



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ**

Ленинградская ул., д.15а, Чита, 672000

Тел./факс (3022) 26-62-32

Е-mail: info@kspzab.ru

ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213

ИНН/КПП 7536102529/753601001

"15" ноября 2017 года № 131 - КСП

**Председателю
Законодательного Собрания
Забайкальского края**

И.Д. Лиханову

Уважаемый Игорь Дмитриевич!

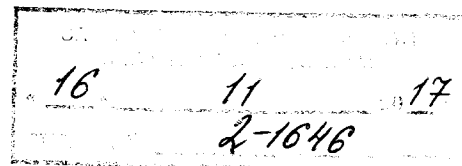
Направляю в Законодательное Собрание Забайкальского края для рассмотрения заключения Контрольно-счетной палаты Забайкальского края:

- от 14.11.2017 №115-17/КФ-З-КСП по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» на 9 листах;

- от 15.11.2017 №116-17/КФ-З-КСП по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» на 206 листах с приложениями на 93 листах.

Председатель КСП

С.А. Доробалук





КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Ленинградская ул., д.15 а, Чита, 672000

Тел./факс (3022) 26-62-32, info@kspzab.ru

ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213, ИНН/КПП 7536102529/753601001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края
«О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского
страхования Забайкальского края на 2018 год
и плановый период 2019 и 2020 годов»**

14 ноября 2017 года

№115-17/КФ-3-КСП

Заключение Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на проект закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Проект закона) подготовлено в соответствии с полномочиями, предусмотренными частью 12 статьи 145 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 2 части 1 статьи 12 Закона Забайкальского края от 02.11.2011 №579-33К «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края».

Проект закона, внесенный Губернатором Забайкальского края в Законодательное Собрание Забайкальского края, представлен на экспертизу в Контрольно-счетную палату Забайкальского края (далее – Контрольно-счетная палата) 2 ноября 2017 года.

В соответствии с требованиями статьи 39.1 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае» Проект закона одобрен распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2017 № 481-р.

В ходе проведенной экспертизы Проекта закона установлено следующее:

1. Доходная часть бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края (далее – бюджет ТФОМС Забайкальского края) на 2018 год предусматривает поступления в общем объеме 16 638 846,3 тыс. рублей, в том числе:

- 16 271 346,3 тыс. рублей – субвенция из Федерального фонда обязательного медицинского страхования на осуществление переданных полномочий в сфере обязательного медицинского страхования;

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

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

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

Показатели доходной части бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов и соотношения к предыдущим периодам представлены в следующей таблице:

тыс.руб.

Расходы	Закон о бюджете на 2017 год	Проект бюджета на 2018 год	Отклонение от бюджета на 2017 год %	Проект бюджета на 2019 год	К предыдущему году %	Проект бюджета на 2020 год	К предыдущему году %
Доходы всего	13 716 673,1	16 638 846,3	+21,3	17 106 674,4	+2,8	17 790 983,5	+4,0
Неналоговые доходы	217 500,0	139 500,0	-35,9	-	-	-	-
Безвозмездные поступления	13 499 173,1	16 499 346,3	+22,2	17 106 674,4	+3,7	17 790 983,5	+4,0
Субвенции бюджетам ТФОМС	13 386 173,1	16 271 346,3	+21,6	16 868 164,4	+3,7	17 542 933,1	+4,0
Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам ТФОМС	125 000,0	230 000,0	+84,0	238 510,0	+3,7	248 050,4	+4,0
Возврат остатков	-12 000,0	-2 000,0	-83,3	-	-	-	-

В ходе настоящей экспертизы проведен анализ указанных показателей:

1.1. Размер субвенции на 2018 год из Федерального фонда ОМС соответствует показателю проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». Расчет осуществлен в соответствии с методикой распределения субвенций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 462, исходя из численности застрахованных лиц и подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, а также коэффициента дифференциации для Забайкальского края.

По сравнению с 2017 годом увеличение размера субвенции на 2018 год на 2 885 173,2 тыс. рублей или на 21,6 %, обусловлено увеличением подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС с 8 896,0 руб. до 10 812,7 руб. или на 17,7 %. Согласно пояснительной записке проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» увеличение объема субвенции в 2018 году по сравнению с 2017 годом было определено с учетом повышения заработной платы медицинских работников по Указу № 597, а также увеличения остальных расходов (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие затраты) на индекс потребительских цен - 4 % ежегодно.

Анализ соотношения объема субвенции из Федерального фонда ОМС и объема страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения показал, что в 2018 году на 1 рубль подлежащих уплате из бюджета края страховых взносов, приходится 2,3 рубля субвенции, предоставляемой из бюджета Федерального фонда ОМС в

бюджет ТФОМС Забайкальского края (в 2015 году – 1,8 руб., в 2016 году – 1,9 руб., в 2017 году – 2,0 руб.). Несмотря на положительную динамику, данный показатель в 2018 году будет менее среднероссийского, который составит 2,8 руб. Ситуация обусловлена тем, что утвержденные на федеральном уровне методологические подходы к определению тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения и расчету субвенции различаются, что приводит к неравным условиям финансового обеспечения ОМС в субъектах Российской Федерации (от 1,7 руб. до 5,2 руб.).

1.2. Объем межбюджетных трансфертов, передаваемых на возмещение расходов за лечение граждан, застрахованных на территории других субъектов РФ (межтерриториальные расчеты), в сумме 230 000,0 тыс. рублей спрогнозирован с учетом роста тарифов на оплату медицинской помощи и фактических поступлений в предыдущие периоды.

1.3. Основную долю прогнозируемых неналоговых доходов бюджета ТФОМС Забайкальского края в 2018 году составляют доходы по подгруппе вида доходов 116 «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» - 137 200,0 тыс. рублей (98,4 % от общей суммы неналоговых доходов), что на 36,2 % менее утвержденного на 2017 год показателя по данному виду доходов. Следует отметить, что по данным бюджетной отчетности ТФОМС Забайкальского края, за 9 месяцев 2017 года фактические поступления указанных доходов составили 111 811,7 тыс. рублей (51,9 % от утвержденного на 2017 год объема)

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

2. Расходная часть бюджета ТФОМС на 2018 год предусматривает расходы в общем объеме 16 638 846,3 тыс. рублей. Направления расходов представлены в следующей таблице:

тыс.руб.

Расходы	Закон о бюджете на 2017 год	Проект бюджета на 2018 год	Отклонение от бюджета на 2017 год %	Проект бюджета на 2019 год	К предыдущему году %	Проект бюджета на 2020 год	К предыдущему году %
Общегосударственные вопросы	92 043,6	97 675,5	+6,1	97 675,5	0,0	97 675,5	0,0
Расходы на выплаты персоналу	74 170,7	78 301,6	+5,6	78 301,6	0,0	78 301,6	0,0
Закупка товаров, работ и услуг	17 132,3	18 617,5	+8,7	18 617,5	0,0	18 617,5	0,0
Иные бюджетные ассигнования	740,6	756,4	+2,1	756,4	0,0	756,4	0,0
Здравоохранение	13 624 629,5	16 541 170,8	+21,4	17 008 998,9	+2,8	17 693 308,0	+4,0
Финансовое обеспечение организации ОМС	13 349 629,5	16 111 170,8	+20,7	16 677 158,9	+3,5	17 348 194,4	+4,0

Расходы	Закон о бюджете на 2017 год	Проект бюджета на 2018 год	Отклонение от бюджета на 2017 год %	Проект бюджета на 2019 год	К предыдущему году %	Проект бюджета на 2020 год	К предыдущему году %
Межбюджетные трансферты бюджетам ТФОМС	275 000,0	320 000,0	+16,4	331 840,0	+3,7	345 113,6	+4,0
Финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного проф. образования медработников, а также по приобретению и проведению ремонта медоборудования	-	110 000,0		-	-	-	
Итого расходов	13 716 673,1	16 638 846,3	+21,3	17 106 674,4	+2,8	17 790 983,5	+4,0

В целом, расходы бюджета ТФОМС Забайкальского края на 2018 год превышают утвержденные на 2017 год расходы на 2 922 173,2 тыс. рублей или на 21,3 %, что в основном обусловлено увеличением объема субвенции из Федерального фонда ОМС. В плановом периоде по разделу «Здравоохранение» предусмотрен рост расходов на 2,8 % и 4,0 %.

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

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

Обоснованность указанных выше выводов также подтверждает тот факт, что целью государственной программы «Развитие здравоохранения Забайкальского края» является обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг населению. В свою очередь, одним из основных принципов осуществления обязательного медицинского страхования, предусмотренных статьёй 4 Федерального закона

№326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», является создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования.

2.1. Предлагаемые Проектом закона расходы на осуществление управленческих функций ТФОМС Забайкальского края выше аналогичных расходов, утвержденных на 2017 год, на 5 631,9 тыс. рублей или на 6,1 %.

В соответствии со статьёй 7 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» расходы на обеспечение выполнения ТФОМС Забайкальского края своих функций на 2018 год в сумме 97 675,5 тыс. рублей согласованы Федеральным фондом ОМС (письмо от 25.10.2017 №8787/21-2/5524).

Согласно проекту бюджетной сметы ТФОМС Забайкальского края, расходы на оплату труда в 2018 году планируются практически на уровне 2017 году (в сумме 55 695,0 тыс. рублей, что на 0,3 % выше фонда оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края на 2017 год, утвержденного распоряжением Правительства Забайкальского края от 29.08.2016 № 381-р (55 531,3 тыс. рублей)). Рост расходов на выплаты персоналу в основном обусловлен предусмотренными проектом бюджетной сметы расходами по подстатье КОСГУ 212 «Прочие выплаты» в сумме 3 584,1 тыс. рублей на компенсацию работникам ТФОМС Забайкальского края расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно. По мнению Контрольно-счетной палаты, данные расходы необоснованно учтены в проекте бюджетной сметы ТФОМС Забайкальского края, поскольку в соответствии со статьёй 325 Трудового кодекса РФ выплата указанной компенсации предусмотрена только для лиц, работающих в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В Забайкальском крае приравненными к районам Крайнего Севера являются только три муниципальных района, на территории которых отсутствуют какие-либо структурные подразделения ТФОМС Забайкальского края.

Также, Контрольно-счетная палата отмечает, что до настоящего времени Правительством Забайкальского края не утвержден фонд оплаты труда ТФОМС Забайкальского края на 2018 год. Кроме того, Правительством Забайкальского края не утверждено положение об оплате труда работников ТФОМС Забайкальского края, как это предусмотрено Законом Забайкальского края от 09.04.2014 № 964-ЗЗК «Об оплате труда работников государственных учреждений Забайкальского края». Полномочие Правительства Забайкальского по установлению условий оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края закреплено в указанном законе Забайкальского края в соответствии с изменениями, внесёнными Законом Забайкальского края от 01.03.2017 № 1457-ЗЗК. По информации ТФОМС Забайкальского края проекты правовых актов Правительства

Забайкальского края (об утверждении положения об оплате труда, об утверждении фонда оплаты труда на 2018 год) находятся в стадии согласования.

Расчет объема бюджетных ассигнований на оплату труда на 2018 год осуществлен исходя из действующего в ТФОМС Забайкальского края коллективного договора, согласно которому работники фонда по условиям оплаты труда приравниваются к государственным гражданским служащим Забайкальского края, что не соответствует положениям части 5 статьи 85 Бюджетного кодекса РФ, статьи 145 Трудового кодекса РФ.

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

2.2. Расходы по разделу «Здравоохранение» на 2018 год предлагается утвердить в сумме 16 541 170,8 тыс. рублей, в том числе:

- 16 111 170,8 тыс. рублей на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории Забайкальского края (за счет субвенции из Федерального фонда ОМС – 15 853 670,8 тыс. рублей, за счет поступлений межбюджетных трансфертов от ТФОМС субъектов РФ – 230 000,0 тыс. рублей, за счет неналоговых доходов – 27 500,0 тыс. рублей);

- 320 000,0 тыс. рублей на предоставление межбюджетных трансфертов территориальным фондам ОМС субъектов РФ (за счет субвенции из Федерального фонда ОМС);

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

2.2.1 Объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный Проектом закона на 2018 год для осуществления расчетов с территориальными фондами ОМС субъектов РФ за медицинскую помощь, оказанную жителям края за пределами территории Забайкальского края, составляет 320 000,0 тыс. рублей. Указанный объем спрогнозирован с учетом роста тарифов на оплату медицинской помощи и динамики фактических показателей бюджета ТФОМС за последние годы, приведенных в следующей таблице:

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год	9 месяцев 2017 года	Проект бюджета на 2018 год
Поступления в бюджет ТФОМС на возмещение расходов за лечение граждан, застрахованных на территории других субъектов РФ, тыс.руб.	54 431,5	88 695,6	136 247,9	108 388,5	230 000,0

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год	9 месяцев 2017 года	Проект бюджета на 2018 год
Перечисления территориальным фондам ОМС субъектов РФ за медицинскую помощь, оказанную жителям края, тыс.руб.	198 504,0	229 347,7	269 737,5	206 132,5	320 000,0
сальдо	- 144 072,5	- 140 652,1	- 133 489,6	- 97 744,0	- 90 000,0

3. На формирование нормированного страхового запаса в составе расходов бюджета ТФОМС Проектом закона предусмотрено 1 355 945,5 тыс. рублей. Предлагаемый размер нормированного страхового запаса не превышает предельный размер, установленный частью 6.4 статьи 26 Федерального закона №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

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

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

Выводы:

По результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» установлено следующее:

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

- 16 638 846,3 тыс. рублей в 2018 году, т.е. с ростом на 21,3 % к утвержденным на 2017 год расходам;

- 17 106 674,4 тыс. рублей в 2019 году (рост на 2,8 % к 2018 году);

- 17 790 983,5 тыс. рублей в 2020 году (рост на 4,0 % к 2019 году).

Рост доходов обусловлен увеличением размера субвенции, предоставляемой из бюджета Федерального фонда ОМС, в связи с повышением подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС. Согласно пояснительной записке проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» увеличение объема

субвенции рассчитано с учетом повышения заработной платы медицинских работников, предусмотренного Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

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

3. Отдельные параметры расходов заложены в бюджет ТФОМС Забайкальского края в отсутствие правовых на то оснований:

3.1. С 12 марта 2017 года вступили в силу изменения, внесенные в Закон Забайкальского края от 09.04.2014 № 964-ЗЗК «Об оплате труда работников государственных учреждений Забайкальского края», согласно которым Правительство Забайкальского края утверждает положение об оплате труда работников ТФОМС Забайкальского края, а также фонд оплаты труда. До настоящего времени указанные правовые акты Правительством Забайкальского края не приняты.

Предусмотренный Проектом закона объем бюджетных ассигнований на оплату труда работников ТФОМС Забайкальского края рассчитан исходя действующего в ТФОМС Забайкальского края коллективного договора, согласно которому работники фонда по условиям оплаты труда приравниваются к государственным гражданским служащим Забайкальского края, что не соответствует положениям части 5 статьи 85 Бюджетного кодекса РФ, статьи 145 Трудового кодекса РФ.

По информации ТФОМС Забайкальского края, проекты правовых актов Правительства Забайкальского края (об утверждении положения об оплате труда, об утверждении фонда оплаты труда на 2018 год) находятся в стадии согласования.

3.2. Проектом бюджетной сметы ТФОМС Забайкальского края, на основании которого определен объем бюджетных ассигнований на осуществление управленческих функций ТФОМС, предусмотрены расходы в сумме 3 584,1 тыс. рублей на компенсацию работникам ТФОМС Забайкальского края расходов на оплату стоимости проезда и провоза

багажа к месту использования отпуска и обратно. По мнению Контрольно-счетной палаты, данные расходы необоснованно учтены в проекте бюджетной сметы аппарата ТФОМС Забайкальского края, поскольку в соответствии со статьёй 325 Трудового кодекса РФ выплата указанной компенсации предусмотрена только для лиц, работающих в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В Забайкальском крае приравненными к районам Крайнего Севера являются только три муниципальных района, на территории которых отсутствуют какие-либо структурные подразделения ТФОМС Забайкальского края.

Предложения:

1. Предложить Законодательному Собранию Забайкальского края рассмотреть проект закона Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» в установленном порядке с учетом настоящего заключения.

2. Рекомендовать Правительству Забайкальского края:

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

- до начала очередного финансового года принять правовые акты, касающиеся оплаты труда работников ТФОМС Забайкальского края, необходимость принятия которых предусмотрена Законом Забайкальского края от 09.04.2014 № 964-33К «Об оплате труда работников государственных учреждений Забайкальского края».

3. Рекомендовать ТФОМС Забайкальского края исключить из проекта бюджетной сметы расходы на компенсацию работникам ТФОМС Забайкальского края расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно.

Председатель КСП



С.А. Доробалюк