

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 мая 2007 года № 22К (540) «О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года»:

Утвердить заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года»...

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

**Заключение Счетной палаты Российской Федерации
на проект федерального закона
«О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского
страхования на 2008 год и на период до 2010 года»**

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года» (далее - Законопроект), представленный Правительством Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее - Заключение), подготовлено в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» на основании:

- результатов проведенного Счетной палатой экспертно-аналитического мероприятия «Экспертиза проекта федерального закона о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года» (далее - ФОМС, Фонд);

- анализа соответствия показателей Законопроекта требованиям, определенным Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), основным параметрам макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года по варианту 2, разработанным в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России (письмо от 6 апреля 2007 года № 4602 АБ/ДОЗ), положениям Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года и Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года о бюджетной политике в 2008-2010 годах, в которых сформулированы общие задачи бюджетной политики на 2008-2010 годы исходя из необходимости последовательного повышения качества жизни граждан, достижения результатов по снижению заболеваемости и смертности граждан, увязыванию увеличения расходов на здравоохранение с достижениями конкретных результатов по повышению качества и доступности соответствующих услуг;

- результатов иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой, в том числе выводов и предложений, изложенных в аналитических записках.

Формирование Законопроекта проводилось в соответствии с общими задачами социальной и бюджетной политики, принципами бюджетной системы Российской Федерации, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Разработка Законопроекта осуществлялась на основании Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года о бюджетной политике в 2008-2010 годах, действующего бюджетного законодательства, а при подготовке Законопроекта использовались следующие законодательные и нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»;

- Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

- Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (с изменениями и дополнениями);

- Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах);

- постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 года № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год»;

- распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 1860-р «Об утверждении перспективного финансового плана на 2007-2009 годы».

Кроме того, при составлении Законопроекта учитывались данные динамики основных показателей по формированию и расходованию средств ФОМС, данные по исполнению его бюджета за 2006 год, прогноз исполнения бюджета в 2007 году.

Наличие правовой и нормативно-методической базы позволило в целом сформировать Законопроект, отвечающий основным задачам бюджетной и социальной политики в области охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению, сформированным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Основные характеристики и особенности Законопроекта

Финансовые средства ФОМС находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

В структуре Законопроекта в статье 1 отражены основные характеристики бюджета: общий объем доходов и общий объем расходов.

Бюджет ФОМС, сбалансированный по доходам и расходам, составляет: на 2008 год - 123241204,4 тыс. рублей, на 2009 год - 119987658,2 тыс. рублей, на 2010 год - 104482669,0 тыс. рублей.

В Законопроекте как в доходной, так и в расходной его части не определены размеры средств, которые предполагается направить на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по обеспечению лекарственными средствами.

В соответствии со статьей 7 Законопроекта объем межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета на эти цели, определяется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» исходя из численности граждан, сохранивших за собой право на получение набора социальных услуг полностью или на получение соответствующей социальной услуги, на основании федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (далее - федеральный регистр).

Указанные межбюджетные трансферты учитываются в сводной бюджетной росписи бюджета Фонда на 2008 год сверх сумм, установленных статьями 1, 3, 6 Законопроекта.

Согласно методическим рекомендациям Министерства финансов Российской Федерации указанные средства предусмотрены в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года в общем объеме средств на ежемесячные денежные выплаты, предназначенные для предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан.

В Законопроекте предусмотрены средства, передаваемые из федерального бюджета на финансирование диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, дополнительной диспансеризации работающих граждан и финансовое обеспечение государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи. Вышеназванные функции ФОМС не предусмотрены его уставом.

Проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в устав ФОМС и о расширении функций Фонда находится на рассмотрении в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р утвержден план действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), в соответствии с которым определен срок - сентябрь 2006 года - подготовки проекта федерального закона «Об обязательном медицинском страховании» в целях совершенствования системы обязательного медицинского страхования, в том числе обеспечения прав граждан на получение медицинской помощи в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2007 год, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 885.

На момент проведения экспертизы федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании» не принят. Виды и объемы медицинской помощи, предоставляемой гражданам Российской Федерации бесплатно, определяются вышеназванной Программой.

Анализ соответствия Законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

В соответствии со статьей 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) за Фондом закреплена обязанность по составлению бюджета на очередной финансовый год и плановый период, который утверждается в форме федерального закона.

Законопроект разработан с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с

бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Внесенными изменениями урегулирован порядок составления, рассмотрения, внесения изменений и дополнений, а также исполнения бюджета ФОМС, и определено, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации с 1 января 2010 года осуществляется органами Федерального казначейства.

ФОМС как участник бюджетного процесса (статьи 152 и 164 Бюджетного кодекса Российской Федерации) подготовил Законопроект в целом в соответствии с принципами бюджетной системы, установленными Бюджетным кодексом.

Доходы проекта бюджета ФОМС на 2008 год и на период до 2010 года

В Законопроекте доходы определены: на 2008 год - 123241204,4 тыс. рублей, на 2009 год - 119987658,2 тыс. рублей, на 2010 год - 104482669,0 тыс. рублей.

Доходы бюджета Фонда на 2008 год и на период до 2010 года формируются за счет следующих источников.

1. Налоги (сумма поступлений единого социального налога): на 2008 год - 76697800,0 тыс. рублей, на 2009 год - 87565600,0 тыс. рублей, на 2010 год - 98975800,0 тыс. рублей.

Предусматриваемые в бюджете Фонда доходы от поступления ЕСН рассчитаны исходя из прогноза Минэкономразвития России фонда оплаты труда на 2008-2010 годы в размере: 8921 млрд. рублей, 10299 млрд. рублей, 11771 млрд. рублей, соответственно, с учетом коэффициентов корректировки фонда заработной платы, эффективной ставки налога, коэффициента собираемости и других расчетных параметров.

Ежегодный прирост доходов к предыдущему году составил, соответственно, 16 %, 14 %, 13 процентов.

2. Отчисления от единых налогов, взимаемых в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на вмененный доход и других, подлежащих зачислению в бюджет Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации, на 2008 год - 841620,0 тыс. рублей, на 2009 год - 958173,0 тыс. рублей, на 2010 год - 1078634,0 тыс. рублей.

Расчет поступлений от плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, произведен исходя из показателей утвержденного бюджета ФОМС на 2007 год, скорректированного на индексы роста ВВП, и потребительских цен на 2008-2010 годы по прогнозу Минэкономразвития России.

Ежегодный прирост доходов к предыдущему году составил, соответственно, 15 %, 14 %, 13 процентов.

3. Суммы недоимок, пеней и штрафов по взносам в ФОМС, подлежащих зачислению в бюджет Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации: на 2008 год - 27403,0 тыс. рублей, на 2009 год - 20936,0 тыс. рублей, на 2010 год - 15995,0 тыс. рублей.

Поступления рассчитаны с учетом динамики фактических поступлений с 2004 по 2006 год.

4. Средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации, в размере, установленном Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года».

Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету ФОМС, определены в следующих размерах (без учета средств на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами): на 2008 год - 45674381,4 тыс. рублей, на 2009 год - 31442949,2 тыс. рублей, на 2010 год - 4412240,0 тыс. рублей.

Удельный вес средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ФОМС (без учета средств на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами), в общем объеме доходов на 2008-2010 годы составит, соответственно, 37 %, 26 %, 4 процента.

Уменьшение объема средств, выделяемых из федерального бюджета на 2010 год, обусловлено отсутствием решения Правительства Российской Федерации по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 год.

Расходы проекта бюджета Фонда на 2008 год и на период до 2010 года

Проектом федерального закона о бюджете ФОМС на 2008 год и на период до 2010 года расходы предусмотрены: на 2008 год - 123241204,4 тыс. рублей, на 2009 год - 119987658,2 тыс. рублей, на 2010 год - 104482669,0 тыс. рублей.

Увеличение общих расходов ФОМС на 2008 год по сравнению с 2007 годом составит 17 процентов.

В общем объеме расходов предусмотрены межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации, в сумме до: на 2008 год - 16600000,0 тыс. рублей, на 2009 год - 17000000,0 тыс. рублей, на 2010 год - 17000000,0 тыс. рублей.

Структура расходов за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ФОМС в 2008-2010 годах, представлена следующим образом.

Оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами

Сумма расходов не указана, так как средства на эти цели предусмотрены в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 и на период до 2010 года в общем объеме средств на ежемесячные денежные выплаты, предназначенные для предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан.

Обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей)

Расходы предусмотрены: на 2008 год - 3538700,0 тыс. рублей, на 2009 год - 3822570,0 тыс. рублей, на 2010 год - 4071040,0 тыс. рублей.

Распределение средств Фонда, направляемых в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее - территориальные фонды), на указанные цели согласно статье 8 Законопроекта предусматривается на 2008 год в соответствии с приложением 9 к Законопроекту, а на 2009-2010 годы - согласно приложению 10 и рассчитывается исходя из численности детей.

Частью 2 статьи 8 установлено, что направление в бюджеты территориальных фондов субсидий на обязательное медицинское страхование неработающего населения детей) осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Реализация мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования

Частью 1 статьи 6 Законопроекта установлено, что в 2008 году оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» осуществляется в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (далее - базовая программа).

Согласно части 2 статьи 6 установлено, что завершение расчетов за фактически отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан в 2007 году осуществляется ФОМС и территориальными фондами в I полугодии 2008 года за счет остатков средств на 1 января 2008 года, образовавшихся в бюджете Фонда и бюджетах тер-

риториальных фондов в результате неполного использования средств федерального бюджета на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами, и ассигнований федерального бюджета, передаваемых в бюджет Фонда в 2008 году в сумме 15000000,0 тыс. рублей, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В 2007 году оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» также осуществляется в рамках базовой программы.

По данным ФОМС, дефицит территориальных программ в 2006 году составлял от 3,8 % в Республике Татарстан до 46,4 % в Ульяновской области. Учитывая, что территориальные программы обязательного медицинского страхования (далее - территориальные программы) в основном являются дефицитными, выделение 15000000,0 тыс. рублей может только частично компенсировать регионам расходы, понесенные в 2007 году на дополнительное лекарственное обеспечение за счет средств вышеназванных программ.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в 2005-2006 годах, показали, что до настоящего времени не урегулированы следующие вопросы, связанные с обеспечением граждан необходимыми лекарственными средствами:

- эффективное управление товарными запасами лекарственных средств;
- обеспечение лекарственными средствами сельских жителей и граждан, проживающих в труднодоступных местностях, через аптечную сеть.

Проведение диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Расходы предусмотрены: на 2008 год - 306583,0 тыс. рублей, на 2009 год - 320379,2 тыс. рублей, на 2010 год - 341200,0 тыс. рублей.

Согласно части 3 статьи 8 Законопроекта порядок предоставления субсидий определяется Правительством Российской Федерации.

В 2007 году на указанные цели законом о бюджете ФОМС предусматриваются 290600,0 тыс. рублей. По данным Счетной палаты Российской Федерации, в I квартале 2007 года движения средств по данному виду расходов не производилось в связи с отсутствием соответствующего постановления Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации № 221 «О порядке утверждения Правил проведения в 2007 году диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» принято 10 апреля 2007 года. Однако Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации Правила не приняты.

Проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан

Расходы на данные цели в проекте бюджета Фонда запланированы на уровне 2007 года и составляют: 2008 год - 4000000,0 тыс. рублей, 2009 год - 4000000,0 тыс. рублей.

Расходы на 2010 год не определены, поскольку решение по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 год не принято.

Предоставление субсидий из фонда софинансирования планируется осуществлять в 2008-2010 годах в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации ежегодно устанавливается порядок предоставления субсидий бюджетам территориальных фондов на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан.

Финансовое обеспечение государственного задания в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на оказание учреждениями здравоохранения муниципальных образований, оказывающими первичную медико-санитарную помощь (а при их отсутствии соответствующими учреждениями здравоохранения субъекта Российской Федерации), дополнительной медицинской помощи, оказываемой врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами), медицинскими сестрами участковыми врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых, медицинскими сестрами врачей общей практики

Расходы предусмотрены: на 2008 год - 22829098,4 тыс. рублей, на 2009 год - 23300000,0 тыс. рублей.

Расходы на 2010 год не определены, поскольку решение по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 год не принято.

Указанные расходы в 2008 году планируется увеличить на 10 % по сравнению с 2007 годом и на 2 % в 2009 году по сравнению с 2008 годом.

Согласно части 3 статьи 9 Законопроекта средства, передаваемые в виде субвенций в бюджет территориального фонда (приложения 11 и 12 к Законопроекту) на финансовое обеспечение государственного задания, направляются на осуществление денежных выплат медицинским работникам. Денежные выплаты медицинским работникам устанавливаются в размере 10 тыс. рублей в месяц для врача-терапевта участкового, врача-педиатра участкового, врача общей практики (семейного врача) и 5 тыс. рублей в месяц - для медицинской сестры участковой врача-терапевта участкового, медицинской сестры участковой врача-педиатра участкового, медицинской сестры врача общей практики (семейного врача).

В районах и местностях, в которых решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти установлены коэффициенты за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями, установленные настоящей статьей денежные выплаты выплачиваются с применением соответствующих коэффициентов. Указанные денежные выплаты не учитываются при исчислении надбавок и доплат, установленных соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами.

Объем средств, передаваемых в виде субвенций территориальному фонду на финансовое обеспечение государственного задания, включает также средства на уплату единого социального налога, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с численностью медицинских работников, включенных в Федеральный регистр медицинских работников - врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых, врачей общей практики (семейных врачей) и медицинских сестер участковых врачей-терапевтов участковых, медицинских сестер участковых врачей-педиатров участковых, медицинских сестер врачей общей практики (семейных врачей) (далее - Федеральный регистр), ведение которого осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Порядок финансового обеспечения расходов и учета средств, а также методика распределения субвенций на финансовое обеспечение государственного задания устанавливается Правительством Российской Федерации.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты в 2006 году отмечалось, что:

- не определен источник финансирования дополнительных расходов учреждений здравоохранения муниципальных образований, связанных с увеличением среднего заработка медицинским работникам первичного звена, для всех случаев, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации (отпуска, командировки, повышение квалификации и т. д.) в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»;
- не определен источник оплаты первых двух дней временной нетрудоспособности, а также дополнительных выплат работникам, отработавшим неполный рабочий месяц (были приняты на работу не с начала месяца) и не вошедшим в Федеральный регистр;
- нормативными актами о порядке формирования Федерального регистра не определены критерии включения медицинских работников первичного звена в Федеральный регистр, в том числе вновь принятых (уволенных) врачей в течение месяца;
- не определены критерии оценки результатов деятельности медицинских работников первичного звена по оказанию дополнительной медицинской помощи, а также отсутствует регламентация порядка учета объема и качества выполняемых работ (указаны только виды выполняемых работ).

За счет средств системы обязательного медицинского страхования в проекте федерального закона о бюджете ФОМС на 2008 год и на период до 2010 года предусмотрены следующие расходы по выполнению территориальных программ в рамках базовой программы. Расходы предусмотрены: на 2008 год - 41823300,0 тыс. рублей, на 2009 год - 70914271,5 тыс. рублей, на 2010 год - 82501366,5 тыс. рублей.

Согласно части 3 статьи 6 Законопроекта распределение дотаций, направляемых на выполнение территориальных программ в бюджеты фондов в рамках базовой программы, определено на 2008 год в приложении 8.

Распределение средств по субъектам Российской Федерации на 2009-2010 годы согласно части 5 статьи 6 будет осуществляться по результатам исполнения бюджета Фонда за 2007-2008 годы.

Расчет распределения субсидий произведен в соответствии с проектом методики распределения субсидий из ФОМС на выполнение его территориальных программ в рамках базовой программы по субъектам Российской Федерации, которая согласована на правлении Фонда 23 апреля 2007 года. При распределении субсидий учитывается уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, рассчитываемый Министерством финансов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что средства, передаваемые из бюджета Фонда в бюджеты территориальных фондов в виде дотаций и субсидий, не обеспечивают покрытия дефицита территориальных программ, который, по данным ФОМС, составлял в 2006 году по Российской Федерации 25,3 %, в том числе: по Центральному федеральному округу - 19,6 %, по Северо-Западному федеральному округу - 17,1 %, по Южному федеральному округу - 29,4 %, по Приволжскому федеральному округу - 30,0 %, по Уральскому федеральному округу - 21 %, по Сибирскому федеральному округу - 33 %. Без дефицита были утверждены территориальные программы в Ямало-Ненецком автономном округе, Ненецком автономном округе, Тюменской области, Липецкой области.

Данное обстоятельство обусловлено тем, что в Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, составной частью которой является базовая программа, отсутствует привязка подушевого финансового норматива к МРОТ, доле ВВП или другим показателям; не детализирова-

ны категории граждан, которым медицинская помощь должна оказываться бесплатно; система нормирования и финансирования стационарного сектора ориентирована на койко-дни, медико-экономические стандарты финансово не подкреплены.

Кроме того, структура тарифов в системе обязательного медицинского страхования формируется исходя из планируемого объема и выделяемого финансирования, а не расчетной стоимости лечения законченного случая. В расчетах не учитываются объемы и качество оказанных медицинских услуг, а также результаты проводимого ведомственного и вневедомственного контроля качества медицинской помощи. В данной системе отсутствует зафиксированный взнос на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Решение указанных, а также иных взаимосвязанных проблем в системе должно обеспечить принятие федеральных законов «Об обязательном медицинском страховании» и «О государственных гарантиях бесплатной медицинской помощи».

Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов за счет средств нормированного страхового запаса ФОМС

На 2008 год расходы предусмотрены в сумме 18340087,3 тыс. рублей.

Нормированный страховой запас Фонда создается в соответствии с Положением, утвержденным Федеральным фондом обязательного медицинского страхования 2 июня 2005 года № 5А/7.1 и зарегистрированным в Минюсте России 21 июля 2005 года № 6815. Согласно пункту 4 данного Положения, величина нормированного страхового запаса Фонда определяется в размере до 15 % от общей суммы дотаций, направляемых территориальным фондам на выполнение территориальных программ в рамках базовой программы. Предлагаемая сумма нормированного страхового запаса - 18340087,3 тыс. рублей - превышает уровень 15 % от общей суммы дотаций.

В соответствии с частью 6 статьи 6 Законопроекта нормированный страховой запас предусматривается направить на завершение расчетов за фактически отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан в 2007 году и текущее финансовое обеспечение в 2008 году расходов на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами и на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов по финансовому обеспечению территориальных программ в рамках базовой программы по результатам исполнения бюджета Фонда за 2007 год в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В 2007 году нормированный страховой запас Фонда, утвержденный в сумме 6230331,8 тыс. рублей, направляется на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов по финансированию территориальных программ.

Оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни

Расходы предусмотрены: на 2008 год - 16600000 тыс. рублей, на 2009 год - 17000000 тыс. рублей, 2010 год - 17000000 тыс. рублей.

Согласно статье 10 Законопроекта указанные денежные средства планируется направить в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации на оплату государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения (а при их отсутствии - медицинским организациям, в которых в установленном законодательством порядке размещен государственный и (или) муниципальный заказ) услуг по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности в сумме 3,0 тыс. рублей, в период родов и в послеродовом периоде в сумме 6,0 тыс. рублей за каждую женщину,

получившую указанные услуги, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни, поставленного на диспансерный учет в возрасте до 3 месяцев (либо в более поздние сроки в случаях, установленных в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации), в сумме 1,0 тыс. рублей - за диспансерное наблюдение каждого ребенка в течение первых 6 месяцев и в сумме 1,0 тыс. рублей - за диспансерное наблюдение каждого ребенка в течение последующих 6 месяцев с момента его постановки на диспансерный учет в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом обоснование указанных расходов отсутствует.

В соответствии с приложениями 2 и 3 к Законопроекту представлена следующая структура расходов бюджета Фонда на 2008 год и на период до 2010 года.

Международные культурные, научные и информационные связи - объем расходов ФОМС предусмотрен: на 2008 год - 321,0 тыс. рублей, на 2009 год - 342,8 тыс. рублей, на 2010 год - 365,1 тыс. рублей.

На 2008-2010 годы этот показатель Законопроекта увеличивается в соответствии с предполагаемым ростом потребительских цен. Указанные средства планируется направить на обмен делегациями с государствами-участниками СНГ, европейскими странами, участие в международных конференциях и совещаниях, участие в реализации международных проектов по программам международных организаций.

Аппараты органов управления государственных внебюджетных фондов - объем расходов предусмотрен: на 2008 год - 232196, 0 тыс. рублей, на 2009 год - 262917,0 тыс. рублей, на 2010 год - 281841,8 тыс. рублей.

Общий объем указанных расходов включает расходы на оплату труда, текущее содержание ФОМС, проведение всероссийских совещаний и конференций.

Увеличение в Законопроекте административных расходов ФОМС в 2008 году более чем на 50 % по сравнению с расходами 2007 года обосновывается прогнозируемым увеличением заработной платы с 1 декабря 2008 года на 15 % в соответствии с методическими указаниями Минфина России (письмо от 23 января 2007 года № 02-02-14/111), а также необходимостью проведения ремонта здания ФОМС (более 30 % от объема увеличения). Рост расходов на 2009 и 2010 годы составляет, соответственно, 13 % и 7 % по отношению к предыдущему году.

В проекте сметы расходов на 2010 год предусмотрен ремонт помещений 3 и 4 этажей здания Фонда, которые по состоянию на дату проведения экспертизы Законопроекта не находятся в оперативном управлении ФОМС. Письмом от 6 февраля 2007 года № 837/12-3/И руководство Фонда обратилось в Федеральное агентство по промышленности с просьбой о передаче всего здания и коммуникаций в оперативное управление Фонда.

Информатика - расходы предусмотрены: на 2008 год - 539200,0 тыс. рублей, на 2009 год - 330400,0 тыс. рублей, на 2010 год - 246000,0 тыс. рублей.

В 2008 году по данному виду расходов планируется увеличить выделение средств в 7,5 раза по сравнению с 2007 годом.

Общие планируемые расходы бюджета ФОМС на информатизацию системы обязательного медицинского страхования на 2008-2010 годы предусмотрены в сумме 1115600,0 тыс. рублей, из них на централизованную закупку общесистемного лицензионного программного обеспечения для системы обязательного медицинского страхования предусматривается в размере 300000,0 тыс. рублей и еще 300000,0 тыс. рублей на разработку единого программного обеспечения информационной системы обязательного медицинского страхования федерального и территориального уровней.

Формирование информационной системы в 2008-2010 годах предполагается производить в рамках создания единого информационного поля здравоохранения и обязатель-

ного медицинского страхования, осуществляемого ФОМС в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с разграничением полномочий».

В рамках реализации задач по созданию информационной системы предполагается:

- разработать единое программное обеспечение, реализующее взаимодействие всех элементов и уровней информационной системы;
- осуществить централизованные закупки специализированных средств вычислительной техники для хранения общесистемного программного обеспечения и обработки информационных массивов;
- создание корпоративной сети передачи данных системы для всех субъектов Российской Федерации.

Переподготовка и повышение квалификации кадров - объем расходов ФОМС предусмотрен: на 2008 год - 11559,1 тыс. рублей, на 2009 год - 11937,2 тыс. рублей, на 2010 год - 12323,1 тыс. рублей.

Увеличение этого показателя проекта бюджета на 2008-2010 годы - 41 %, 3 %, 3 %, соответственно (последующий год к предыдущему).

Указанные средства предполагается направить на оплату расходов, связанных с переподготовкой, повышением квалификации кадров, стажировкой специалистов системы обязательного медицинского страхования в зарубежных образовательных учреждениях. Значительное увеличение расходов по сравнению с 2007 годом связано с обновлением и увеличением персонала Фонда.

Выполнение других обязательств государства - объем расходов ФОМС - предусмотрен: на 2008 год - 10159,6 тыс. рублей, на 2009 год - 10840,5 тыс. рублей, на 2010 год - 11532,5 тыс. рублей.

Указанные расходы проекта бюджета на 2008-2010 годы увеличатся, соответственно, на 29 %, 4 %, 6 % (последующий год к предыдущему).

Фонд планирует активизировать проведение в средствах массовой информации разъяснительной работы о деятельности системы обязательного медицинского страхования, реализации национального проекта «Здоровье», реализации мер по дополнительному лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан.

Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам - расходы предусмотрены: на 2008 год - 10000,0 тыс. рублей, на 2009 год - 14000,0 тыс. рублей, на 2010 год - 17000,0 тыс. рублей.

Указанные расходы проекта бюджета на 2008-2010 годы увеличатся, соответственно, в 2 раза, 40 %, 21 % (последующий год к предыдущему).

Указанные средства планируются на научные исследования в целях создания и развития системы управления страховыми рисками в области обязательного медицинского страхования, на научное сопровождение практической реализации новых методологических подходов к формированию, экономическому обоснованию и реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Межбюджетные отношения с участием бюджета Фонда

В представленном Законопроекте предусмотрены межбюджетные трансферты в следующих размерах: на 2008 год - 122437768,7 тыс. рублей, на 2009 год - 119357220,7 тыс. рублей, на 2010 год - 103913606,5 тыс. рублей.

Трансферты предполагается разделить на 2 части: для Фонда социального страхования Российской Федерации и для территориальных фондов.

Трансферты для Фонда социального страхования Российской Федерации предназначены для оплаты медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого

года жизни в следующих суммах: на 2008 год - 16600000,0 тыс. рублей и на 2009-2010 годы - по 17000000,0 тыс. рублей.

На выполнение территориальных программ в рамках базовой программы предусмотрены ассигнования: на 2008 год - 41823300,0 тыс. рублей, на 2009 год - 70914271,5 тыс. рублей, на 2010 год - 82501366,5 тыс. рублей.

Недостаточность государственных финансовых ассигнований на лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан в 2007 году планируется частично закрыть за счет нормированного страхового запаса Фонда. Всего на нормированный страховой запас ФОМС предназначается в 2008 году 18340087,3 тыс. рублей.

Кроме того, на 2008 год дополнительно выделено 15000000,0 тыс. рублей на реализацию мероприятий в рамках базовой программы, которые планируется израсходовать на завершение расчетов за фактически отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан в 2007 году.

Предусмотренные объемы средств определены эмпирическим путем исходя из реальных расходов на дополнительное лекарственное обеспечение в 2006 году и предполагаемых потребностей на 2007 год.

Средства, предназначенные на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей), рассчитаны и распределены исходя из расчетной суммы субсидии на одного ребенка, коэффициента удорожания условной единицы бюджетной услуги и численности детей, застрахованных в системе обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации.

Расходы на денежные выплаты врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам участковым врачей-терапевтов участковых, медицинским сестрам участковым врачей-педиатров участковых, медицинским сестрам врачей общей (семейной) практики и проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан (в рамках национального проекта «Здоровье») предусматриваются только на 2008-2009 годы.

Расходы на 2010 год не определены, поскольку решение по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 год не принято.

На проведение диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2008 год запланировано 306583,0 тыс. рублей, на 2009 год - 320379,2 тыс. рублей, на 2010 год - 341200,0 тыс. рублей.

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года» разработан на основании Бюджетного кодекса, законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам медицинского обслуживания, с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года, других нормативных правовых актов и методических документов.

Проект бюджета бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам в течение всего планового периода.

Доходы и расходы бюджета ФОМС в период с 2008 по 2010 год согласно законопроекту снизятся на 15,2 %, что связано с отсутствием решения Правительства Российской Федерации по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в 2010 году.

2. Не принят федеральный закон, определяющий статус ФОМС с учетом современного состояния системы здравоохранения и перспектив ее развития. Как следствие, в последние годы имеет место тенденция увеличения количества выполняемых ФОМС функций, которые не относятся к его полномочиям и не предусмотрены уставом.

Норма, обязывающая разработать и принять такой закон, исключена из Бюджетного кодекса, в результате чего в настоящее время нормативное закрепление обязанности по подготовке указанного федерального закона в законодательстве, регулирующем деятельность государственных внебюджетных фондов, отсутствует.

Кроме того, до настоящего времени не подготовлен проект федерального закона «Об обязательном медицинском страховании», разработка которого в соответствии с планом действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) должна была завершиться в сентябре 2006 года.

3. Законопроект в целом позволяет Фонду выполнять возложенные на него социальные функции, но в то же время содержит ряд недостатков, которые могут повлиять на эффективность реализации поставленных перед ФОМС задач.

3.1. Средства, передаваемые из бюджета ФОМС в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования, не обеспечивают покрытия дефицита территориальных программ.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена следующими факторами:

- отсутствием в Программе государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи расчета подушевого финансового норматива по отношению к минимальной заработной плате или другим показателям и детализации категорий граждан, которым медицинская помощь должна оказываться бесплатно;

- ориентированием системы нормирования и финансирования стационарного сектора на койко-дни;

- отсутствием финансового подкрепления медико-экономических стандартов;

- формированием структуры тарифов в системе обязательного медицинского страхования исходя из планируемого объема и выделяемого финансирования, а не расчетной стоимости лечения законченного случая;

- отсутствием зафиксированного взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

3.2. До настоящего времени нормативно не урегулированы некоторые вопросы, связанные с обеспечением граждан лекарственными средствами в части:

- обеспечения эффективного управления товарными запасами лекарственных средств;

- определения порядка обеспечения лекарственными средствами сельских жителей и граждан, проживающих в труднодоступных местностях, через аптечную сеть.

3.3. Законопроектом предусмотрены средства, передаваемые в виде субвенций в бюджеты территориальных фондов на осуществление денежных выплат медицинским работникам, которые должны расходоваться в соответствии с численностью медицинских работников, включенных в Федеральный регистр.

Однако, как было установлено в ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий, нормативно не урегулированы следующие проблемы, препятствующие эффективному использованию данных средств:

- не определены критерии включения медицинских работников первичного звена в Федеральный регистр;

- не определены критерии оценки результатов деятельности медицинских работников первичного звена по оказанию дополнительной медицинской помощи; отсутствует регламентация порядка учета объема и качества выполняемых работ (указаны только виды выполняемых работ);

- не определен источник финансирования дополнительных расходов учреждений здравоохранения муниципальных образований, связанных с увеличением среднего заработка медицинским работникам первичного звена, для всех случаев, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации (отпуска, командировки, повышение квалификации и т. д.);

- не определен источник оплаты первых двух дней временной нетрудоспособности, а также дополнительных выплат работникам, отработавшим неполный рабочий месяц и не вошедшим в Федеральный регистр.

3.4. Некоторые функции, которые должен выполнять Фонд в соответствии с Законопроектом, не предусмотрены его уставом, в том числе в части финансирования расходов на диспансеризацию отдельных категорий граждан; финансового обеспечения государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи.

3.5. Предусмотренный Законопроектом на 2008 год объем нормированного страхового запаса почти в 3 раза превышает величину, установленную соответствующим Положением, утвержденным Фондом 2 июня 2005 года № 5А/7.1 и регулирующим вопросы формирования и расходования указанного страхового запаса.

3.6. Законопроектом предусмотрены значительные средства на закупку лицензированного программного обеспечения и разработку специализированных программных продуктов в 2008 году, которые предполагается передавать в территориальные фонды. Указанные расходы планируется увеличить в 7,5 раза по сравнению с 2007 годом и более чем в 10 раз по сравнению с 2006 годом. Однако Фондом до настоящего времени порядок передачи территориальным фондам программного обеспечения не определен.

4. Следует усовершенствовать практику формирования нормативной базы осуществления Фондом некоторых расходов.

Так, до настоящего времени не приняты нормативные акты, необходимые для осуществления Фондом в 2007 году расходов на диспансеризацию находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Постановление Правительства Российской Федерации, делегировавшее обязанность по установлению правил проведения указанной диспансеризации Минздравсоцразвития России, принято только 10 апреля 2007 года.

Предложения

1. При рассмотрении представленного Законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным рассмотреть вопросы в части:

- представления обоснования размеров задолженности бюджета по лекарственному обеспечению за предыдущие годы;

- разработки порядка передачи территориальным фондам обязательного медицинского страхования программного обеспечения;

- своевременного принятия подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию отдельных положений Законопроекта.

2. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным обратить внимание на необходимость разработки и принятия нормативных правовых актов в части:

- определения статуса Фонда обязательного медицинского страхования, а также разработки и принятия федерального закона «Об обязательном медицинском страховании» с учетом современного состояния системы здравоохранения, имея в виду, в частности:

- формирование структуры тарифов в системе обязательного медицинского страхования исходя из расчетной стоимости лечения законченного случая;

- нормативное определение размера взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

- приведения устава Фонда в соответствие с фактически выполняемыми им задачами и функциями;

- обеспечения эффективного управления товарными запасами лекарственных средств;

- определения порядка обеспечения лекарственными средствами сельских жителей и граждан, проживающих в труднодоступных местностях, через аптечную сеть;

- определения критериев включения медицинских работников первичного звена в Федеральный регистр и оценки результатов деятельности медицинских работников первичного звена по оказанию дополнительной медицинской помощи, а также регламентации порядка учета объема и качества выполняемых работ;

- определения источников финансирования дополнительных расходов учреждений здравоохранения муниципальных образований, связанных с увеличением среднего заработка медицинским работникам первичного звена, и оплаты первых двух дней временной нетрудоспособности, а также дополнительных выплат работникам, отработавшим неполный рабочий месяц и не вошедшим в Федеральный регистр.

Учитывая вышеизложенное, Счетная палата Российской Федерации полагает, что проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на период до 2010 года» может быть принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ