневных стационаров, (случай лечения) | 0,006 | 0,001 | -0,005 | 0,004 | x |
| Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях | 0,00211 | 0,00218 | +0,00007 | 0,0146 | x |
| Паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях, (койко-дней) | 0,103 | 0,094 | -0,011 | 0,092 | x |

Нормативы объемов медицинской помощи на 2020 год в рамках базовой программы ОМС соответствуют средним федеральным нормативам, указанным в

проекте федеральной Программы госгарантий на 2020 год, за исключением скорой медицинской помощи, где имеется незначительное превышение среднего федерального норматива.

С 2020 года в соответствии с проектом федеральной Программы госгарантий на 2020 год устанавливаются нормативы объемов медицинской помощи в рамках базовой программы ОМС для проведения отдельных диагностических (лабораторных) исследований.

В части медицинской помощи, оказываемой в рамках сверх базовой части программы ОМС, финансирование которой осуществляется за счет средств межбюджетного трансферта из областного бюджета, нормативы объемов медицинской помощи ниже средних федеральных нормативов, установленных за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов, за исключением паллиативной медицинской помощи.

Согласно проекту федеральной Программы госгарантий на 2020 год в части медицинской помощи, оказываемой за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов, с учетом более низкого, по сравнению со среднероссийским уровнем заболеваемости и смертности населения от социально значимых заболеваний на основе реальной потребности населения, установленные в территориальных программах дифференцированные нормативы объема медицинской помощи могут быть обоснованно ниже средних нормативов, предусмотренных в настоящей Программе.

На основании пункта 5 раздела 1 письма Минздрава России от 21.12.2018 № 11-7/10/1-511⁶ в части медицинской помощи, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджета Мурманской области, с учетом более низкого, по сравнению со среднероссийским, уровня заболеваемости и смертности населения от социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, особенностей половозрастного состава и плотности населения, транспортной доступности, а также климатогеографических особенностей региона может применяться понижающий коэффициент к средним нормативам объема медицинской помощи, установленным Программой, - в размере 0,7. При этом рекомендуемые дифференцированные нормативы объема медицинской помощи, оказываемой за счет бюджетных ассигнований бюджета Мурманской области следующие:

⁶ Письмо Министерства здравоохранения РФ от 21.12.2018 № 11-7/10/1-511 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» применялось при формировании ТПГГ на 2020 год с учетом нормы пункта 2 постановления Правительства РФ от 10.12.2018 № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

| Виды медицинской помощи | Рекомендуемые дифференцированные нормативы объема медицинской помощи | Предлагается к утверждению на 2020 год | Отклонение регионального норматива 2020 года от минимального рекомендуемого норматива |
|---|--|--|---|
| В амбулаторных условиях, (посещений/обращений): - с профилактической и иными целями - в связи с заболеваниями | 0,51-0,73 0,101 - 0,144 | 0,192 0,036 | - 0,318 - 0,065 |
| В условиях дневных стационаров, (случай лечения) | 0,0102- 0,0146 | 0,001 | - 0,0002 |
| Специализированная медицинская помощь в стационарных условиях | 0,0028 – 0,004 | 0,00218 | - 0,00062 |
| Паллиативная медицинская помощь в стационарных условиях, (койко-дней) | 0,064 – 0,092 | 0,094 | + 0,03 |

Средние нормативы финансовых затрат за счет средств ОМС на единицу объема медицинской помощи (далее – нормативы финансовых затрат) на 2020 год составляют:

рублей

| По медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы ОМС | | | | |
|--|--|---|--|---|
| Виды медицинской помощи | утверждено на 2019 год | предлагается к утверждению на 2020 год | рост «+», снижение «-» по отношению к 2019 году | Средний федеральный норматив с учетом коэффициента дифференциации для Мурманской области (1,861) |
| Скорая медицинская помощь (на 1 вызов) | 4 308,67 | 4 519,62 | +210,95 | 4 519,62 |
| В амбулаторных условиях (на 1 посещение/обращение), оказываемой: - с профилактической и иными целями - в связи с заболеваниями - в неотложной форме - для проведения отдельных диагностических (лабораторных) исследований: - компьютерной томографии - магнитно-резонансной томографии - ультразвукового исследования - холтеровского мониторирования - эндоскопических диагностических исследований - молекулярно-генетических исследований с целью выявления онкологических заболеваний | 882,22 2 448,16 1 119,81 x x x x x x | 955,07 2 632,20 1 174,29 7 440,09 6 587,75 1 071,01 940,36 1 638,80 27 915,00 | +72,85 +184,04 +54,48 x x x x x | 955,07 2 632,20 1 174,29 7 440,09 6 587,75 1 071,01 940,36 1 638,80 27 915,00 |
| В условиях дневных стационаров (на 1 случай лечения), - по профилю «онкология» | 35 873,48 131 432,25 | 38 065,64 144 484,88 | +2 192,16 +13 052,63 | 38 065,64 144 484,88 |
| В стационарных условиях (на 1 случай госпитализации), - по профилю «онкология» | 59 737,06 142 831,23 | 64 602,20 187 679,80 | +4 865,14 +44 848,57 | 64 602,20 187 679,80 |
| По медицинской реабилитации (на 1 случай госпитализации) | 64 530,59 | 67 217,09 | +2 686,5 | 67 217,09 |
| По медицинской помощи, оказываемой в рамках сверх базовой части программы ОМС | | | | |
| Виды медицинской помощи | утверждено на 2019 год | предлагается к утверждению на 2020 год | рост «+», снижение «-» по отношению к 2019 году | Средний федеральный норматив с учетом коэффициента дифференциации для Мурманской области (1,635) |
| В амбулаторных условиях (на 1 посещение/обращение), оказываемой: - с профилактической и иными целями - в связи с заболеваниями | 834,28 2 494,05 | 759,93 2 226,24 | -74,35 -267,81 | 747,52 2 167,68 |
| В условиях дневных стационаров (на 1 случай лечения) | 21 410,94 | 22 139,85 | +728,91 | 22 139,86 |
| В стационарных условиях (на 1 случай госпитализации) | 38 710,37 | 44 688,59 | + 6 707,13 | 128 236,48 |
| Паллиативная помощь в стационарных условиях (включая отделения сестринского ухода) (на 1 койко-день) | 2 338,6 | 3 433,17 | +1 094,57 | 3 433,17 |

Формирование нормативов финансовых затрат в целом проведено с применением письма Минздрава России от 21.12.2018 № 11-7/10/1-511:

- в части медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы ОМС, нормативы финансовых затрат соответствуют федеральным нормативам (с учетом применения коэффициента дифференциации для Мурманской области – 1,861);

- нормативы финансовых затрат в рамках сверх базовой части программы ОМС по медицинской помощи, оказанной в условиях дневных стационаров и паллиативной помощи соответствуют рекомендованным федеральным нормативам (с учетом применения рекомендованного коэффициента дифференциации для Мурманской области при расчете нормативов за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта – 1,635). При этом, по амбулаторной помощи - региональный норматив превышает рекомендованный федеральный норматив, по стационарной помощи – не достигает рекомендованного федерального норматива.

В соответствии с требованиями проекта федеральной Программы госгарантий на 2020 год подушевой норматив финансирования медицинской помощи в Мурманской области, предлагаемый к утверждению на 2020 год, установлен исходя из нормативов объемов медицинской помощи и нормативов финансовых затрат с учетом коэффициента дифференциации (1,861), и составляет за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС на финансирование базовой программы ОМС – 23 633,21 рублей (в том числе расходы на содержание аппарата ТФОМС, которые составляют 153,17 рублей на 1 застрахованное лицо), что больше подушевого норматива на 2019 год (21 971,97 рублей) на 7,6 процента.

Подушевой норматив финансирования медицинской помощи за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС на финансирование базовой программы ОМС в 2020 году, запланированный на федеральном уровне (без применения коэффициента дифференциации) составляет 12 699,2 рублей (на 899,0 рублей больше, чем в 2019 году), с учетом применения коэффициента дифференциации для Мурманской области - 23 633,21 рублей, что соответствует нормативу, предлагаемому к утверждению в ТППГ на 2020 год.

Выводы

1. Проект закона Мурманской области «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» разработан в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и другими законодательными и нормативными правовыми актами и методическими документами.

2. Бюджет ТФОМС на 2020 год сбалансирован, предлагается к утверждению без дефицита. Доходы и расходы бюджета ТФОМС сформированы в соответствии с требованиями статей 146, 147 Бюджетного кодекса РФ и частей 4, 5 статьи 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ, и составляют 18 243 198,2 тыс. рублей.

3. Установленные законопроектом размеры нормированного страхового запаса и норматива расходов на ведение дела по обязательному медицинскому

страхованию соответствуют требованиям статьи 26 и 38 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

4. Требования бюджетного законодательства, предъявляемые к процедуре формирования законопроекта, в том числе в части применения бюджетной классификации, а также соответствие принимаемых бюджетных обязательств целям и задачам социально-экономической политики Мурманской области в сфере здравоохранения, соблюдены.

5. Объем субвенции из бюджета ФФОМС в 2020 году составит 17 479 453,9 тыс. рублей, или 95,8 % от общего объема доходов бюджета ТФОМС, что на 980 677,9 тыс. рублей больше объема субвенции 2019 года.

Формирование объема субвенции для Мурманской области на 2020 год осуществлялось с учетом коэффициента дифференциации для Мурманской области 1,861 (в 2019 году – 1,862), в условиях снижения численности застрахованных лиц (с 750 901 человек – на 01.01.2018 до 739 614 человек – на 01.01.2019) и увеличения норматива финансового обеспечения в рамках базовой программы ОМС на одного застрахованного (с 11 800,2 рублей в 2019 году до 12 699,2 рублей в 2020 году).

6. В общем объеме расходов бюджета ТФОМС на 2020 год:

6.1. расходы на обеспечение выполнения территориальным фондом управленческих функций составляют 113 287,3 тыс. рублей, или 0,7 процента. Требования пункта 8 части 2 статьи 7 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ по утверждению данных расходов выполнены: расходы согласованы с Федеральным фондом ОМС и подлежат финансированию за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС. Направления расходования средств по экономическим подстатьям соответствуют управленческим функциям ТФОМС как государственного учреждения.

Законопроектом учтена индексация бюджетных ассигнований на оплату труда работников ТФОМС с 01.10.2020 на 3,0 %, что на 0,5 процентных пункта ниже прогнозируемого уровня инфляции, определенного Прогнозом социально-экономического развития: на 2020 год – 3,5 процента.

6.2. расходы на здравоохранение Мурманской области составляют 18 129 910,9 тыс. рублей, или 99,3 %, из них на реализацию Территориальной программы ОМС планируется направить 17 859 411,4 тыс. рублей.

7. Объем финансирования Территориальной программы ОМС включает расходы:

- на реализацию базовой программы ОМС в сумме 17 366 166,6 тыс. рублей или 97,2 % от стоимости Территориальной программы ОМС) (средства субвенции из бюджета ФФОМС);

- на реализацию сверх базовой программы ОМС, в сумме 493 244,8 тыс. рублей или 2,8 % от стоимости Территориальной программы ОМС (средства межбюджетного трансферта из областного бюджета).

8. Стоимость Территориальной программы ОМС на 2020 год, указанная в проекте Закона о программе госгарантий (17 589 411,4 тыс. рублей), соответствует размеру бюджетных ассигнований на реализацию Территориальной программы ОМС на 2020 год, предусмотренных в проекте

Закона о бюджете ТФОМС на 2020 год, чем исполняются требования пункта 11 статьи 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

Расходная часть бюджета ТФОМС позволит обеспечить выполнение Территориальной программы ОМС на 2020 год, предусмотренной в составе проекта Закона о программе госгарантий на 2020 год, как в части запланированных объемов медицинской помощи, так и в части нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи.

9. Расходы медицинских учреждений за счет средств бюджета ТФОМС составят в 2020 году 16 557 815,5 тыс. рублей, что на 947 787,9 тыс. рублей, или 5,7 % больше 2019 года (15 610 027,6 тыс. рублей).

Учитывая, запланированное с 01.10.2020 повышение заработной платы персонала медицинских учреждений и приоритетность выполнения Указов Президента Российской Федерации в части увеличения оплаты труда работникам медицинских учреждений, увеличение запланированных расходов медицинских учреждений за счет средств бюджета ТФОМС на 5,7 % в основном будет направлено на повышение оплаты труда персонала и не сможет существенно повлиять на финансовое положение медицинских учреждений, в том числе имеющих просроченную кредиторскую задолженность.

10. Нормативы объемов медицинской помощи на 2020 год, предлагаемые к утверждению в проекте Закона о программе госгарантий

- в рамках базовой программы ОМС соответствуют средним федеральным нормативам, за исключением скорой медицинской помощи, где имеется незначительное превышение среднего федерального норматива;

- в рамках сверх базовой программы ОМС ниже средних федеральных нормативов, за исключением паллиативной медицинской помощи. Учитывая, что статистические показатели заболеваемости социально значимыми заболеваниями в Мурманской области ниже показателей Российской Федерации и показателей по Северо-Западному Федеральному округу, а также, учитывая положения проекта федеральной Программы госгарантий на 2020 год, утверждение нормативов объемов медицинской помощи, оказываемых в рамках сверх базовой части программы ОМС, в размерах ниже федеральных нормативов, является допустимым. Вместе с тем, региональные норматива 2020 года ниже минимальных нормативов, рекомендованных Минздравом России для Мурманской области (с учетом понижающего коэффициента 0,7).

11. Нормативы финансовых затрат на 2020 год, предлагаемые к утверждению в проекте Закона о программе госгарантий:

- в части медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы ОМС соответствуют федеральным нормативам;

- в части медицинской помощи, оказываемой в рамках сверх базовой программы ОМС, ниже рекомендованных на федеральном уровне по стационарной помощи (с учетом применения рекомендованного коэффициента дифференциации для Мурманской области при расчете нормативов за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта – 1,635).

12. Подушевой норматив финансирования медицинской помощи за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС на финансирование базовой программы

ОМС в 2020 году, предлагаемый к утверждению в проекте Закона о программе госгарантий соответствует подушевому нормативу финансирования медицинской помощи за счет средств субвенции из бюджета ФФОМС на финансирование базовой программы ОМС на 2020 год, указанному в проекте федеральной Программы госгарантий на 2020 год, и составляет с учетом коэффициента дифференциации для Мурманской области (1,861) 23 633,21 рублей.

Таким образом, расчет объемов финансирования Территориальной программы ОМС на 2020 год основан на нормативах объемов медицинской помощи и нормативах финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи с учетом подушевых нормативов, предусмотренных проектом федеральной Программы госгарантий на 2020 год, что соответствует положениям статьи 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

Контрольно-счетная палата Мурманской области предлагает учесть данное заключение при рассмотрении закона Мурманской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Мурманской области

Н.В. Климова