**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект закона города Москвы «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»**

В соответствии с п.12 ст.145 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), п.1 ч.1 ст.17 Закона города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы», ст.34 Закона города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», п.34. Плана работы Контрольно-счетной палаты Москвы на 2019 год, Стандартом 3.5. «Экспертиза проекта закона о бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования и вносимых в закон изменений»[[1]](#footnote-1) Контрольно-счетная палата Москвы (далее – КСП Москвы) провела экспертизу проекта закона города Москвы «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Законопроект).

По результатам экспертизы установлено следующее.

1. Законопроект и представленные одновременно с ним материалы в целом соответствуют требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации. Вместе с тем предусмотренные подп.г) п.2) ч.2 ст.4 Законопроекта положения не устанавливают конкретные случаи и цели предоставления межбюджетных трансфертов бюджету Московского городского фонда обязательного медицинского страхования (далее – МГФОМС, Фонд) из бюджета города Москвы, что не в полной мере соответствует требованиям п.6 ч.4 ст.26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ). Аналогичное несоответствие требованиям федерального законодательства отмечалось КСП Москвы при проведении экспертизы проекта закона города Москвы «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»[[2]](#footnote-2).

2. Прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда на 2020 год составляет 331 031 259,0 тыс. рублей, что на 13,4 процента больше объема доходов, утвержденных на 2019 год Законом города Москвы от 31.10.2018 № 21 «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Закон города Москвы от 31.10.2018 № 21), и уточненных бюджетных назначений на текущий год[[3]](#footnote-3) (292 008 776,6 тыс. рублей); на 2021 год – 349 661 184,3 тыс. рублей, что на 5,6 процента больше объема доходов, прогнозируемого согласно Законопроекту на 2020 год; на 2022 год – 367 590 515,8 тыс. рублей, что на 5,1 процента больше показателя, запланированного на 2021 год.

3. Основной объем поступлений предусмотрен за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (99,7 процента от общего объема доходов МГФОМС ежегодно):

а) субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) – 266 433 841,7 тыс. рублей (2020 год), 282 429 271,4 тыс. рублей (2021 год), 297 774 309,8 тыс. рублей (2022 год);

б) межбюджетные трансферты из бюджета города Москвы в сумме 27 833 591,1 тыс. рублей (ежегодно), в том числе на:

- дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС города Москвы в пределах базовой программы ОМС – 19 477 247,0 тыс. рублей;

- финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС, – 2 914 200,0 тыс. рублей;

- оплату медицинской помощи, оказанной гражданам, не идентифицированным и не застрахованным по ОМС, при заболеваниях и состояниях, включенных в базовую программу ОМС, в целях реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве – 5 442 144,1 тыс. рублей;

в) межбюджетные трансферты из бюджетов территориальных фондов ОМС других субъектов Российской Федерации на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями города Москвы застрахованным лицам по ОМС в других субъектах Российской Федерации, – 35 807 530,9 тыс. рублей (2020 год), 38 373 498,5 тыс. рублей (2021 год), 40 890 569,2 тыс. рублей (2022 год).

3.1. Субвенция из бюджета ФФОМС на 2020 год в сумме 266 433 841,7 тыс. рублей запланирована с ростом относительно показателей Закона города Москвы от 31.10.2018 № 21 и уточненных бюджетных назначений на текущий год (240 495 687,4 тыс. рублей) на 25 938 154,3 тыс. рублей, или на 10,8 процента. На плановый период 2021 и 2022 годов предусмотрено увеличение поступлений на 6,0 и 5,4 процента соответственно относительно предшествующего года.

Увеличение плановых показателей субвенции из бюджета ФФОМС обусловлено планируемым увеличением размеров нормативов финансового обеспечения базовой программы ОМС (в расчете на одно застрахованное лицо) с 11 800,2 рубля[[4]](#footnote-4) в 2019 году до 12 699,2 рубля[[5]](#footnote-5) в 2020 году (на 7,6 процента); на 2021 и 2022 годы предусмотрен рост на 6,0 и 5,4 процента соответственно относительно предшествующего года.

Коэффициент дифференциации субъекта Российской Федерации рассчитан в соответствии с Методикой 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[[6]](#footnote-6) (далее – Методика распределения субвенций).

Расчет плановых показателей субвенции из бюджета ФФОМС произведен исходя из численности застрахованных по ОМС на 01.01.2019[[7]](#footnote-7) (12 495 750 человек[[8]](#footnote-8)), планируемого размера норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС в сумме 12 699,2 рубля на 2020 год, 13 461,6 рубля на 2021 год, 14 193,0 рубля на 2022 год и коэффициента дифференциации (1,679), рассчитанного[[9]](#footnote-9) на основе среднемесячной заработной платы в городе Москве с применением коэффициента ценовой дифференциации бюджетных услуг[[10]](#footnote-10).

Предусмотренный в Законопроекте объем субвенции бюджету МГФОМС из бюджета ФФОМС на 2020 год соответствует показателю приложения 6[[11]](#footnote-11) к проекту федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»[[12]](#footnote-12) и в целом представляется обоснованным.

Вместе с тем в отсутствие утвержденных величин нормативов финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов КСП Москвы отмечены риски возникновения необходимости внесения изменений в Законопроект и пересмотра основных параметров бюджета МГФОМС в целях уточнения размеров субвенции из бюджета ФФОМС.

3.2. Межбюджетные трансферты из бюджета города Москвы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов запланированы на уровне показателей Закона города Москвы от 31.10.2018 № 21 и уточненных бюджетных назначений (27 833 591,1 тыс. рублей).

Основной объем межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы (70,0 процента) предусмотрен на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС в пределах базовой программы ОМС – 19 477 247,0 тыс. рублей (ежегодно), в том числе: 16 500 104,0 тыс. рублей – на финансовое обеспечение Станции скорой и неотложной медицинской помощи им. А.С. Пучкова; 2 977 143,0 тыс. рублей – на расширение тарифов ОМС[[13]](#footnote-13).

На оплату медицинской помощи, оказанной гражданам, не идентифицированным и не застрахованным в системе ОМС, при заболеваниях, включенных в базовую программу ОМС, запланировано 5 442 144,1 тыс. рублей, что соответствует уточненным бюджетным назначениям и показателям планового периода на 2020 год, предусмотренным Законом города Москвы от 31.10.2018 № 21.

Межбюджетные трансферты из бюджета города Москвы на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС, предусмотрены на уровне показателя Закона города Москвы от 31.10.2018 № 21 – 2 914 200,0 тыс. рублей, из них: 2 643 000,0 тыс. рублей – на оплату высокотехнологичной медицинской помощи по профилю «онкология»[[14]](#footnote-14); 271 200,0 тыс. рублей – на оплату проведения пренатального скрининга (дородовой диагностики) дополнительно к комплексной медицинской услуге по ведению беременности[[15]](#footnote-15).

Планируемые объемы межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы соответствуют показателям проекта закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» и в общем объеме прогнозируемых доходов бюджета МГФОМС составляют 8,4 процента (2020 год), 8,0 процента (2021 год), 7,6 процента (2022 год). Уменьшение удельного веса межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы в структуре доходов бюджета Фонда обусловлено ежегодным увеличением объемов субвенции из бюджета ФФОМС.

3.3. Планирование доходов бюджета Фонда в части межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов территориальных фондов ОМС на оплату медицинской помощи, оказанной в городе Москве застрахованным лицам по ОМС в других субъектах Российской Федерации, неналоговых доходов и прочих безвозмездных поступлений на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, осуществлялось в соответствии с Методикой прогнозирования поступлений доходов в бюджет Московского городского фонда обязательного медицинского страхования (далее – Методика), утвержденной приказом МГФОМС от 27.09.2019 № 425[[16]](#footnote-16) в целях реализации бюджетных полномочий, предусмотренных п.1 ст.160.1. БК РФ[[17]](#footnote-17).

Межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджетов территориальных фондов ОМС на оплату медицинской помощи, оказанной в городе Москве застрахованным лицам по ОМС в других субъектах Российской Федерации, запланированы на 2020 год в объеме 35 807 530,9 тыс. рублей, что на 13 024 462,3 тыс. рублей, или в 1,6 раза превышает показатели Закона города Москвы от 31.10.2018 № 21 и уточненных бюджетных назначений (22 783 068,6 тыс. рублей); на 2021 и 2022 годы – в сумме 38 373 498,5 и 40 890 569,2 тыс. рублей, что на 2 565 967,6 и 2 517 070,7 тыс. рублей, или на 7,2 и на 6,6 процента больше объема поступлений предшествующего года соответственно.

Прогнозный показатель доходной части по указанному источнику рассчитан в соответствии с п.3.3. Методики на основании суммы ожидаемого выполнения медицинскими организациями города Москвы объемов оказанной медицинской помощи иногородним гражданам за текущий финансовый год (32 916 295,2 тыс. рублей), индекса изменения среднего подушевого норматива финансирования базовой программы ОМС (1,076), а также индекса изменения коэффициента дифференциации для города Москвы (1,011) и представляется обоснованным[[18]](#footnote-18).

4. Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, от штрафов, санкций, возмещения ущерба, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, а также безвозмездные поступления от негосударственных организаций[[19]](#footnote-19) суммарно планируются на 2020 год в объеме 956 295,3 тыс. рублей, на 2021 и 2022 годы – 1 024 823,3 тыс. рублей и 1 092 045,7 тыс. рублей соответственно. Расчет прогнозных поступлений проведен по каждому виду неналоговых доходов в соответствии с подходами, изложенными в п.3.4. Методики, на основании суммы ожидаемого поступления дохода в текущем финансовом году, индекса изменения среднего подушевого норматива финансирования базовой программы ОМС и индекса изменения коэффициента дифференциации для города Москвы. Планируемые объемы поступлений по доходам от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, от штрафов, санкций, возмещения ущерба, доходам от продажи материальных и нематериальных активов, а также безвозмездных поступлений от негосударственных организаций в целом представляются обоснованными.

5. В соответствии со ст.21 Федерального закона от 29.11.2010 № 326‑ФЗ доходы от размещения временно свободных средств являются одним из источников формирования финансового обеспечения ОМС и могут использоваться в целях их защиты от инфляции путем размещения банковских депозитов и приобретения высоколиквидных ценных бумаг.

При наличии в Перечне главных администраторов доходов бюджета МГФОМС (Приложение 1 к Законопроекту) соответствующего кода бюджетной классификации[[20]](#footnote-20) объемы поступлений доходов от размещения временно свободных средств территориальных фондов ОМС в Законопроекте не планируются.

6. В целях соблюдения требований ч.6 ст.26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ в составе бюджета на 2020 год сформирован нормированный страховой запас (далее – НСЗ) в части средств, направляемых на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС города Москвы, а также на осуществление расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис ОМС, в размере, не превышающем 23 979 313,1 тыс. рублей.

Размер НСЗ Фонда не превышает среднемесячный размер планируемых поступлений бюджета Фонда на реализацию территориальной программы ОМС[[21]](#footnote-21), что соответствует требованиям п.3 Порядка использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного приказом ФФОМС от 27.03.2019 № 54[[22]](#footnote-22) (далее – Порядок использования средств НСЗ).

Основные направления использования средств НСЗ Фонда, указанные в ст.5 Законопроекта, соответствуют требованиям п.6 Порядка использования средств НСЗ.

7. Бюджет Фонда сбалансирован. В соответствии с распределением ассигнований бюджета МГФОМС (Приложения 3, 4 к Законопроекту) планируемый объем расходов бюджета Фонда запланирован на 2020 год в сумме 331 031 259,0 тыс. рублей, на 2021 год – 349 661 184,3 тыс. рублей, на 2022 год – 367 590 515,8 тыс. рублей, что соответствует объемам доходов.

8. Порядка 85,0 процента от общего объема расходов ежегодно планируется направить на реализацию территориальной программы ОМС, целью которой является обеспечение застрахованных лиц по ОМС бесплатной медицинской помощью: в 2020 году – 287 751 757,2 тыс. рублей, что на 9,9 процента больше стоимости территориальной программы ОМС на 2019 год (261 812 858,2 тыс. рублей)[[23]](#footnote-23); в 2021 и 2022 годах – 303 740 611,4 тыс. рублей и 319 074 989,8 тыс. рублей соответственно.

9. Расходы на оплату медицинской помощи, оказанной гражданам, не идентифицированным и не застрахованным по ОМС, при заболеваниях и состояниях, включенных в базовую программу ОМС (5 442 144,1 тыс. рублей ежегодно); на совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также паллиативной помощи (2 643 000,0 ежегодно), и медицинских услуг пренатального скрининга (271 200,0 тыс. рублей ежегодно) предусмотрены на уровне показателей Закона города Москвы от 31.10.2018 № 21 и соответствуют объему плановых поступлений межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы на соответствующие цели.

10. В соответствии с ч.2 ст.7 Законопроекта средства бюджета МГФОМС направляются на ведение дела по ОМС страховыми медицинскими организациями, участвующими в реализации территориальной программы ОМС города Москвы, в размере 1,0 процента от суммы средств, поступивших в страховые медицинские организации по дифференцированным подушевым нормативам финансового обеспечения ОМС. Установленный размер норматива соответствует ч.18 ст.38 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

11. На содержание аппарата управления МГФОМС[[24]](#footnote-24) на 2020 год запланированы ассигнования в сумме 2 029 826,8 тыс. рублей, что на 59 121,1 тыс. рублей, или на 3,0 процента больше относительно уточненных бюджетных назначений на текущий год (1 970 705,7 тыс. рублей); на 2021 и 2022 годы предусмотрены с ростом относительно предшествующего периода на 3,7 процента ежегодно и составят соответственно 2 104 930,3 тыс. рублей и 2 182 812,7 тыс. рублей. Доля запланированного объема средств на содержание аппарата управления от планируемых к поступлению в бюджет МГФОМС средств составит в 2020 году 0,6 процента и уменьшится относительно 2019 года на 0,1 процента.

В соответствии с требованиями п.8 ч.2 ст.7 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ ФФОМС согласовывает нормативы расходов на обеспечение выполнения территориальными фондами своих функций. Фондом соответствующее обращение в ФФОМС не направлялось, нормативы расходов на обеспечение выполнения МГФОМС своих функций на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не согласованы. Указанное обуславливает предпосылки возникновения необходимости внесения изменений в Законопроект в целях уточнения объемов распределения расходов бюджета Фонда.

Выводы:

1. Законопроект и представленные с ним материалы в целом соответствуют действующему законодательству.

2. Бюджет Фонда на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов сбалансирован: плановые объемы доходов соответствуют объемам расходов.

3. Принятие Законопроекта в отсутствие утвержденного объема субвенции из ФФОМС, нормативов финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов обуславливает риски необходимости пересмотра основных параметров бюджета МГФОМС в ближайшей перспективе.

1. Утвержден приказом Контрольно-счетной палаты Москвы от 23.01.2014 № 3/01-05. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пункт 37. Плана работы КСП Москвы на 2018 год, письма в адрес Мэра Москвы и Председателя Московской городской Думы (исх. от 26.10.2018 №№ 2606/01-41, 2604/01-41). [↑](#footnote-ref-2)
3. Здесь и далее – данные Сводной бюджетной росписи МГФОМС на 2019 год (по состоянию на 01.10.2019). [↑](#footnote-ref-3)
4. В соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 1506. [↑](#footnote-ref-4)
5. В соответствии с письмом ФФОМС в адрес территориальных фондов ОМС (исх. от 25.09.2019 № 12303/21/и) в расчете объемов субвенции из бюджета ФФОМС приняты размеры норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, предусмотренные в проекте постановления Правительства Российской Федерации о Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. [↑](#footnote-ref-5)
6. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций 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» (в ред. от 18.10.2018). [↑](#footnote-ref-6)
7. В соответствии с п.2 Методики распределения субвенций. [↑](#footnote-ref-7)
8. По данным формы № 8 «Сведения о численности лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию», утвержденной приказом ФФОМС от 28.02.2014 № 19 «Об утверждении формы № 8 «Сведения о численности лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию» и порядок ее ведения» (в ред. от 07.03.2019). [↑](#footnote-ref-8)
9. В соответствии с формулой расчета, указанной в п.3 Методики распределения субвенций. [↑](#footnote-ref-9)
10. На 2020 год: 266 433 841,7 тыс. рублей = 12 495 750 человек (численность лиц, застрахованных в системе ОМС по состоянию на 01.01.2019) х 1,679 (коэффициент дифференциации) х 12 699,2 рубля (норматив); на 2021 год: 282 429 271,4 тыс. рублей = 12 495 750 человек х 1,679 х 13 461,6 рубля; на 2022 год: 297 774 309,8 тыс. рублей = 12 495 750 человек х 1,679 х 14 193,0 рубля. [↑](#footnote-ref-10)
11. «Распределение субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, 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, на 2020 год». [↑](#footnote-ref-11)
12. Внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30.09.2019 в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 2213-р. [↑](#footnote-ref-12)
13. В соответствии с письмом Департамента здравоохранения города Москвы (исх. от 13.09.2019 № 60-15-43741/19). [↑](#footnote-ref-13)
14. В целях проведения 3D и 4D терапии в медицинских организациях, участвующих в реализации территориальной программы ОМС. [↑](#footnote-ref-14)
15. В целях учета полного объема расходов по профилю «родовспоможение». [↑](#footnote-ref-15)
16. «Об утверждении Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет Московского городского фонда обязательного медицинского страхования». [↑](#footnote-ref-16)
17. Соответствующая рекомендация КСП Москвы направлена в адрес Фонда по результатам внешней проверки отчета об исполнении бюджета МГФОМС за 2018 год (п.32. Плана работы КСП Москвы на 2019 год, письма в адрес Мэра Москвы и Председателя Московской городской Думы (исх. от 15.05.2019 №№ 1385/01-41, 1387/01-41). [↑](#footnote-ref-17)
18. 35 807 530,9 тыс. рублей = 32 916 295,2 тыс. рублей х 1,076 х 1,011. [↑](#footnote-ref-18)
19. Показатели детализированы в приложениях 1, 2 к пояснительной записке к Законопроекту. [↑](#footnote-ref-19)
20. 395 1 11 02072 09 0000 120 «Доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования». [↑](#footnote-ref-20)
21. 287 751 757,2 тыс. рублей (планируемый объем бюджетных ассигнований на реализацию территориальной программы ОМС на 2020 год) /12 месяцев = 23 979 313,1 тыс. рублей. [↑](#footnote-ref-21)
22. «О порядке использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования». [↑](#footnote-ref-22)
23. Утверждена постановлением Правительства Москвы от 27.12.2018 № 1703-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (в ред. от 27.08.2019). [↑](#footnote-ref-23)
24. Код бюджетной классификации 0113 02Б0050930 «Финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории субъектов Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-24)