

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 сентября 2004 года № 28 (398) «О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год»:

Утвердить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год».

Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год»

Общие положения

Проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год» (далее - законопроект) сформирован в целях обеспечения в 2005 году гарантий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году» от 12 июля 2004 года, Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», а также в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный и Налоговый кодексы), Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», законодательных актов и нормативно-методических документов по обязательному медицинскому страхованию (далее - ОМС).

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее - Фонд) осуществляет свою деятельность на основании Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 года № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования». В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» координацию деятельности Фонда осуществляет Минздравсоцразвития России.

Особенности и основные характеристики проекта федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год»

В отличие от федеральных законов о бюджетах Фонда прошлых лет, законопроект-ом установлены конкретные источники формирования доходов Фонда.

Впервые предусматривается перечисление средств из федерального бюджета (субвенций и субсидий) и возложение на Фонд дополнительной функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами. Общая сумма средств, направляемых из федерального бюджета, составит 53791722,8 тыс. рублей, или 60,4% от планируемой суммы доходов Фонда в 2005 году. Таким образом, доля собственных доходов Фонда, которая на протяжении ряда лет формировалась в основном за счет налоговых поступлений, составит 39,6% (35200000,0 тыс. рублей с учетом недоимки, пеней и штрафов по взносам в Фонд).

Другой особенностью является формирование его доходных и расходных статей по новым кодам бюджетной классификации на основании Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», и указаний Минфина России.

В законопроекте доходы предусмотрены в сумме 88991722,8 тыс. рублей, расходы - 88991722,8 тыс. рублей, без учета остатка средств на конец 2004 года. Объемы доходной и расходной частей бюджета Фонда увеличились в 13,9 раза по сравнению с его бюджетом на 2004 год.

**Анализ соответствия проекта федерального закона
«О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования
на 2005 год» Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам
законодательства Российской Федерации**

Формирование законопроекта осуществлялось в соответствии с Порядком разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на 2005 год, параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и перспективного финансового плана на период до 2007 года (далее - Порядок разработки прогноза на 2005 год), подготовленным Минфином России совместно с Минэкономразвития России и согласованным с Правительством Российской Федерации 30 марта 2004 года.

При разработке законопроекта использовались направленные Минэкономразвития России уточненные сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и на период до 2007 года и основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2007 года, где учитывалась динамика основных показателей по формированию и расходованию средств Фонда.

Проект бюджета Фонда на 2005 год подготовлен с учетом требований действующего законодательства. В законопроекте соблюдены принципы сбалансированности бюджета и совокупного покрытия расходов, что соответствует статьям 33 и 35 Бюджетного кодекса, согласно которым расходы бюджета должны соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Доходная часть бюджета Фонда сформирована на основании положений Налогового кодекса. В законопроекте учтены требования Федерального закона от 20 июля 2004 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 20 июля 2004 года № 70-ФЗ), которым внесены значительные изменения в части налогообложения работодателей единым социальным налогом.

В соответствии с требованиями Порядка разработки прогноза на 2005 год Фондом своевременно были подготовлены и представлены в Минздравсоцразвития России про-

гноз формирования и расходования средств в 2005 году и до 2007 года, а также проект федерального закона о бюджете Фонда на 2005 год с расчетами и обоснованиями.

Доходная часть проекта бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год

В соответствии со статьей 1 законопроекта доходы предусмотрены в сумме 88991722,8 тыс. рублей.

Поступление сумм единого социального налога (далее - ЕСН) и других налогов для формирования доходной части бюджета Фонда на 2005 год рассчитывалось Федеральной налоговой службой Российской Федерации (далее - ФНС России). Представленные прогнозные показатели использовались Фондом для расчета доходной части бюджета.

Кроме того, доходная часть проекта бюджета Фонда на 2005 год сформирована в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2004 года № 70-ФЗ, которым, в частности, снижены налоговые ставки части ЕСН, зачисляемой в фонды ОМС. Так, общая налоговая ставка ЕСН снижена с 3,6 до 2,8%. При этом территориальным фондам налоговая ставка снижена с 3,4 до 2,0%, а Фонду увеличена с 0,2 до 0,8 процента.

В результате в 2005 году значительно увеличится доходная часть бюджета Фонда, что кардинально меняет его управленческую функцию по выравниванию финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС и существующий порядок направления и использования средств на эти цели.

Предусматриваемые в бюджете Фонда доходы от ЕСН в объеме 34580000,0 тыс. рублей рассчитаны исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду оплаты труда на 2005 год в сумме 5050,0 млрд. рублей с учетом вышеуказанных изменений в налоговом законодательстве. По сравнению с 2004 годом его удельный вес в доходах Фонда снизился с 96,8% до 38,8 процента.

При определении суммы единого социального налога ФНС России применялись: коэффициент льготного налогообложения, среднегодовой коэффициент сбора и, кроме того, указанная сумма была скорректирована на величину потерь, связанных с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов (единого сельскохозяйственного налога, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения).

Без учета указанных коэффициентов поступления ЕСН в бюджет Фонда могли бы составить 40400000,0 тыс. рублей.

В соответствии с данными ФНС России доходы от недоимки, пени и штрафов по страховым взносам в Фонд оцениваются в сумме 340000,0 тыс. рублей.

Поступления налогов на совокупный доход от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, определены в сумме 280000,0 тыс. рублей.

Доходы от уплаты единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, предусмотрены в сумме 145700,0 тыс. рублей. Поступления единого сельскохозяйственного налога в доходы Фонда предусмотрены в сумме 1000,0 тыс. рублей.

В то же время, согласно статье 48 Бюджетного кодекса, предусматривается возможность поступления в бюджет Фонда следующих видов указанных налогов: единый минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов; единый сельскохозяйственный налог, уплачиваемый организациями; единый сельскохозяйственный налог, уплачиваемый крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, которые имеют собственные коды бюджетной классификации доходов Российской Федерации.

Законопроектом не предусмотрено поступление указанных видов налоговых доходов, несмотря на то, что они поступали в бюджет Фонда в 2003-2004 годах.

Кроме того, законопроектом предусмотрены средства субвенций федерального бюджета, передаваемых Фонду на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами, которые составят 50791722,8 тыс. рублей, и субсидий на софинансирование страховых взносов на ОМС неработающего населения (детей) в сумме 3000000,0 тыс. рублей.

Анализ показателей доходной части проекта бюджета Фонда на 2005 год позволяет сделать вывод об их достоверности, учитывая, что объемы поступления ЕСН, как основного источника налоговых доходов, рассчитаны правильно.

Объемы поступлений остальных видов налогов в бюджет Фонда незначительны. При этом необходимо отметить, что переход налогоплательщиков на указанные выше специальные налоговые режимы осуществляется или по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, или на добровольной основе, поэтому прогнозные показатели поступления этих налогов не могут быть рассчитаны с полной достоверностью.

Расходная часть проекта бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год

Общий объем расходов проекта бюджета Фонда установлен в сумме 88991722,8 тыс. рублей. Законопроектом установлено, что Фонд вправе в ходе исполнения бюджета перемещать средства, предусмотренные на выполнение мероприятий, связанных с его деятельностью, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов в пределах 10% от общего объема расходов Фонда.

Расходы на выделение дотаций территориальным фондам на выполнение территориальных программ ОМС субъектов Российской Федерации в рамках Базовой программы в 2005 году составят 30628500,0 тыс. рублей, или 87% от расходов за счет налоговых доходов Фонда.

Согласно расчетам Фонда, условно-расчетный дефицит финансового обеспечения Базовой программы составит 103268700,0 тыс. рублей и потребность в ее финансировании на 2005 год будет обеспечена из собственных источников на 58,9%. Поступление взносов на ОМС неработающего населения предусмотрено в сумме 68237100,0 тыс. рублей.

В то же время, как показали расчеты, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, норматив объема взносов на ОМС неработающего населения должен составлять 114897853,7 тыс. рублей. При этом условно-расчетный дефицит Базовой программы составит 56607946,3 тыс. рублей.

Расчеты Фонда производились исходя из численности неработающего населения (82714,0 тыс. человек), в то время как Методическими рекомендациями по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (далее - Методические рекомендации), утвержденными Фондом и Минздравом России, согласованными с Минфином России, норматив взносов на ОМС неработающего населения должен рассчитываться исходя из общей численности населения на 2005 год (139223,3 тыс. человек).

Недофинансирование территориальных программ ОМС не в полной мере обеспечивает реализацию предусмотренной статьей 41 Конституции Российской Федерации права граждан на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Общий объем дотаций Фонда (27628500,0 тыс. рублей), предусмотренный в проекте бюджета Фонда на 2005 год, обеспечивает возмещение дефицита Базовой программы по расчетам Фонда на 26,8%. Указанные дотации предполагается направлять на фи-

нансирование территориальных программ ОМС в субъекты Российской Федерации в следующих размерах:

I часть - 16577100,0 тыс. рублей, или 60% от общего объема дотаций Фонда, пропорционально условно-расчетному дефициту Базовой программы каждого субъекта Российской Федерации;

II часть - 11051400,0 тыс. рублей, или 40% от общего объема дотаций Фонда, в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, статьей 7 законопроекта предусмотрено направление Фондом бюджетам территориальных фондов субсидий в сумме 3000000,0 тыс. рублей на софинансирование страховых взносов на ОМС неработающего населения (детей) из налоговых доходов Фонда, распределение которых по субъектам Российской Федерации в законопроекте не предусмотрено. Финансирование указанных расходов осуществляется по правилам, утвержденным в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В приложении 4 к законопроекту приведено распределение по субъектам Российской Федерации дотаций в сумме 27628500,0 тыс. рублей и субсидий в сумме 3000000,0 тыс. рублей, перечисляемых в Фонд в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год».

Расходы на формирование нормированного страхового запаса составят 4085000,0 тыс. рублей.

В то же время в соответствии с действующим Положением о порядке формирования и расходования нормированного страхового запаса финансовых средств Фонда, утвержденным его правлением 26 февраля 2004 года, указанный запас формируется в размере до 8% (не более месячной суммы) средств, предназначенных на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС в рамках Базовой программы. Таким образом, исходя из объема средств, предусмотренных статьей 5 законопроекта, на выполнение территориальных программ ОМС в рамках Базовой программы в сумме 30628500,0 тыс. рублей, нормированный страховой запас должен составить не более 2450280,0 тыс. рублей.

Нормированный страховой запас финансовых средств, как предусмотрено статьей 8 законопроекта, формируется Фондом с целью выравнивания финансовых условий деятельности территориальных фондов по финансированию территориальных программ ОМС. Порядок и условия осуществления расходов нормированного страхового запаса определяются правлением Фонда.

При этом включение нормированного страхового запаса в расходную часть бюджета Фонда предполагает, что его средства могут быть полностью израсходованы до конца 2005 года, и это не позволит осуществлять выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в начале следующего года.

По виду расходов «Информатика» предусматривается сумма 46000,0 тыс. рублей, или 115,0% от уровня 2004 года.

В структуре расходов на информатизацию в 2005 году несколько изменены приоритеты и по сравнению с 2004 годом почти в три раза увеличены (с 6800,0 тыс. рублей до 19700,0 тыс. рублей) затраты на мероприятия по обеспечению безопасности и защиты информации в системе ОМС.

В то же время в 3 раза снижены расходы (с 12000,0 тыс. рублей до 3700,0 тыс. рублей) на централизованное приобретение средств вычислительной техники и лицензионного программного обеспечения для территориальных фондов ОМС в связи с тем, что территориальные фонды в настоящее время оснащены необходимой компьютерной техникой и программным обеспечением в достаточном количестве.

По целевой статье «Расходы по государственным контрактам на выполнение НИОКР» расходы составят 4000,0 тыс. рублей, или на уровне 2004 года.

Научно-исследовательские разработки в 2005 году Фонд планирует осуществлять на основе заключения договоров с научно-исследовательскими учреждениями общей стоимостью 3380,0 тыс. рублей.

По данной статье расходов без объяснений или обоснований запланирован резерв финансовых средств в сумме 620,0 тыс. рублей.

По виду расходов «Переподготовка и повышение квалификации кадров» предусматривается сумма 7500,0 тыс. рублей, что в 2,5 раза больше, чем в 2004 году, поскольку в данную статью включены расходы на обучение специалистов системы ОМС за рубежом, которые ранее относились на статью «Расходы в сфере международной деятельности».

Расходы на «Международные культурные, научные и информационные связи» предусматриваются в сумме 500,0 тыс. рублей, что в два раза ниже аналогичного показателя, утвержденного в бюджете Фонда на 2004 год, в связи с тем, что часть этих расходов с 2005 года будет финансироваться за счет средств статьи «Переподготовка и повышение квалификации кадров».

В соответствии с пунктом 8 устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 года № 857 (далее - устав Фонда) Фонд должен осуществлять функции по организации подготовки специалистов для системы ОМС, обеспечению организации научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования и участию в международном сотрудничестве по вопросам ОМС в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. До настоящего времени нормативные правовые документы, регулирующие вопросы осуществления Фондом данных функций, Правительством Российской Федерации не утверждены. Соответствующие изменения в устав Фонда, позволяющие последнему самостоятельно осуществлять регулирование указанных вопросов, не внесены.

На «Расходы, связанные с выполнением других обязательств государства», за счет которых предполагается финансирование мероприятий по проведению разъяснительной работы в средствах массовой информации о деятельности системы ОМС, предусматривается сумма 6000,0 тыс. рублей, которая увеличилась по сравнению с аналогичным показателем на 2004 год на сумму расходов (3400,0 тыс. рублей), осуществляемых до 2005 года за счет средств бюджетов территориальных фондов в рамках Соглашений, заключенных Фондом с территориальными фондами. Указанные расходы в 2005 году планируется осуществлять исключительно за счет средств бюджета Фонда.

По виду расходов «Аппараты органов управления государственных внебюджетных фондов» предусматривается сумма 82500,0 тыс. рублей, которая включает расходы на оплату труда, текущее содержание Фонда, а также на проведение всероссийских совещаний и конференций.

По виду расходов «Мероприятия в области здравоохранения, спорта и физической культуры, туризма» предусмотрены расходы на реализацию мер по охране материнства и детства за счет средств, фактически поступивших в счет погашения недоимки, пеней и иных финансовых санкций по взносам в Фонд, но не свыше суммы запланированной по указанному виду доходов (340000,0 тыс. рублей). Законопроектом не предусмотрено распределение указанных средств по субъектам Российской Федерации.

Финансирование указанных расходов в соответствии со статьей 9 законопроекта осуществляется по правилам, утверждаемым в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В соответствии с проектом бюджетной классификации Российской Федерации затраты на проведение региональных совещаний и конференций, которые ранее предусматривались отдельной статьей расходов, в проекте бюджета отражены в составе расходов на содержание Фонда.

Согласно подпункту 3 пункта 18 устава Фонда, определение направлений и порядка использования его доходов отнесено к компетенции правления Фонда. В связи с тем, что в период формирования бюджета Фонда на 2005 год заседания правления не проводились, и не был избран новый председатель правления Фонда, нормативы распределения финансовых средств не были пересмотрены. Распределение субсидий на выполнение территориальных программ ОМС осуществлялось после формирования расходов по другим статьям бюджета Фонда.

Взаимоотношения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования с федеральным бюджетом

В отличие от бюджетов Фонда прошлых лет, законопроектом предусмотрено поступление в бюджет Фонда средств федерального бюджета на осуществление расходов на:

- реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами;
- софинансирование страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей).

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» в расходах федерального бюджета по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», подразделу 04 «Трансферты внебюджетным фондам» предусмотрены средства, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования в сумме 53791722,8 тыс. рублей, в том числе по виду расходов 775 «Субсидии на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей)» - 3000000,0 тыс. рублей и по виду расходов 782 «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами» - 50791722,8 тыс. рублей.

На период проведения проверки какие-либо документы, обосновывающие включение в законопроект указанных субвенций и субсидий федерального бюджета, в Фонде отсутствовали. Также не имелось расчетов, обосновывающих размеры вышеуказанных сумм, и нормативных правовых актов о возложении на Фонд функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Законом Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1096, и уставом Фонда не предусматривается осуществление Фондом функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами предусмотрены в бюджете Фонда в размере 50791722,8 тыс. рублей. Финансирование указанных расходов осуществляется по правилам, утверждаемым в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Необходимо отметить, что указанные средства федерального бюджета не являются источником финансирования территориальных программ в объеме, соответствующем Базовой программе, и на сокращение дефицита ее финансового обеспечения не влияют.

В связи со снижением ставки ЕСН в системе ОМС в 2005 году, по расчетам Фонда и Минздравсоцразвития России, объем поступления ЕСН должен составить 120000000,0 тыс. рублей, тогда как при сохранении прежней ставки этот объем составил бы 136000000,0 тыс. рублей. Минздравсоцразвития России неоднократно обращался в Минфин России с просьбой определить объем софинансирования страховых взносов на ОМС неработающего населения из федерального бюджета на сумму выпадающих доходов от поступления ЕСН в размере 16000000,0 тыс. рублей.

Однако субсидии федерального бюджета на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) предусмотрены в расходной части бюджета Фонда только в размере 3000000,0 тыс. рублей. Следует отметить, что в законопроекте наименование и код указанного вида доходов (код 00020204070000000151) не соответствуют их редакции, приведенной в приложении 2 «Классификация доходов бюджетов Российской Федерации» к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (00020204070020000151 «Субсидии на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей)»).

Выводы

1. Проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год» разработан на основании Бюджетного и Налогового кодексов, законодательных актов и нормативно-методических документов по ОМС и с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году» от 12 июля 2004 года. В представленном законопроекте соблюдены принципы сбалансированности бюджета и совокупного покрытия расходов, что соответствует статьям 33 и 35 Бюджетного кодекса.

2. Снижение ставки единого социального налога и централизация средств ОМС в 2005 году приведет к значительному изменению задач и функций Фонда, что, в свою очередь, требует корректировки действующего законодательства.

Законом Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1096, и уставом Фонда не предусматривается осуществление Фондом функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

В случае возникновения критической ситуации с финансированием территориальных программ ОМС субъектов Российской Федерации в начале следующего года, они могут остаться без финансового обеспечения, поскольку действующим Положением о порядке формирования и расходования нормированного страхового запаса финансовых средств Фонда, утвержденным его правлением, не предусмотрено сохранение остатка средств этого запаса, не израсходованных в течение очередного финансового года.

В соответствии с пунктом 8 устава Фонд должен осуществлять функции по организации подготовки специалистов для системы ОМС, обеспечению организации научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования и участию в международном сотрудничестве по вопросам ОМС в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. До настоящего времени нормативные правовые документы, регулирующие вопросы осуществления Фондом данных функций,

Правительством Российской Федерации не утверждены. Соответствующие изменения в устав Фонда, позволяющие последнему самостоятельно осуществлять регулирование указанных вопросов, не внесены.

3. ряд показателей доходной и расходной частей бюджета включены в законопроект при отсутствии необходимых обоснований, в то же время поступления отдельных налоговых доходов законопроектом не предусмотрены. Так, в законопроекте предусмотрено выделение Фонду средств федерального бюджета на осуществление расходов на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами и на софинансирование страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей). Однако на период проведения проверки какие-либо документы, обосновывающие включение в законопроект указанных субвенций и субсидий федерального бюджета, в Фонде отсутствовали. Также не имелось расчетов, обосновывающих размеры вышеуказанных сумм, и нормативных правовых актов о возложении на Фонд функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

По целевой статье «Расходы по государственным контрактам на выполнение НИОКР» без объяснений или обоснований запланирован резерв финансовых средств в сумме 620,0 тыс. рублей.

В доходной части законопроекта не учтены предусмотренные статьей 48 Бюджетного кодекса и имеющие собственные коды бюджетной классификации доходов Российской Федерации возможные поступления применяемого при упрощенной системе налогообложения единого минимального налога, зачисляемого в бюджеты государственных внебюджетных фондов, единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого организациями, единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями.

В нарушение действующего Положения о порядке формирования и расходования нормированного страхового запаса, он предусмотрен в сумме 4085000,0 тыс. рублей, что составляет 13,3% от объема средств Фонда, направляемых территориальным фондам на выполнение территориальных программ ОМС в рамках Базовой программы, или на 1634720,0 тыс. рублей больше максимальной суммы средств, которая может быть направлена на эти цели в соответствии с указанным Положением.

Включение нормированного страхового запаса в расходную часть бюджета Фонда предполагает, что его средства могут быть полностью израсходованы до конца 2005 года, и это не позволит осуществлять выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в начале следующего года.

4. В нарушение Методических рекомендаций расчеты объема взносов на ОМС неработающего населения производились Фондом исходя из численности неработающего населения, а не из общей численности населения на 2005 год, в связи с чем расчетный норматив указанного объема взносов был занижен Фондом на 46660753,7 тыс. рублей, соответственно, на указанную сумму завышен условно-расчетный дефицит Базовой программы, пропорционально которому распределяются субсидии по субъектам Российской Федерации.

Общий объем дотаций Фонда в сумме 27628500,0 тыс. рублей, предусмотренный в проекте бюджета Фонда на 2005 год, обеспечивает возмещение дефицита Базовой программы только на 26,8 процента.

Недофинансирование территориальных программ ОМС не в полной мере обеспечивает реализацию предусмотренного статьей 41 Конституции Российской Федерации права граждан на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

5. В результате снижения ставки ЕСН, зачисляемого в фонды обязательного медицинского страхования, поступление доходов в бюджеты указанных фондов в 2005 году уменьшится на 16000000,0 тыс. рублей, однако субсидии федерального бюджета на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) предусмотрены в расходной части бюджета Фонда лишь в размере 3000000,0 тыс. рублей (18,8% от необходимой суммы), в связи с чем в 2005 году возникнет дополнительный недостаток средств в сумме 13000000,0 тыс. рублей при наличии значительного дефицита финансирования Базовой программы.

6. Наименование и код дохода «Субсидии на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) за счет средств федерального бюджета» не соответствуют их редакции, приведенной в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Предложения

Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным при рассмотрении указанного законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации учесть следующее:

1. Предусмотреть в законопроекте дополнительные субсидии из федерального бюджета в сумме 13000000,0 тыс. рублей с целью ликвидации недостатка средств в системе обязательного медицинского страхования, возникшего в связи со снижением ставки единого социального налога, зачисляемого в фонды ОМС.

2. Предусмотреть в доходной части бюджета Фонда на 2005 год поступления от:

- применяемого при упрощенной системе налогообложения единого минимального налога, зачисляемого в бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого организациями;
- единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями.

3. Уменьшить объем средств нормированного страхового запаса, предусмотрев его в сумме 2450280,0 тыс. рублей.

4. Рассмотреть возможность сохранения остатка неизрасходованных в течение года средств нормированного страхового запаса и его использования для формирования указанного запаса на следующий финансовый год.

5. Обратить внимание на недостатки в расчетах норматива объема взносов на ОМС неработающего населения и условно-расчетного дефицита Базовой программы, и произвести соответствующее перераспределение дотаций Фонда по субъектам Российской Федерации.

6. Внести изменения в сумму расходов по целевой статье «Расходы по государственным контрактам на выполнение НИОКР», уменьшив ее на сумму 620,0 тыс. рублей.

7. Уточнить наименование и код поступающих в доходы Фонда субсидий на ОМС неработающего населения (детей) в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

8. Внести изменения и дополнения в Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», позволяющие Фонду осуществлять функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

9. Обратить внимание Правительства Российской Федерации на необходимость:

- внесения изменений и дополнений в Программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1096, и устав Фонда, позволяющие последнему осуществлять функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами;

- утверждения нормативных правовых документов по вопросам осуществления Фондом функций по организации подготовки специалистов для системы ОМС, обеспечению организации научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования и участию в международном сотрудничестве по вопросам ОМС, или внести в устав Фонда изменения, позволяющие последнему самостоятельно осуществлять регулирование указанных вопросов;

- включения в доходы и расходы бюджета Фонда показателей только при наличии соответствующих обоснований.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ