



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

163000, г. Архангельск, пл. Ленина, 1
тел./факс: (8182) 63-50-66
e-mail: support@kspao.ru

За сессию

Председателю
Архангельского областного
Собрания депутатов

Е.В. Прокофьевой

от 18.06.2019 № 01-02/ 769
на № 0213/195 от 14.06.2019

Уважаемая Екатерина Владимировна!

Направляем в Ваш адрес заключение на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Приложение: на 8 листах в 1 экз.

Председатель
контрольно-счетной палаты
Архангельской области

А.А. Дементьев

1
18.06.2019
01-02/769
9л.



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

пл. Ленина, 1, г. Архангельск, 163000 телефон/факс: 63-50-66, e-mail: support@kspao.ru

17 июня 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

В соответствии со статьей 8 областного закона от 30.05.2011 № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области», статьями 25-27 областного закона от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» контрольно-счетной палатой Архангельской области проведена экспертиза проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – законопроект).

Объем документов и материалов, представленных в контрольно-счетную палату одновременно с законопроектом, соответствует части 4 статьи 25 областного закона от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области».

Внесение изменений в областной закон от 20.12.2018 № 48-4-ОЗ «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» обусловлено:

- уточнением видов и сумм доходов, поступающих в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области (далее – бюджет ТФОМС);
- уточнением размера средств для финансового обеспечения софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала.

Представленный законопроект не предполагает увеличение общего объема доходов и расходов, в результате чего, доходная и расходная части бюджета ТФОМС на 2019 год останутся в прежнем размере 22 763,6605

млн.руб. и 22 931,2926 млн.руб. соответственно. Дефицит бюджета ТФОМС на 2018 год составит 167,6311 млн.руб.

Источником покрытия дефицита бюджета ТФОМС на 2019 год является остаток средств бюджета ТФОМС, образовавшийся по состоянию на 01.01.2019 в сумме 167,631 млн.руб.:

– 138,422 млн.руб. (82,58% от общей суммы остатка) – остаток средств субвенции 2018 года (в январе 2019 года на основании части 5 статьи 242 БК РФ средства перечислены в доход ФФОМС¹ (возвращены), образовался по причине авансирования оплаты медицинской помощи, оказанной в декабре 2018 года, в размере 95% от среднемесячного объема финансирования. Перечисленные в январе 2019 года в бюджет ФФОМС остатки средств в полном объеме вернулись в бюджет ТФОМС в феврале 2019 года;

– 4,885 млн.руб. (2,91%) – остаток средств, поступивших от ТФОМС² других субъектов Российской Федерации в рамках межтерриториальных расчетов, образовался по причине поступления указанных средств в последние дни декабря 2018 года;

– 23,073 млн.руб. (13,76%) – остаток средств, поступивших на финансовое обеспечение мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования, образовался по причине невыполнения Плана мероприятий на 2018 год³;

– 0,1084 млн.руб. (0,06%) – средства субвенции ФФОМС прошлых лет (возвращен в бюджет ФФОМС в январе 2019 года на основании части 5 статьи 242 БК РФ), образовался по причине возврата от страховых медицинских организаций (СМО) и медицинских организаций (МО) по результатам проведения контрольных мероприятий;

– 1,1422 млн.руб. (0,68%) – остаток по прочим поступлениям.

Законопроектом предлагается приложение № 4 «Прогнозируемые доходы бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год» областного закона 20.12.2018 № 48-4-ОЗ «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» изложить в новой редакции, в связи с увеличением следующих доходов:

– дополнительного поступления неналоговых доходов в сумме 3,234 млн.руб. или на 8,36%, в том числе:

– 0,594 млн.руб. или на 13,94% – денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о государственных внебюджетных

¹ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

² территориальные фонды обязательного медицинского страхования

³ утвержден распоряжением министерства здравоохранения Архангельской области от 28.09.2018 № 482-рл

- фондах и о конкретных видах обязательного социального страхования, бюджетного законодательства (в части бюджетов ТФОМС);
- 2,641 млн.руб. – возмещение МО и СМО средств, использованных незаконно или не по целевому назначению, источником финансового обеспечения которых являлись межбюджетные трансферты;
 - поступления доходов от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет, в сумме 0,105 млн.руб. или на 20,16%, в том числе:
 - 0,104 млн.руб. или на 19,95% – возврат из областного бюджета в бюджет ТФОМС средств, предоставленных медицинским работникам в качестве единовременных компенсационных выплат и возвращенных ими в связи с расторжением трудовых договоров с МО до истечения пятилетнего срока;
 - 0,001 млн.руб. или на 87,5% – возврат из бюджетов ТФОМС других субъектов РФ остатков межбюджетных трансфертов прошлых лет по межтерриториальным расчетам.

Наряду с этим, уточняются суммы возврата остатков межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение, которые отражаются со знаком «минус» в сумме 3,340 млн.руб. (увеличение в 6,27 раза), в том числе:

- 3,236 млн.руб. (в 29,84 раза) возврат в ФФОМС средств прошлых лет, возвращаемых МО и СМО, источником финансового обеспечения которых являлась субвенция ФФОМС;
- 0,104 млн.руб. (на 19,95%) возврат в ФФОМС средств, предоставленных медицинским работникам в качестве единовременных компенсационных выплат и возвращенных ими в связи с расторжением трудовых договоров с МО, поступивших из областного бюджета.

Законопроектом предлагается перераспределение следующих расходов:

1) Бюджетные ассигнования, предусмотренные по главе 395 разделу 09 подразделу 09 целевой статье 73 1 00 50930 «Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации» виду расходов 320 «Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат», в сумме 0,0885 млн.руб. предусмотреть по главе 395 разделу 09 подразделу 09 целевой статье 73 1 00 50931 «Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации (софинансирование расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала)» виду расходов 320 «Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат».

Перераспределение средств обусловлено следующим.

Федеральным законом от 28.11.2018 № 437-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ (далее – Федеральный закон об ОМС), вступившие в силу с 01 января 2019 года.

Часть 6 статьи 26 «Состав бюджета Федерального фонда и бюджетов территориальных фондов» Федерального закона об ОМС дополнена пунктом 4), а именно в составе расходов бюджета территориального фонда формируется нормированный страховой запас, в котором дополнительно предусматриваются средства для софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала.

Согласно пункту 6.6. статьи 26 Федерального закона об ОМС указанные средства нормированного страхового запаса, предоставляются ТФОМС медицинским организациям государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, оказывающим первичную медико-санитарную помощь в соответствии с территориальными программами обязательного медицинского страхования, на основании соглашения, типовая форма и порядок заключения которого утверждены приказом Минздрава России от 22.02.2019 № 86н. Порядок формирования средств нормированного страхового запаса, условия их предоставления медицинским организациям и порядок их использования установлены приказом Минздрава России от 22.02.2019 № 85н.

ФФОМС письмом от 25.03.2019 № 3423/26-1/и сообщил, что в целях реализации подпункта 4 пункта 6 статьи 26 Федерального закона об ОМС, в бюджете ТФОМС субъекта Российской Федерации на 2019 год необходимо предусмотреть средства для финансового обеспечения софинансирования расходов медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную помощь в соответствии с территориальными программами обязательного медицинского страхования на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала, в размере, а приложением к письму довел размеры данных средств в разрезе регионов, согласно которым в бюджете ТФОМС Архангельской области необходимо предусмотреть 133,2011 млн.руб., то есть на 0,0885 млн.руб. больше или на 0,007%).

2) Бюджетные ассигнования, предусмотренные на выполнение функций аппаратом ТФОМС по главе 395 разделу 01 подразделу 13 целевой статье 73 2 00 50930 виду расходов 240 «Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», в сумме 0,1699 млн.руб. предусмотреть:

- 0,0864 млн.руб. по главе 395 разделу 01 подразделу 13 целевой статье 73 2 00 50930 виду расходов 320 «Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат»;
- 0,0835 млн.руб. по главе 395 разделу 01 подразделу 13 целевой статье 73 2 00 50930 виду расходов 830 «Исполнение судебных актов».

Перераспределение обусловлено следующим.

Приказами ТФОМС от 07.11.2018 № 618-О «Об изменении обеспечения санитарного содержания помещений территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области» и от 20.12.2018 № 729-О «Об утверждении штатного расписания территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области» в организационно-штатную структуру территориального фонда внесены изменения, согласно которым требуется сокращение численности или штата работников.

В соответствии со статьей 318 Трудового кодекса Российской Федерации работникам, увольняемым из организации, расположенной в местности, приравненной к районам Крайнего Севера, в связи с сокращением численности или штата работников организации, за счет средств работодателя выплачивается выходное пособие, а также средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев со дня увольнения.

Расходы, связанные с предоставлением государственных гарантий работникам, уволенным в связи с сокращением занимаемой должности, на сумму 0,0864 млн.руб. предлагается предусмотреть по подгруппе видов расходов 320 «Социальные выплаты гражданам, кроме публичных нормативных социальных выплат».

Кроме того, предлагается увеличение бюджетные ассигнования по подгруппе видов расходов 830 «Исполнение судебных актов» на сумму 0,0835 млн.руб. в связи с уплатой государственной пошлины по решениям Арбитражного суда Архангельской области.

Указанные расходы предлагается увеличить за счет экономии по подгруппе видов расходов 240 «Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», сложившейся в сумме 0,1699 млн.руб.

Законопроектом предлагается пункт 7 статьи 8 областного закона от 20.12.2018 № 48-4-ОЗ «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» изложить в следующей редакции: «Установить, что на основании пункта 3 статьи 22 областного закона от 23 сентября 2008 года № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» территориальный фонд в ходе исполнения бюджета территориального фонда вправе вносить изменения в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в настоящий закон в части перераспределения бюджетных ассигнований между группами и подгруппами видов расходов классификации расходов бюджетов в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по направлению расходов «Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации».

Пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены основания внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления государственным внебюджетным фондом) без внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

В пункте 8 статьи 217 «Сводная бюджетная роспись» Бюджетного кодекса Российской Федерации обозначено, что законами субъектов Российской Федерации, регулирующими бюджетные правоотношения (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда), могут предусматриваться дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом) и (или) могут предусматриваться положения об установлении указанных дополнительных оснований в законе (решении) о бюджете.

Пунктом 3 статьи 22 «Показатели, утверждаемые областным законом о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования» областного закона от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» установлено, что в областном законе о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования могут предусматриваться дополнительные к установленным статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования без внесения изменений в областной закон о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Таким образом, внесение изменений в пункт 7 статьи 8 «Особенности исполнения бюджета территориального фонда на 2019 год» областного закона от 20.12.2018 № 48-4-ОЗ «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Архангельской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» соответствует действующему законодательству.

Однако контрольно-счетная палата полагает необходимым отметить, что согласно статье 7 «Бюджетные полномочия органа управления территориальным фондом обязательного медицинского страхования» областного закона от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» ТФОМС Архангельской области является органом формирующим проект бюджета ТФОМС, организующим исполнения бюджета ТФОМС и непосредственно его исполняющим, в состав которого входят расходы по его содержанию, и в той или иной мере контролирующим указанные процессы.

При этом следует иметь в виду, что для финансовых обязательств, направленных на расходование публичных фондов денежных средств, указание цели в силу нормативно закреплённого принципа бюджетной системы является обязательным (ст. 38 БК РФ).

Специфика самого объекта финансовых обязательств, того, на что направлены права и обязанности их участников, а именно денежные средства, публичный фонд денежных средств, и тот факт, что в процессе исполнения финансовых обязательств происходит использование такого фонда, требуют точного определения субъективных прав и юридических обязанностей в целях исключения возможных коррупционных факторов, необоснованной широты дискреционных полномочий.

Указанные изменения предусматривают широту дискреционных полномочий в части неопределённости оснований для принятия решения по внесению изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете ТФОМС по направлению расходов «Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации».

Полагаем возможным предусмотреть конкретные случаи, когда ТФОМС Архангельской области вправе вносить изменения в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в рассматриваемый закон в части перераспределения бюджетных ассигнований между группами и подгруппами видов расходов классификации расходов бюджетов, либо предусмотреть конкретные случаи, когда это право ограничено, по аналогии со статьёй 14 «Особенности исполнения областного бюджета в 2019 году» областного закона от 17.12.2018 № 35-4-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», так, например:

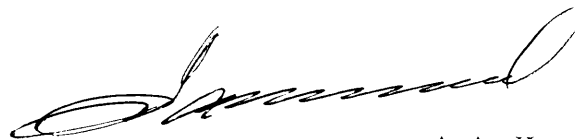
- перераспределение бюджетных ассигнований только между подгруппами вида расходов классификации расходов бюджетов в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по соответствующей целевой статье и группе вида расходов классификации расходов бюджетов;
- перераспределение бюджетных ассигнований между группами видов расходов классификации расходов бюджетов в пределах целевой статьи классификации расходов бюджетов, предусмотренной для отражения бюджетных ассигнований на предоставление населению соответствующих публичных нормативных и иных социальных выплат;
- перераспределение бюджетных ассигнований между группами и подгруппами видов расходов классификации расходов бюджетов (за исключением увеличения расходов на оплату труда) в пределах расходов на содержание и обеспечение своих функций.

Принятие законопроекта повлечет внесение изменений в Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Архангельской области на 2019

год и плановый период 2020 и 2021 годов, утвержденную постановлением
Правительства Архангельской области от 26.12.2018 № 646-III.

Контрольно-счетная палата Архангельской области считает возможным
принятие законопроекта с учетом замечаний на сессии Архангельского
областного Собрания депутатов.

Председатель
контрольно-счетной
палаты Архангельской области



А.А. Дементьев