

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«___» _____ 20__ г.

№ ЗКМ-_____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 13 октября 2020 г. № 52К (1425))

1. Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации (далее также – Счетная палата) на проект федерального закона № 1027745-7 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с пунктом 12 статьи 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее также – БК РФ), со статьями 13 и 18 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 204 «Предварительный аudit формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

Заключение подготовлено на основании результатов контрольного мероприятия «Проверка обоснованности показателей проекта бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов с подготовкой заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», проведенного Счетной палатой Российской Федерации на объекте контроля – в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования (г. Москва) (далее – контрольное мероприятие).

2. Общая характеристика проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

2.1. Структурные особенности и основные характеристики проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Параметры проекта федерального закона № 1027745-7 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее также – законопроект, проект бюджета ФОМС, Фонд, ФОМС) рассчитаны в соответствии с основными макроэкономическими параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, предоставленными Минэкономразвития Российской Федерации 23 сентября 2020 года (по базовому варианту).

Законопроект содержит 7 статей и 7 приложений, которыми утверждаются основные характеристики бюджета Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов; главные администраторы доходов бюджета Фонда, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета Фонда; источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда; бюджетные ассигнования бюджета Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов; межбюджетные трансферты из бюджета Фонда другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации; особенности установления отдельных расходов бюджета Фонда в 2021 году; особенности исполнения бюджета Фонда.

Согласно основным характеристикам бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, установленным статьей 1 законопроекта:

прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда в сумме 2 533 798 499,2 тыс. рублей, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 293 073 261,9 тыс. рублей;

общий объем расходов бюджета Фонда в сумме 2 545 373 244,5 тыс. рублей;

объем дефицита бюджета Фонда в сумме 11 574 745,3 тыс. рублей;

на 2022 год прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда в сумме 2 656 525 144,4 тыс. рублей, в том числе за счет межбюджетных

трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 293 512 384,3 тыс. рублей, и на 2023 год в сумме 2 798 770 963,5 тыс. рублей, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 295 496 867,1 тыс. рублей;

общий объем расходов бюджета Фонда на 2022 год в сумме 2 657 988 131,3 тыс. рублей и на 2023 год в сумме 2 798 771 437,4 тыс. рублей;

объем дефицита бюджета Фонда на 2022 год в сумме 1 462 986,9 тыс. рублей и на 2023 год в сумме 473,9 тыс. рублей.

В соответствии со статьей 2 законопроекта устанавливается перечень главных администраторов доходов бюджета Фонда согласно приложению 1 к законопроекту (часть 1 статьи 2). Также статьей 2 законопроекта утверждается перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета Фонда в приложении 2 к законопроекту (часть 2).

Статья 3 законопроекта утверждает источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов согласно приложению 3 к законопроекту.

Статьей 4 законопроекта утверждаются бюджетные ассигнования Фонда по разделам, подразделам, целевым статьям и группам видов расходов классификации расходов бюджетов в соответствии с приложением 4 к законопроекту.

Вопросы распределения субвенций из бюджета Фонда, направляемых в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и города Байконура, возникающих при осуществлении переданных в сфере обязательного медицинского страхования полномочий (далее также – субвенции), урегулированы статьей 5 законопроекта и установленными приложением 6 к законопроекту значениями распределяемой субвенции (части 1 и 2). Кроме того, указанной статьей определены параметры расходов Фонда на цели направления из бюджета Фонда в 2021 году и в плановом периоде 2022 и 2023 годов в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации межбюджетных трансфертов для обеспечения финансирования медицинских мероприятий в сфере материнства и детства.

Особенностью установления отдельных расходов бюджета Фонда в 2021 году согласно статье 6 законопроекта является установление основания для внесения в 2021 году изменений в соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в показатели сводной бюджетной

росписи бюджета Фонда при использовании (перераспределении) в соответствии с решениями Фонда средств нормированного страхового запаса Фонда, зарезервированных в пределах бюджетных ассигнований, установленных приложениями 4 и 5 к законопроекту.

При этом общий размер средств нормированного страхового запаса Фонда не должен превышать среднемесячный размер планируемых поступлений средств Фонда на 2021 год.

Статьей 7 законопроекта устанавливается, что средства, перечисленные в бюджет Фонда из бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования за нарушение условий, установленных при предоставлении межбюджетных трансфертов из бюджета Фонда, источником финансового обеспечения которых являлись межбюджетные трансферты из федерального бюджета, подлежат перечислению в федеральный бюджет (часть 1).

К особенностям законопроекта также относятся впервые применяемые нормы части 2 указанной статьи, в соответствии с которыми в 2021 году устанавливается возможность предоставления бюджету Фонда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для их предоставления бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление денежных выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Частью 3 статьи 7 законопроекта установлены коэффициенты дифференциации для расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов согласно приложению 7 к законопроекту (пункт 1) и коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг для расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения установлен на 2021 год в размере, равном 1,196, на 2022 год - 1,244, на 2023 год - 1,294 (пункт 2).

Основные параметры проекта бюджета Фонда на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (в сравнении с параметрами бюджета ФОМС на 2020 год и его ожидаемым исполнением, установленными Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 382-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного

медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее также – Федеральный закон № 382-ФЗ) представлены в приложении № 1.

2.2. Порядок и сроки формирования и согласования проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Методологию подготовки проекта бюджета ФОМС определяли:

статьи 11, 145 и 192 БК РФ, глава 34 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ);

график подготовки и рассмотрения в 2020 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (поручение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2020 г. № ДГ-П13-5419 (далее - График);

Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 790);

Правила осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2020 г. № 723);

Порядок формирования и представления главными распорядителями средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (главными администраторами источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации)

обоснований бюджетных ассигнований по расходам (источникам финансирования дефицита) бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 28 декабря 2017 г. № 257н;

Порядок формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденный приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н;

Правила ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 621;

Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структура и принципы назначения, утвержденный приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н;

Методика прогнозирования поступлений доходов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденная приказом ФНС России 4 сентября 2019 г. № ММВ-7-1/439@ (далее – Методика ФНС России);

коды (перечни кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденные приказом Минфина России от 8 июня 2020 г. № 99н;

иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок бюджетного планирования и подготовки проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период.

При составлении проекта бюджета ФОМС использовались отчетные данные по исполнению бюджета ФОМС за 2019 год, а также оценка ожидаемого исполнения бюджета Фонда в 2020 году.

Законопроект формировался в сроки, установленные Графиком, внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30 сентября 2020 года одновременно с проектом федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в сроки, установленные пунктом 1 статьи 192 БК РФ.

Данные о представленных в соответствии с Графиком документах и материалах отражены в приложении № 2.

3. Анализ соответствия проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики), Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и иным программным документам

В целом проект бюджета ФОМС направлен на решение задач и достижение стратегических целей развития здравоохранения, определенных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года», Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года, а также в государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия отмечены риски недостижения в 2020 году значения показателя «Число граждан, прошедших профилактические осмотры» со значением на 2020 год 63,8 млн человек федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» национального проекта «Здравоохранение» в связи с распространением в 2020 году новой коронавирусной инфекции. Так, за январь – июль 2020 года прошли профилактические мероприятия 15,5 млн человек, или 24,3 % целевого показателя, что связано с приостановлением проведения профилактических медицинских осмотров и диспансеризации в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией.

3.1. Анализ соответствия проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным нормативным правовым актам Российской Федерации

Проект бюджета ФОМС сформирован в соответствии с принципами бюджетной системы Российской Федерации, определенными главой 5 БК РФ, на основе положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, об обязательном медицинском страховании и об охране здоровья граждан Российской Федерации.

Согласно БК РФ доходы, расходы и источники финансирования дефицита отражены в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В соответствии со статьей 87 БК РФ проект бюджета ФОМС подготовлен с использованием реестра расходных обязательств.

В соответствии со статьей 169 БК РФ проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств, что учтено при подготовке проекта бюджета ФОМС.

Обоснования бюджетных ассигнований сформированы Фондом в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

4. Доходы проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Доходная часть бюджета Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов спрогнозирована в соответствии с БК РФ, НК РФ, федеральными законами от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» (далее –

Федеральный закон № 354-ФЗ).

В соответствии с приложением 1 к законопроекту установлены четыре главных администратора доходов Фонда:

Федеральное казначейство (код 100);

Федеральная налоговая служба (код 182);

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (код 394);
территориальные фонды обязательного медицинского страхования (код 395).

Общий объем доходов бюджета Фонда планируется на 2021 год в сумме 2 533,8 млрд. рублей, на 2022 год – 2 656,5 млрд. рублей, на 2023 год – 2 798,8 млрд. рублей.

По доходам бюджета Фонда отмечается положительная динамика по страховым взносам на обязательное медицинское страхование и налоговым доходам. В 2021 году их размер увеличится по сравнению с предыдущим годом на 17,1 млрд. рублей (на 5,5 %), в 2022 году – на 122,1 млрд. рублей (на 5,5 %), в 2023 году – на 140,1 млрд. рублей (на 5,9 %).

Основным источником доходов бюджета Фонда являются страховые взносы на обязательное медицинское страхование, на долю которых приходится в 2021 году 88,3 %, в 2022 году – 88,8 %, в 2023 году – 89,3 %.

Размер страховых взносов на ОМС запланирован на 2021 год в сумме 2 237,0 млрд. рублей, на 2022 год – 2 359,1 млрд. рублей, на 2023 год – 2 499,2 млрд. рублей. Указанный объем формируется из страховых взносов на ОМС работающего населения и страховых взносов на ОМС неработающего населения.

Сумма страховых взносов на ОМС работающего населения, поступающих в доход бюджета Фонда, рассчитана в соответствии с Методикой ФНС России исходя из фонда заработной платы по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год в размере 27 890 млрд. рублей, на 2022 год – 29 815 млрд. рублей, на 2023 год – 31 904 млрд. рублей. Для расчета поступлений страховых взносов на ОМС работающего населения использовались данные отчетности ФНС за 2019 год по форме 8-СВ «О базе для начисления страховых взносов и структуре начислений по страховым взносам» и по другим формам налоговой отчетности.

Общий размер страховых взносов на ОМС работающего населения оценивается на 2021 год в сумме 1 453,7 млрд. рублей, на 2022 год – 1 544,4 млрд. рублей, на 2023 год – 1 651,7 млрд. рублей.

Размер страховых взносов на ОМС неработающего населения рассчитан в том числе в соответствии с требованиями Федерального закона № 354-ФЗ исходя из численности застрахованного по ОМС неработающего населения, по состоянию на 1 января 2020 года 80,4 млн. человек (по данным единого регистра застрахованных лиц).

На 2021 - 2023 годы расчет страховых взносов на ОМС неработающего населения произведен исходя из тарифа 18 864,6 рубля, коэффициентов дифференциации и коэффициентов удорожания стоимости медицинских услуг, установленных законопроектом.

Размер поступления страховых взносов на ОМС неработающего населения определен в следующих объемах: на 2021 год в сумме 783,3 млрд. рублей, на 2022 год - 814,8 млрд. рублей, на 2023 год - 847,5 млрд. рублей с учетом коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг (соответственно 1,196, 1,244, 1,294).

В бюджете Фонда предусматриваются межбюджетные трансферты из федерального бюджета на 2021 год в размере 293,1 млрд. рублей, на 2022 год – 293,5 млрд. рублей, на 2023 год – 295,5 млрд. рублей, которые предоставляются на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов, на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи по профилю «Онкология», на высокотехнологичную медицинскую помощь, не включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования, на оплату родового сертификата.

В связи с изменением условий осуществления финансово-хозяйственной деятельности по причине изменения эпидемиологической ситуации в виду распространения новой коронавирусной инфекции влияние на формирование доходов Фонда в 2021 году может оказать рассрочка (отсрочка) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам и страховым взносам, предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

Кроме того, влияние на доходы бюджета ФОМС будут оказывать Федеральный закон от 29 сентября 2019 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в статью 24² части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (действует с 1 января 2020 г. в части установления страховых взносов на ОМС отдельным категориям плательщиков в размере 0 %), Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ

«О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (действует с 1 января 2021 года, а также в отношении правоотношений, возникших после 1 апреля 2020 года, и устанавливает размер страховых взносов на ОМС для отдельных категорий плательщиков в размере 5,0 %), а также Федеральный закон от 31 июня 2020 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (действует с 1 января 2021 года и устанавливает размер страховых взносов на ОМС для отдельных категорий плательщиков в размере 0,1 %).

Значимым представляется прогнозируемое влияние на исполнение бюджета ФОМС 2021 года и на плановый период 2022 и 2023 годов проекта федерального закона № 1027750-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – законопроект об ОМС).

Так, в соответствии с проектируемыми нормами законопроекта об ОМС Фонд наделяется статусом самостоятельного участника обязательного медицинского страхования, тогда как в настоящее время участниками обязательного медицинского страхования являются только территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации и медицинские организации. Предусматривается наделение Фонда отдельными полномочиями страховщика в части организации оказания и оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам федеральными медицинскими учреждениями (за исключением организаций, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях). Федеральные медицинские учреждения будут осуществлять деятельность в системе обязательного медицинского страхования в соответствии с договорами, заключаемыми между ними и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Для определения объемов предоставления указанными учреждениями медицинской помощи и тарифов предусматривается образование отдельной специальной тарифной комиссии, в состав которой включаются представители Минздрава России, ФОМС, представители медицинских профессиональных некоммерческих организаций или их ассоциаций (союзов) и профессиональных союзов медицинских работников или их объединений (ассоциаций) на паритетных началах.

Кроме того, контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, ведение персонифицированного учета медицин-

ской помощи, оказываемой федеральными медицинскими учреждениями, ведение претензионной работы в части указанной медицинской помощи, осуществление расчетов с федеральными медицинскими учреждениями, а также защита прав застрахованных лиц будет осуществляться Федеральным фондом обязательного медицинского страхования без участия страховых медицинских организаций.

Территориальные фонды смогут предоставлять страховым медицинским организациям средства, предназначенные на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию в соответствии с нормативом, предусмотренным договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, в размере не менее 0,5 % и не более 1 % суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам.

5. Расходы проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Расходы бюджета Фонда спрогнозированы с учетом планируемых доходов на трехлетний период и прогнозируются на 2021 год в сумме 2 545,4 млрд. рублей, на 2022 год – 2 658,0 млрд. рублей, на 2023 год – 2 798,8 млрд. рублей.

В результате проведенного сравнительного анализа размеров расходов ФОМС, предусмотренных в законопроекте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, относительно расходов Фонда в 2020 году установлено разнонаправленное изменение отдельных обобщенных показателей расходов (как увеличение, так и уменьшение). Результаты анализа представлены в приложении № 3.

Основной статьей расходов бюджета Фонда (89,4 % расходов бюджета Фонда) является субвенция бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации, которая в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ представляется в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации ОМС на территориях субъектов Российской Федерации (далее – субвенция).

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, осуществляющей воздушными судами), специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь по установленному перечню.

Размер субвенции определен с учетом:

сохранения соотношения заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в регионе по врачам – 200 %, среднему медицинскому персоналу – 100 % в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597;

увеличения заработной платы младшего медицинского персонала и прочего персонала с 1 октября 2022 и 2023 годов, прочие расходы (медикаменты, расходные материалы, питание, коммунальные и другие услуги) с 1 января на индекс потребительских цен: в 2021 – на 3,7 %, в 2022 и 2023 годах – по 4 % ежегодно;

финансового обеспечения оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения.

В рамках реализации базовой программы ОМС предусматривается увеличение объемов помощи в части проведения профилактических осмотров и диспансеризации населения с 43 % в 2020 году до 59,7 % в 2023 году, а также увеличение объемов дорогостоящих исследований, проводимых в целях выявления заболеваний на ранних стадиях, включения в базовую программу проведения тестирования пациентов, в том числе перед госпитализацией на COVID-19, а также увеличение нормативов финансового обеспечения скорой медицинской помощи.

На оказание высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, в бюджете Фонда предусматриваются средства: на 2021 год – 109 690 257,9 тыс. рублей, на 2022, 2023 годы – 108 190 257,9 тыс. рублей ежегодно.

Законопроектом предусматривается в 2021 – 2023 годах предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета Фонда бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовой период, а также проведение профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни исходя из стоимости родового сертификата в размере 12,0 тыс. рублей.

Законопроектом предусмотрены средства нормированного страхового запаса, зарезервированные в пределах бюджетных ассигнований, установленных приложением 4 к законопроекту.

Согласно пункту 3 статьи 6 законопроекта общий размер средств нормированного страхового запаса Фонда не должен превышать среднемесячный размер планируемых поступлений средств Фонда на 2021 год и в соответствии с законопроектом составил 142 289 103,7 тыс. рублей.

Указанные средства по решению Фонда будут направляться:

в целях устранения кадрового дефицита врачей и среднего медицинского персонала в первичном звене на предоставление бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования межбюджетных трансфертов для формирования нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования на цели, указанные в пункте 4 части 6 статьи 26 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204) в сумме 18 344 044,8 тыс. рублей ежегодно;

на предоставление бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования межбюджетных трансфертов для осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения (в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. № ДМ-П14-3355, от 26 апреля 2019 г. № ТГ-П12-3549) в сумме 1 183 298,4 тыс. рублей в 2021 году, 1 206 973,0 тыс. рублей в 2022 году, 1 231 120,8 тыс. рублей в 2023 году;

на увеличение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств Фонда в случае недостаточности доходов бюджета Фонда для финансового обеспечения их исполнения;

на оплату расходов Фонда по изготовлению и доставке полисов ОМС единого образца сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели;

на финансовое обеспечение расходов на исполнение судебных актов.

В целях обеспечения доступности медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, гарантированного объема медицинской помощи и их финансирования

начиная с 2021 года в составе нормированного страхового запаса Фонда предусматривается выделение в базовой программе ОМС объемов медицинской помощи, оказываемой в условиях дневного и круглосуточного стационара федеральными государственными бюджетными учреждениями, а также их финансовое обеспечение в сумме 119 416 432,5 тыс. рублей на 2021 год, 125 387 254,1 тыс. рублей на 2022 год, 131 656 616,8 тыс. рублей на 2023 год.

В расходах на финансовое и материально-техническое обеспечение Фонда на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов по сравнению с расходами, предусмотренными Федеральным законом № 382-ФЗ, не предусмотрены расходы по подразделу 0112 «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов», целевая статья расходов 01К0000000 «Подпрограмма «Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни», 01 К 10 00000 «Ведомственная целевая программа «Организация обязательного медицинского страхования в Российской Федерации».

С учетом того что при формировании плана-графика закупок Фонда на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов не учтены новые виды расходов кода бюджетной классификации, а также в целях предупреждения нецелевого расходования бюджетных средств в 2021 году объекту проверки указано на необходимость использования новых видов расходов, применяемых при формировании бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов:

вид расходов 247 «Закупка энергетических ресурсов» (вместо вида расходов 244);

вид расходов 246 «Закупка товаров, работ, услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем», который выделен из вида расходов 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий».

6. Межбюджетные отношения

Анализ межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета, а также направляемых из бюджета ФОМС, изложен в разделах 4 и 5 Заключения.

В настоящее время подготовлены изменения в Методику 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, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 462, которые разработаны Фондом в связи с подготовкой законопроекта об ОМС.

Кроме того, в бюджете Фонда предусматриваются обосабленные средства обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение специализированной медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара, оказываемой федеральными медицинскими организациями, при установлении в базовой программе обязательного медицинского страхования нормативов объемов предоставления такой медицинской помощи. С учетом неравномерного размещения федеральных медицинских организаций по территории Российской Федерации в отдельных субъектах Российской Федерации их влияние на выполнение объемов специализированной медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования будет неравнозначным.

Устранение указанного влияния в целях сглаживания дифференциации по отдельным субъектам Российской Федерации и недопущения снижения размеров субвенции в субъектах Российской Федерации возможно путем изменения механизма распределения субвенций между бюджетами территориальных фондов обязательного медицинского страхования с учетом доли объемов медицинской помощи, оказываемой федеральными медицинскими организациями. В этих целях в формулу определения размера субвенции с 2021 года планируется введение коэффициента корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе обязательного медицинского страхования.

7. Источники финансирования на обеспечение сбалансированности бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования

В соответствии со статьей 2 законопроекта в приложении № 2 к законопроекту утверждается перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета Фонда, согласно которому ФОМС является главным администратором источников финансирования дефицита бюджета Фонда.

Пунктом 3 статьи 1 законопроекта объем дефицита бюджета Фонда на 2021 год устанавливается в сумме 11 574 745,3 тыс. рублей, на 2022 год в сумме 1 462 986,9 тыс. рублей и на 2023 год в сумме 473,9 тыс. рублей. Бюджет Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов сбалансирован за счет переходящих остатков.

8. Выводы

8.1. Проект бюджета ФОМС сформирован в соответствии с БК РФ, НК РФ, законодательными и иными нормативными правовыми актами в сфере обязательного медицинского страхования, охраны здоровья граждан.

Параметры законопроекта рассчитаны в соответствии с основными макроэкономическими параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (по базовому варианту).

8.2. Работа по подготовке законопроекта велась Фондом в соответствии с Графиком.

8.3. В целом проект бюджета ФОМС направлен на решение задач и достижение стратегических целей развития здравоохранения, определенных документами стратегического планирования.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия отмечены риски недостижения в 2020 году значения показателя «Число граждан, прошедших профилактические осмотры» со значением на 2020 год 63,8 млн человек федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» национального проекта «Здравоохранение» в связи с распространением в 2020 году новой коронавирусной инфекции.

8.4. Общий объем доходов бюджета Фонда планируется на 2021 год в сумме 2 533,8 млрд. рублей, на 2022 год – 2 656,5 млрд. рублей, на 2023 год – 2 798,8 млрд. рублей.

По доходам бюджета Фонда отмечается положительная динамика по страховым взносам на обязательное медицинское страхование и налоговым доходам. В 2021 году их размер увеличится по сравнению с предыдущим годом на 117,1 млрд. рублей (на 5,5 %), в 2022 году – на 122,1 млрд. рублей (на 5,5 %), в 2023 году – на 140,1 млрд. рублей (на 5,9 %).

8.5. В бюджете Фонда предусматриваются межбюджетные трансферты из федерального бюджета на 2021 год в размере 293,1 млрд. рублей, на 2022 год – 293,5 млрд. рублей, на 2023 год – 295,5 млрд. рублей, которые

предоставляются на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов, на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи по профилю «Онкология», на высокотехнологичную медицинскую помощь, не включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования, на оплату родового сертификата.

8.6. Расходы бюджета Фонда спрогнозированы с учетом планируемых доходов на трехлетний период и прогнозируются на 2021 год в сумме 2 545,4 млрд. рублей, на 2022 год – 2 658,0 млрд. рублей, на 2023 год – 2 798,8 млрд. рублей.

Основной статьей расходов бюджета Фонда (89,4 % расходов бюджета Фонда) является субвенция бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации, которая определена в 2021 году в размере 2 276,8 млрд. рублей, в 2022 году - 2 384,4 млрд. рублей, в 2023 году – 2 518,9 млрд. рублей.

8.7. В бюджете Фонда предусматриваются обособленные средства обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение специализированной медицинской помощи в стационарных условиях и условиях дневного стационара, оказываемой федеральными медицинскими организациями, при установлении в базовой программе обязательного медицинского страхования нормативов объемов предоставления такой медицинской помощи.

8.8. Бюджет Фонда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов сбалансирован за счет переходящих остатков.

9. Предложения

Направить Заключение в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Приложение: 1. Основные параметры проекта бюджета Фонда на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (в сравнении с параметрами бюджета ФОМС на 2020 год и его ожидаемым исполнением, установленными Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 382-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов») на 4 л. в 1 экз.

2. Сведения об организации работы в соответствии с Графиком во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 25 мая 2020 г. № ДГ-П13-5419 на 5 л. в 1 экз.

3. Сравнительный анализ расходов ФОМС, предусмотренных в законопроекте на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, относительно расходов Фонда в 2020 году на 1 л. в 1 экз.

4. Анализ соответствия проекта федерального закона о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2021 и 2022 годов положениям посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2 л. в 1 экз.

5. Форма анализа соответствия проекта федерального закона о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов статьям Бюджетного кодекса Российской Федерации на 1 л. в 1 экз.

Заместитель Председателя

Г.С.Изотова