

28 ОКТ 2024

№ 6157-1/24-06-03



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

Бегенину С.М.



Заключение
по результатам экспертизы проекта областного закона
«О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского
страхования Ленинградской области на 2025 год и на плановый период
2026 и 2027 годов»

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области (далее также – КСП ЛО) в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области от 18.10.2024 № 6157-ПОЗ-VI, пунктом 12 статьи 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ), пунктом 2 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» и пунктом 14 раздела I «Экспертно-аналитическая деятельность» Плана работы Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на 2024 год, утвержденного приказом КСП ЛО от 22.12.2023 № 01-09-46 (с изменениями), проведена экспертиза проекта областного закона «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ленинградской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (далее – проект закона, законопроект) и прилагаемых к нему материалов.

В соответствии с пунктом 6 Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Ленинградской области¹ Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Ленинградской области (далее – ТФОМС ЛО, Фонд) осуществляет управление средствами обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) на территории Ленинградской области, предназначенными для обеспечения гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медицинской помощи

¹ Утверждено постановлением Правительства Ленинградской области от 23.05.2024 № 327.

в рамках программы ОМС и в целях обеспечения финансовой устойчивости ОМС на территории Ленинградской области, а также решения иных задач, установленных Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Закон № 326-ФЗ) и законодательством Ленинградской области.

В соответствии со статьей 11 Бюджетного кодекса РФ бюджет Фонда разработан в форме областного закона Ленинградской области.

В соответствии со статьей 10 Бюджетного кодекса РФ бюджет ТФОМС ЛО входит в структуру бюджетной системы Российской Федерации и, как форма образования и расходования денежных средств, предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации – Ленинградской области совместно с областным бюджетом Ленинградской области.

При подготовке заключения КСП ЛО оценивалось соответствие проекта закона положениям Бюджетного кодекса РФ, Закона № 326-ФЗ и иным нормативным правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере ОМС, а также проекту Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»² (далее – ФФОМС) в части средств, передаваемых бюджету ТФОМС ЛО.

В соответствии с требованиями положений Бюджетного кодекса РФ и областного закона от 26.09.2002 № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» (далее - областной закон № 36-оз) проект закона:

- внесен на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области Правительством Ленинградской области³;

- составлен сроком на три года (на очередной 2025 финансовый год и на плановый период 2026 и 2027 годов) путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета⁴;

- отражает основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и общий объем расходов⁵.

Структура законопроекта соответствует требованиям бюджетного законодательства и включает распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам видов расходов, объемы межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

² Проект Федерального закона № 727322-8 «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (30.09.2024 внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации, 24.10.2024 принят в первом чтении) (далее - проект Федерального закона о бюджете ФФОМС).

³ Статья 185 Бюджетного кодекса РФ, статья 20 областного закона № 36-оз.

⁴ Пункт 4 статьи 169 и пункт 4 статьи 184¹ Бюджетного кодекса РФ, часть 3 статьи 15 областного закона № 36-оз.

⁵ Статья 184¹ Бюджетного кодекса РФ.

При формировании проекта закона применены коды бюджетной классификации, включенные в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10.06.2024 № 85н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2025 год (на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов)», с учетом положений приказа Министерства финансов Российской Федерации от 24.05.2022 № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (в редакции от 15.04.2024 № 82н) и приказа Комитета финансов Ленинградской области от 14.11.2023 № 18-02/02-43 (ред. от 03.04.2024) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации областного бюджета Ленинградской области и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ленинградской области».

Представленный проект закона включает в себя текстовую часть из 6 статей и 3 приложений.

Согласно обоснованию к законопроекту формирование бюджета ТФОМС ЛО на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов осуществлялось исходя из показателей социально-экономического развития Ленинградской области на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов, доведенных Комитетом экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области в письме от 30.05.2024 № ИСХ-4420/2024.

Информация об основных характеристиках бюджета ТФОМС ЛО на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов в сравнении с бюджетом ТФОМС ЛО на 2024 год, утвержденным областным законом от 26.12.2023 № 165-оз (ред. от 16.07.2024) (далее – областной закон № 165-оз), представлена в следующей таблице.

(тыс. руб.)

Наименование	Бюджет ТФОМС ЛО на 2024 год	Показатели проекта областного закона			Динамика (2025 год к 2024 году)	
		2025 год	2026 год	2027 год	сумма	%
1	2	3	4	5	6	7(3/2*100)
ДОХОДЫ	39 436 433,7	41 556 796,0	43 914 906,0	43 917 717,2	2 120 362,3	105,4
РАСХОДЫ	40 178 370,4	41 556 796,0	43 914 906,0	43 917 717,2	1 378 425,6	103,4
Дефицит (-) / Профицит (+)	-741 936,7	-	-	-	-	-

Проект бюджета ТФОМС ЛО сформирован в соответствии с принципом сбалансированности бюджета, установленным статьей 33 Бюджетного кодекса РФ.

Дефицит бюджета ТФОМС ЛО на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов законопроектом не предусмотрен.

Перечень показателей проекта областного закона сформирован в соответствии с положениями статей 146 и 147 Бюджетного кодекса РФ.

Структура видов доходов бюджета ТФОМС ЛО на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов соответствует требованиям статьи 146 Бюджетного кодекса РФ, статей 21 и 26 Закона № 326-ФЗ.

Частью 1 статьи 5 проекта закона для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС в Ленинградской области устанавливается нормированный страховой запас (далее – НСЗ) на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов.

Общий размер средств НСЗ Фонда и цели их использования установлены законопроектом в соответствии с Порядком использования средств НСЗ⁶.

На 2025 год НСЗ ТФОМС ЛО утверждается в размере 11 448 097,9 тыс. руб., что ниже размера НСЗ, определенного в текущем году в первоначальной редакции областного закона № 165-оз⁷, и выше размера НСЗ, определенного действующей редакцией областного закона № 165-оз⁸, на 2026 год – 12 178 068,7 тыс. руб. и на 2027 год – 12 178 068,7 тыс. руб.

Обращает на себя внимание факт снижения на 2025 год размера НСЗ при запланированном законопроектом росте субвенции Фонду из бюджета ФФОМС на 8,2 % (30 837 736,6 тыс. руб. по сравнению с 28 493 469,3 тыс. руб. в 2024 году).

Норматив расходов на ведение дела по ОМС, предлагаемый к утверждению статьей 4 законопроекта (0,9 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцируемым подушевым нормативам), соответствует требованиям части 18 статьи 38 Закона № 326-ФЗ⁹ и сохранен на уровне 2024 года¹⁰.

Необходимо отметить, что на дату внесения законопроекта на рассмотрение в Законодательное собрание Ленинградской области отсутствует утвержденная Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Ленинградской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (далее – территориальная программа госгарантий на 2025-2027 годы), включающая территориальную программу ОМС, что повлечет риски корректировки утверждаемых законопроектом объемов.

Законопроект не содержит отдельной статьи о вступлении в силу, так как, согласно статье 5 Бюджетного кодекса РФ, закон о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом РФ и (или) законом о бюджете.

Согласно обоснованию к законопроекту при формировании доходной части бюджета Фонда также учитывались:

- показатели Федеральной службы государственной статистики;

⁶ Утвержден приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) от 29.12.2021 № 149 (далее - Порядок использования средств НСЗ).

⁷ В первоначальной редакции областного закона № 165-оз – 11 616 245,4 тыс. руб.

⁸ В редакции областного закона № 165-оз от 16.07.2024 – 11 438 876,0 тыс. руб.

⁹ Согласно части 18 статьи 38 Закона № 326-ФЗ норматив может быть установлен в диапазоне не менее 0,8 и не более 1,1 процента.

¹⁰ Согласно части 3 статьи 4 областного закона № 165-оз.

- показатели, доведенные Комитетом по здравоохранению Ленинградской области в части безвозмездных поступлений из бюджета субъекта в бюджет Фонда на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов;

- показатели, утвержденные Федеральным законом от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

В соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса РФ и постановлением №574¹¹ приказом ТФОМС ЛО от 24.01.2024 № 16/1 утверждена Методика прогнозирования поступлений доходов в бюджет ТФОМС ЛО, администрируемых Фондом (далее – Методика по доходам).

КСП ЛО отмечает несоответствие Методики по доходам общим требованиям к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным постановлением № 574 в части определения прогнозируемого объема по группе поступлений «Налоговые и неналоговые доходы».

Согласно обоснованию к проекту закона в бюджете Фонда запланированы только «Прочие неналоговые доходы» в размере 97 632,3 тыс. руб., исходя из фактического объема доходов в бюджет Фонда на 01.08.2024 в сумме 54 819,2 тыс. руб. и с учетом роста субвенции из бюджета ФФОМС.

Объем поступлений по группе «Налоговые и неналоговые доходы»¹² в общей сумме составил за 2023 год 112 691,0 тыс. руб., за 6 мес.2024 года - 115 503,8 тыс. руб.

Таким образом, прогнозные значения поступлений на 2025 год по группе «Налоговые и неналоговые доходы» занижены.

Законопроектом плановые показатели поступлений по группам доходов «Доходы от компенсации затрат государства», «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов не запланированы, в тоже время они носят системный (регулярный) характер.

Таким образом, значения показателей прогнозируемых налоговых и неналоговых доходов, указанные в приложении 1 к законопроекту, и Методика доходов нуждаются в доработке.

Анализ данных, представленных в приложении 1 к проекту закона, свидетельствует о том, что доходная часть бюджета ТФОМС ЛО на 74,2 % формируется за счет субвенции из бюджета ФФОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территории Ленинградской области (далее также – субвенция), предоставляемой в объеме, установленном федеральным законом о бюджете ФФОМС на очередной финансовый год и на плановый период, в порядке и в соответствии с условиями распределения и

¹¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2016 № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в субъект Российской Федерации» (далее – постановление № 574).

¹² Согласно разделу 1 «Доходы» бюджета» отчета об исполнении бюджета ТФОМС ЛО (ф. 0503117) на 01.01.2024, на 01.07.2024.

предоставления субвенций, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации¹³.

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

Обращает на себя внимание тот факт, что условием предоставления вышеуказанной субвенции¹⁴ является соответствие объема бюджетных ассигнований на ОМС неработающего населения, утвержденного законом о бюджете субъекта Российской Федерации, размеру страхового взноса на ОМС неработающего населения, рассчитанному в соответствии со статьей 23 Федерального закона № 326-ФЗ.

В то же время, предусмотренный в проекте областного бюджета Ленинградской области на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов объем страховых взносов на ОМС неработающего населения, подлежащий перечислению в бюджет ФФОМС, не удовлетворяет указанному условию, поскольку предусмотрен ниже объема страховых взносов на ОМС неработающего населения, определенного с учетом коэффициентов удорожания стоимости медицинских услуг, предусмотренных проектом федерального закона о бюджете ФФОМС на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (проект Федерального закона о бюджете ФФОМС)¹⁵.

Согласно Правилам № 462¹⁶ распределение субвенций на очередной финансовый год утверждается федеральным законом о бюджете ФФОМС на очередной финансовый год и плановый период.

Прогнозируемый объем субвенции на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов определяется, исходя из численности застрахованного населения на 1 января года, в котором рассчитывается субвенция на очередной финансовый год¹⁷, и подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС. Размер подушевого норматива должен рассчитываться, исходя из нормативов объемов медицинской помощи, входящей в базовую программу ОМС, в расчете на 1 застрахованное лицо, и нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи в расчете на 1 застрахованное лицо, запланированных в проекте названной Программы и

¹³ Согласно части 1 статьи 27 Закона № 326-ФЗ.

¹⁴ Согласно части 3 статьи 27 Закона № 326-ФЗ и на основании требований пункта 4 Правил № 462.

¹⁵ На 2025 год – 1,712; на 2026 год – 1,891; на 2027 год – 2,049.

¹⁶ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета ФФОМС бюджетам территориальных фондов ОМС на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере ОМС» (далее – Правила № 462, постановление № 462).

¹⁷ Согласно требованиям методики распределения субвенций, предоставляемых из бюджета ФФОМС бюджетам территориальных фондов ОМС на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере ОМС, утвержденной постановлением № 462.

сформированных в том числе с учетом показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации от 26.08.2024¹⁸.

На 2025 год при расчете субвенции применяется численность застрахованного населения на территории Ленинградской области по состоянию на 01.01.2024 – 1 608 201 человек и средний подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2025 год – 21 080,3 руб., на 2026 год – 22 733,2 руб., на 2027 год – 24 287,9 руб.¹⁹.

По сравнению с 1 января 2023 года численность застрахованных лиц на территории Ленинградской области увеличилась на 19 272 человек или на 1,2 %.

Показатели, используемые при расчете объема субвенции на финансовое обеспечение организации ОМС на территории Ленинградской области, приведены в таблице ниже:

№ п/п	Наименование показателя	2025 год	2026 год	2027 год
1	Численность граждан, застрахованных по ОМС на территории Ленинградской области на 01.01.2024, (чел.)	1 608 201	1 608 201	1 608 201
2	Подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС (руб.) (проект Программы государственных гарантий на 2025-2027 годы) ²⁰	21 080,3	22 733,2	24 287,9
3	Объем субвенции, предоставляемой бюджету ТФОМС ЛО (стр.1 x стр.2/1000) тыс. руб.	33 901 359,5	36 559 555,0	39 059 825,1

Таким образом, объем субвенции из бюджета ФФОМС на 2025 год, предусмотренный в проекте закона (30 837 736,6 тыс. руб.), не соответствует объему субвенции, предусмотренному Ленинградской области проектом Федерального закона о бюджете ФФОМС (33 901 359,5 тыс. руб.).

Законопроектом предусмотрен рост расходов на содержание Фонда (на 2025 год - 277 172,6 тыс. руб.) на 11,2 % к уровню расходов 2024 года (249 224,5 тыс. руб.), что обусловлено в основном ростом расходов на выплаты персоналу по причине индексации с 01.01.2025 года должностных окладов в размере 1,087²¹ и увеличением штатной численности работников Фонда на 5 шт.ед.

Следует отметить, что прирост расходов на содержание Фонда за два года (2024, 2025 годы) суммарно составит 34,5 % (на 2024 год по сравнению с 2023 годом - 23,3 % (249 224,5 тыс. руб. к 202 029,9 тыс. руб. соответственно), на 2025 год - 11,2%).

¹⁸ Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона о бюджете ФФОМС.

¹⁹ Указанный размер подушевого норматива учтен в проекте постановления Правительства Российской Федерации «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (далее – проект Программы государственных гарантий на 2025-2027 годы).

²⁰ Размещен на сайте: <https://regulation.gov.ru>.

²¹ Данный размер индексации соответствует основным подходам, к формированию проекта областного бюджета Ленинградской области на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов, доведенных Комитетом финансов Ленинградской области.

Согласно обоснованию к проекту закона, на дату внесения законопроекта на рассмотрение в Законодательное собрание Ленинградской области Фондом не получено согласование ФФОМС норматива расходов на обеспечение выполнения ТФОМС ЛО своих функций на 2025 год.

Изменения штатной численности и размера фонда оплаты труда потребуют внесения изменений в Положение об оплате труда работников ТФОМС ЛО²².

Объем предусмотренных²³ в составе безвозмездных поступлений доходной части бюджета ТФОМС ЛО межбюджетных трансфертов из областного бюджета Ленинградской области на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов (на 2025 год – 6 314 657,3 тыс. руб., что на 0,9 % меньше, чем в 2024 году (6 372 390,0²⁴ тыс. руб.) соответствует объему межбюджетных трансфертов бюджету ТФОМС ЛО, предусмотренных в проекте областного бюджета Ленинградской области на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов Комитету по здравоохранению Ленинградской области как главному распорядителю бюджетных средств.

В документах и материалах, представленных одновременно с законопроектом, не содержится информация по вопросам формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов, что не позволяет определить распределение расходов по направлениям на обеспечение реализации целей и задач территориальной программы госгарантий на 2025-2027 годы, включая территориальную программу ОМС, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств бюджета Фонда.

Контрольно-счетная палата Ленинградской области отмечает, что корректировка объема субвенции из бюджета ФФОМС повлечет за собой изменение основных параметров бюджета ТФОМС ЛО.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова

Грибова Наталья Сергеевна (812) 579-06-57

²² Утверждено постановлением Правительства Ленинградской области от 14.05.2012 № 154 «Об утверждении структуры, предельной численности и фонда оплаты труда работников Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ленинградской области», далее – Положение об оплате труда работников ТФОМС ЛО.

²³ На основании данных, доведенных Комитетом по здравоохранению Ленинградской области письмом от 01.08.2024 №12-595/2024.

²⁴ Согласно части 8 статьи 7 областного закона Ленинградской области от 19.12.2023 № 145-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» в первоначальной редакции.