

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 сентября 2004 года № 27 (397) “О результатах проверки исполнения Федерального закона “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год” с подготовкой заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год”, в том числе в Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Калининградской области”:

Утвердить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год”.

Направить представление Счетной палаты директору Федерального фонда обязательного медицинского страхования...

Направить информационные письма в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Кабинет Министров Республики Башкортостан, губернатору Хабаровского края и главе администрации Калининградской области.

Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год” в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год”

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год” (далее - Законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации, подготовлено в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”.

Заключение подготовлено на основе результатов проверки исполнения Федерального закона от 31 декабря 2002 года № 188-ФЗ “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год” (далее - Закон о бюджете Фонда), а также результатов проверок исполнения бюджетов Республиканского фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан, Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования и Территориального фонда обязательного медицинского страхования Калининградской области за 2003 год, проведенных в соответствии с пунктом 1.3.4.3 плана работы Счетной палаты на 2004 год.

Общая характеристика исполнения Федерального закона от 31 декабря 2002 года № 188-ФЗ “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год”

Структура представленного Законопроекта в целом соответствует Закону о бюджете Фонда в части перечня источников формирования доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - Фонд) и направлений расходования его средств, что подтверждается результатами проверки исполнения Закона о бюджете Фонда,

и отражает деятельность Фонда по осуществлению им в 2003 году функций управления средствами обязательного медицинского страхования (далее - ОМС).

Фонд осуществлял свою деятельность в 2003 году 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" (далее - Устав). Фонд, согласно Уставу, является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Анализ исполнения доходных и расходных статей бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2003 году

Бюджет Фонда на 2003 год утвержден Федеральным законом от 31 декабря 2002 года № 188-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год" по доходам в сумме 5314,33 млн. рублей и по расходам в сумме 5314,33 млн. рублей с остатком средств на начало и конец года в сумме 10,0 млн. рублей.

Общая сумма фактических доходов Фонда в 2003 году составила 5795,3 млн. рублей, или 109,1% к общей сумме доходов, утвержденной в бюджете. Доходная часть бюджета Фонда перевыполнена на 481,0 млн. рублей, в основном за счет сверхплановых поступлений средств единого социального налога, зачисляемого в Фонд.

Поступление единого социального налога составило 5490,3 млн. рублей, или 109,2% к его планируемому показателю (5030,0 млн. рублей). Доходы от единого налога, распределяемого по уровням бюджетной системы Российской Федерации, при утвержденной сумме 24,3 млн. рублей исполнены в сумме 85,7 млн. рублей, или в 3,5 раза больше планируемого показателя. Поступление недоимки, пеней и штрафов по взносам в Фонд составило 106,7 млн. рублей, или 106,8% к утвержденному показателю (99,9 млн. рублей).

При утвержденной бюджетом сумме средств единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности 117,0 млн. рублей фактически поступило 82,4 млн. рублей (70,4%). Доходы от единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого организациями, были утверждены в сумме 9,2 млн. рублей, фактически поступило 1,6 млн. рублей (17,4 процента).

При планировании бюджета Фонда объемы поступления доходов от данных видов налогов определялись МНС России.

Не поступили в запланированном объеме (33,93 млн. рублей) проценты, начисленные по остаткам средств на банковских счетах Фонда, которые фактически составили 22,4 млн. рублей (66,0%), в связи с изменением условий договоров на банковское обслуживание, произошедших из-за снижения ставки рефинансирования Банка России.

По статьям бюджетной классификации Российской Федерации, не предусмотренным Законом о бюджете Фонда, в доходную часть бюджета в 2003 году поступило денежных средств в сумме 6,2 млн. рублей, в том числе: единый минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов, - 4,1 млн. рублей; единый сельскохозяйственный налог, уплачиваемый крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, - 0,3 млн. рублей; доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет небюджетными организациями - 0,7 млн. рублей; прочие поступления составили 1,1 млн. рублей.

Единый минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов, не предусматривался Законом о бюджете Фонда в связи с тем, что код бюджетной классификации этому виду налога установлен Федеральным законом от 6

мая 2003 года № 53-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

При формировании бюджета Фонда на 2003 год поступление единого сельскохозяйственного налога, уплачиваемого крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, МНС России не прогнозировал.

Фактические расходы составили 5806,9 млн. рублей, или 109,3% к общей сумме расходов, утвержденной в бюджете. Увеличение объемов финансирования расходной части бюджета Фонда связано с применением положений статьи 7 Закона о бюджете Фонда, согласно которой средства, поступающие в 2003 году в бюджет Фонда сверх сумм утвержденных ассигнований, направлялись на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС.

Фактическое исполнение по целевой статье расходов 068 “Аппарат органов государственных внебюджетных фондов” составило 52,3 млн. рублей, или 98,9% к показателю, утвержденному в бюджете. На выполнение планового показателя повлияла экономия по отдельным статьям сметы расходов на содержание Фонда.

Кассовые расходы по статье сметы на содержание Фонда “Прочие трансферты населению” составили 8,1 млн. рублей, в том числе: дотация на питание - 3,1 млн. рублей; дотация на проезд - 0,9 млн. рублей; добровольное медицинское страхование сотрудников - 2,7 млн. рублей; единовременная социальная выплата - 1,1 млн. рублей; подарки сотрудникам - 0,2 млн. рублей; материальная помощь - 0,1 млн. рублей.

В нарушение требований бюджетной классификации Российской Федерации указанные выплаты, которые носили стимулирующий характер и, по существу, являлись элементами оплаты труда, производились работникам Фонда за счет средств статьи “Прочие трансферты населению” (код 130330), эти выплаты должны производиться за счет средств статьи “Оплата труда гражданских служащих” (код 110100).

Согласно Уставу, Фонд осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования, и его нормативно-методические документы обязательны для исполнения территориальными фондами.

Фондом утверждены Методические указания по ведению бухгалтерского учета в фондах ОМС, формы бухгалтерской отчетности (приказы от 30 ноября 2000 года № 84, от 27 апреля 2002 года № 26), и направлено письмо от 5 июня 2001 года № 2523/21-3и “О социальных выплатах работникам территориальных фондов ОМС”, позволяющие планировать расходы по статье сметы “Прочие трансферты населению”, и за счет этих средств выплачивать работникам территориальных фондов дополнительные материальные выплаты. Исполнение указанных рекомендаций привело к таким же нарушениям требований бюджетной классификации Российской Федерации в территориальных фондах на сумму 218,9 млн. рублей.

До настоящего времени Методические указания по ведению бухгалтерского учета в фондах ОМС и рекомендации Фонда не приведены в соответствие с требованиями Федерального закона от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” и других нормативных правовых актов Российской Федерации.

На балансе Фонда находится часть здания площадью 3437,5 кв. м (общая площадь здания - 5930,0 кв. м), переданного ему НПО “Оптика” без коммунального и инженерного обеспечения в соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 23 декабря 1996 года № 1341-р.

В сметах к договорам от 3 января 2002 года № 1 на оказание возмездных услуг по обслуживанию сотрудников Фонда в столовой и от 3 января 2002 года № 4 о передаче энергоресурсов и оказании услуг по обслуживанию систем энергообеспечения, заклю-

ченным с НПО “Оптика” и пролонгированным на 2003 год, предусмотрены накладные расходы в размере 335% от фонда оплаты труда работников НПО “Оптика” по обслуживанию систем энергообеспечения и прибыль в размере 7% от себестоимости работ.

В доле договорных расходов, относящихся к Фонду, накладные расходы по обслуживанию систем энергообеспечения составили 1,7 млн. рублей. В соответствии с Планом счетов бухгалтерского учета, утвержденным приказом Минфина России от 31 октября 2000 года № 94н, указанные расходы уже включены в состав затрат на оплату труда работников общетехнических и общехозяйственных служб, и они не могут быть еще раз увеличены на эту сумму.

Расходы по целевой статье 131 “Расходы в сфере международной деятельности” составили 3,4 млн. рублей (97,1% к показателю, утвержденному Законом о бюджете Фонда). Нарушений в использовании средств по данной статье не установлено.

Расходы Фонда по разделу 06 “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” на финансирование научно-исследовательских работ в 2003 году составили 4,0 млн. рублей, или 100,0% к показателю, утвержденному бюджетом. Нарушений в использовании средств по данной статье не установлено.

Бюджетом Фонда были предусмотрены расходы по целевой статье расходов 404 “Ведомственные расходы на переподготовку и повышение квалификации” в сумме 3,0 млн. рублей, которые были израсходованы на указанные цели в полном объеме и без нарушений.

Федеральным законом “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год” по разделу 16 “Средства массовой информации” расходы Фонда на информационно-публицистическую деятельность были утверждены в сумме 3,0 млн. рублей. Фактические расходы составили 5,5 млн. рублей, из них 2,5 млн. рублей были возмещены Фонду территориальными фондами на основании заключенных между ними соглашений о проведении единой информационной политики по разъяснению и популяризации работы системы ОМС в средствах массовой информации (далее - соглашения).

В соглашениях и соответствующих актах сдачи-приемки отсутствовали сведения о стоимости работ и не указывались конкретные виды расходов, произведенных Фондом за счет средств территориальных фондов.

В нарушение статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” все договоры с организациями о проведении информационно-разъяснительной работы о функционировании системы ОМС заключались без проведения конкурсов.

По статье “Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования на компьютеризацию системы обязательного медицинского страхования” были предусмотрены расходы в сумме 40,0 млн. рублей. Фактически израсходовано 39,7 млн. рублей, или 99,2% от суммы, утвержденной Законом о бюджете Фонда. Нарушений в использовании средств по данной статье не установлено.

Законом о бюджете Фонда расходы на финансирование целевых программ оказания медицинской помощи по ОМС (вид расходов 932) были утверждены в сумме 600,0 млн. рублей. Указанные средства были предусмотрены на финансирование Целевой программы Фонда “Охрана материнства и детства на 2003 год” (далее - Целевая программа), утвержденной решением Правления Фонда от 25 декабря 2002 года № 6/03. Фактическое финансирование Целевой программы в 2003 году осуществлено Фондом в полном объеме.

Вместе с тем нормативно-методические документы Фонда способствовали тому, что при формировании Целевой программы были предусмотрены мероприятия по развитию материально-технической базы учреждений здравоохранения, финансирование которых должно осуществляться согласно статье 11 Закона Российской Федерации от 28 июня

1991 года № 1499-1 “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” за счет финансовых средств государственной и муниципальной систем здравоохранения. В рамках указанной программы была осуществлена закупка медицинского оборудования для детских и акушерско-гинекологических отделений на сумму 260,0 млн. рублей, что является неэффективным использованием средств Фонда.

При отсутствии договорных отношений с заказчиком (Минздравом России) и исполнителями программных мероприятий, Фонд выделял денежные средства на финансирование мероприятий, предусмотренных Целевой программой, не имея при этом возможности осуществлять необходимый финансовый контроль за их расходованием и применять юридические санкции в случае невыполнения ими своих обязательств.

Фонд осуществлял контроль за использованием средств путем рассмотрения отчетов учреждений здравоохранения федерального подчинения - исполнителей Целевой программы. В 2003 году было профинансировано 29 таких учреждений, из которых только 6 представили в 2003 году отчеты по использованию перечисленных средств на сумму 59,9 млн. рублей (10,0% от общей суммы направленных средств).

Фактическое исполнение по статье “Расходы на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы, включая нормированный страховой запас”, составило 5094,7 млн. рублей, или 110,6% к показателю, утвержденному в бюджете Фонда в сумме 4606,43 млн. рублей.

Письмом от 18 июля 2002 года “О формировании Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2003 год” Фонд рекомендовал территориальным фондам при планировании финансовых затрат на единицу объема по всем видам медицинской помощи использовать индекс роста заработной платы (1,325) в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 года № 775 “О повышении тарифных ставок (окладов) единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы”. В рамках территориальных программ повышение заработной платы в лечебно-профилактических учреждениях в 2003 году Фондом прогнозировалось за счет сокращения расходов по другим статьям расходов, в том числе по статьям “Медикаменты и перевязочные средства”, “Продукты питания больных”.

Ранее, письмом от 12 апреля 2002 года “Об использовании средств в системе обязательного медицинского страхования”, Фонд сообщил территориальным фондам, что реализация указанного постановления Правительства Российской Федерации в системе ОМС должна осуществляться за счет средств субъектов Российской Федерации, и использование средств обязательного медицинского страхования на повышение заработной платы работникам лечебно-профилактических учреждений является нецелевым использованием средств ОМС.

До настоящего времени размеры платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения не утверждены федеральным законодательством, их размер определяется расчетным путем по остаточному принципу. Исходя из расчетной стоимости территориальных программ, необходимая сумма страховых взносов должна составлять 135050,4 млн. рублей, фактически поступило - 49922,8 млн. рублей. Недостаточные объемы поступлений указанных платежей явились одной из причин дефицита финансового обеспечения территориальных программ. Так, расчетная стоимость территориальных программ была сформирована с учетом индекса роста заработной платы и составила 240317,5 млн. рублей, выполнение их составило 149322,1 млн. рублей. В результате территориальные программы были выполнены не в полном объеме, с дефицитом средств на их финансирование в сумме 90995,4 млн. рублей, в том числе базовой программы ОМС - 35715,0 млн. рублей.

В соответствии с утвержденным бюджетом Фонда на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы было направлено субвенций на сумму 4558,8 млн. рублей.

В Положении о порядке направления денежных средств Фонда на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы не был предусмотрен в качестве критерия подушевой норматив финансирования базовой программы, рекомендованный Фондом и Минздравом России для формирования территориальных программ. По этой причине сверх потребности на финансирование базовой программы было выделено субвенций в сумме 137,0 млн. рублей, в том числе территориальным фондам Московской области - 63,0 млн. рублей, Самарской области - 39,0 млн. рублей, г. Санкт-Петербурга - 35,0 млн. рублей. В указанных субъектах Российской Федерации фактические расходы средств ОМС на 1 жителя превышали рекомендуемый федеральный подушевой норматив (1094,1 рубля на 1 человека).

В нарушение указаний Фонда от 26 июля 2002 года № 2803/21-1/и “О проекте бюджета территориальных фондов ОМС на 2003 год” при имеющемся дефиците средств на финансирование территориальной программы в бюджетах территориальных фондов предусматривались расходы на финансирование отдельных мероприятий по здравоохранению в рамках региональных целевых программ в ущерб финансированию территориальных программ, при этом территориальным фондам выделялись субвенции.

Расчеты по субвенциям в Фонде осуществляются на отдельном субсчете, в территориальных фондах отдельный бухгалтерский учет субвенций не ведется, что значительно снижает эффективность контроля за их использованием.

Бюджетом на 2003 год по статье “Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования на проведение региональных совещаний и конференций” (вид расходов 934) предусмотрены расходы в сумме 1,5 млн. рублей, фактические расходы составили 1,4 млн. рублей (93,3% от показателя, утвержденного бюджетом).

За счет средств указанной статьи бюджета Фонда приобретены канцелярские товары и изготовлена полиграфическая продукция для участников совещаний, не предусмотренная сметами на их проведение, на сумму 754,8 тыс. рублей. В результате на 1 января 2004 года на складе Фонда числился остаток канцелярских принадлежностей для совещаний на сумму 710,7 тыс. рублей.

Фондом не были внесены изменения в Закон о бюджете Фонда в части выделения отдельной строкой прочих расходов. В то же время в статью 427 “Расходы за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования” Законопроекта включен вид расходов 397 “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов” в сумме 5,4 млн. рублей, не предусмотренный Законом о бюджете Фонда. Указанная сумма была уплачена в виде налога на прибыль, полученную от начисленных процентов по остаткам денежных средств на банковских счетах.

Анализ исполнения и реализации текстовых статей бюджета Фонда

Статьей 4 установлено, что субвенции в случае их нецелевого использования подлежат возврату в бюджет Фонда в сроки, установленные Правлением Фонда. В соответствии с данной законодательной нормой Фондом были внесены изменения и дополнения в Положение о порядке направления финансовых средств Фонда на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов (протокол Правления Фонда от 11 февраля 2003 года № 7/02). В 2003 году Фондом факты нецелевого использования субвенций установлены не были.

Статьей 5 установлен нормированный страховой запас Фонда на 2003 год в размере 350,0 млн. рублей. Средства нормированного страхового запаса на начало и конец года

были полностью израсходованы. Ежемесячные остатки нормированного страхового запаса в 2003 году не превышали размера, установленного Законом о бюджете Фонда.

Статьей 6 установлено, что средства по статье бюджета Фонда “Расходы на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС” в размере до 10% направляются на финансирование региональных целевых программ по охране материнства и детства (далее - РЦП). Фактически на эти цели направлено 478,6 млн. рублей, или в пределах установленного размера.

В соответствии со статьей 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обеспечение реализации РЦП должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В то же время, финансирование РЦП, которое фактически осуществлялось на условиях долевого финансирования, в некоторых субъектах Российской Федерации в 2003 году проводилось в основном за счет средств бюджета Фонда (в Иркутской области - 55,7%, Новгородской области - 59,1%, Приморском крае - 65,4%, Пермской области - 73,9 процента).

В соответствии с действующим порядком финансирования РЦП, территориальные фонды должны представлять в Минздрав России и Фонд аналитические справки об их выполнении, после рассмотрения которых Минздрав России представляет в Фонд заключения о реализации РЦП. Так, в 2003 году было представлено только 2 таких заключения Минздрава России на сумму 24,0 млн. рублей, что составляет 5% от общей суммы направленных средств, в связи с осуществлением финансирования большинства программ в декабре 2003 года.

Статьей 7 установлено, что средства, поступившие в 2003 году в бюджет Фонда сверх сумм, установленных законом, направлены на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС, на финансирование РЦП, а также на финансирование целевых программ по оказанию медицинской помощи по ОМС в размерах, определяемых Правлением Фонда.

Средства, поступившие в 2003 году в бюджет Фонда сверх сумм, установленных Законом о бюджете Фонда, в полном объеме направлены на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС.

**Анализ выполнения Фондом представлений Счетной палаты
Российской Федерации, направленных в Фонд по результатам
предыдущих контрольных мероприятий, и наложенных взысканий
за нарушение бюджетного законодательства**

По результатам комплексной ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда за 2002 год председателю Правления Фонда, Министру здравоохранения Российской Федерации Ю.Л. Шевченко было направлено представление Счетной палаты от 22 июля 2003 года № 14-121/14-2, которое было рассмотрено Правлением Фонда, и принято решение от 9 сентября 2003 года № 9/01 о мерах по устранению выявленных нарушений, а также издан приказ Фонда от 13 августа 2003 года № 40 “О мерах по устранению недостатков в деятельности Федерального фонда ОМС за 2002 год, отмеченных в представлении Счетной палаты”. Указанным приказом утвержден план мероприятий по устранению выявленных недостатков.

О результатах рассмотрения представления Счетная палата была проинформирована письмом директора Фонда А.М. Таранова от 18 августа 2003 года № 3081/101.

Проверкой установлено, что представление Счетной палаты в основном выполнено.

В то же время не исполнено предложение о необходимости предусматривать при планировании бюджета Фонда на очередной финансовый год выделение отдельной статьей долевого финансирования РЦП в форме субсидий.

По результатам проведенной Счетной палатой в 2003 году проверки финансирования и расходования средств на оказание помощи в рамках ОМС иногородним и иностранным гражданам в Москве и Московской области за 2001-2002 годы Фонду было направлено представление от 7 апреля 2003 года № 14-66/4-2, которое в основном выполнено. В то же время не реализовано предложение Счетной палаты о разработке типовых учетных регистров для осуществления бухгалтерских записей в территориальных фондах, а также унифицированных форм первичной учетной документации по межтерриториальным расчетам.

Проверки исполнения бюджетов территориальных фондов Республики Башкортостан, Хабаровского края и Калининградской области за 2003 год

В Республиканском фонде обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан выявлено нецелевое использование средств на общую сумму 18,1 млн. рублей, в том числе:

- на финансирование по решениям Правления Фонда отдельных мероприятий по здравоохранению, не предусмотренных бюджетом Фонда, - 10,8 млн. рублей;
- на финансирование затрат фельдшерско-акушерских пунктов, которые в нарушение федерального законодательства были включены в Республиканскую программу ОМС, - 7,2 млн. рублей;
- перечислено Фонду на основании соглашения “О проведении единой информационной политики по разъяснению и популяризации работы системы обязательного медицинского страхования в средствах массовой информации” - 0,1 млн. рублей. Сметой указанные расходы не были предусмотрены;
- возложение функций страховщика на территориальный фонд и устранение с рынка ОМС страховых медицинских организаций;

В Хабаровском краевом фонде обязательного медицинского страхования выявлено:

- несоответствие структуры территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам медицинской помощи федеральному законодательству;
- отсутствие сформированного в установленном порядке нормированного страхового запаса;

В Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Калининградской области выявлено:

- направление взносов на ОМС неработающего населения не в территориальный фонд, а напрямую на счета лечебно-профилактических учреждений в сумме 276,3 млн. рублей из бюджетов муниципальных образований Калининградской области и 123,6 млн. рублей из областного бюджета;
- финансирование страховых медицинских организаций на население, не имеющее полисов и не числящееся в регистре застрахованных, на сумму 31,4 млн. рублей.

Выводы

1. Проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год” отражает деятельность органов государственного управления Российской Федерации, Фонда и других субъектов обязательного медицинского страхования по исполнению Закона о бюджете Фонда и управлению средствами обязательного медицинского страхования.

Структура Законопроекта в целом соответствует Федеральному закону от 31 декабря 2002 года № 188-ФЗ “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год” в части перечня источников формирования доходов и направлений расходования его средств.

2. Процесс формирования законодательной базы, регулирующей отношения в системе обязательного медицинского страхования, не завершен. Не выполнены в отношении Фонда требования статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации о принятии федерального закона, определяющего организационно-правовой статус Фонда, порядок его создания, деятельности и ликвидации.

До настоящего времени не введена в действие статья 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации о казначейском исполнении бюджета Фонда, что осложняет проведение текущего контроля и значительно снижает качество последующего контроля за исполнением бюджета Фонда.

Федеральным законодательством не утверждены размеры платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения, что является одной из причин несбалансированности государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи и их финансового обеспечения.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации не в полной мере выполнялась обязанность по перечислению взносов на ОМС неработающего населения. Указанные взносы в 2003 году производились органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в объеме, который почти в 3 раза меньше расчетной потребности.

3. Организационно-методическая деятельность Фонда в 2003 году осуществлялась не на должном уровне. Нормативно-методические документы Фонда по формированию мероприятий Целевой программы “Охрана материнства и детства” позволяли предусматривать и реализовывать за счет средств ОМС мероприятия по развитию материально-технической базы учреждений здравоохранения, финансирование которых должно осуществляться за счет бюджетных средств. Так, в рамках указанной Программы Фондом была профинансирована закупка медицинского оборудования на сумму 260,0 млн. рублей, что является неэффективным использованием средств.

Фондом были направлены в субъекты Российской Федерации рекомендации по повышению заработной платы работникам лечебно-профилактических учреждений, функционирующих в системе ОМС, без необходимого ресурсного обеспечения, что способствовало формированию территориальных программ со значительным недостатком средств на их финансирование.

4. Доходная часть бюджета Фонда в 2003 году перевыполнена на сумму 481,0 млн. рублей, или на 9,1 процента.

Объемы поступления налоговых доходов в бюджет Фонда, спрогнозированные МНС России на 2003 год, и суммы их фактического поступления значительно различаются. Так, из 5 источников налоговых доходов, только по 3 (единый социальный налог, единый налог, распределяемый по уровням бюджетной системы Российской Федерации и поступление недоимки, пеней и штрафов по взносам в Фонд) показатели выполнены с превышением, а по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности и единому сельскохозяйственному налогу, уплачиваемому организациями, запланированные объемы доходов не достигнуты.

5. Фактические расходы превысили утвержденный бюджетом показатель на 492,6 млн. рублей, или на 9,3 процента.

Фондом не выполнялась его основная функция - выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы ОМС в связи с отсутствием достаточных финансовых ресурсов. Так, в соответствии с Законом о бюджете Фонда на указанные цели было выделено 4558,8 млн. рублей, в то же время дефицит средств на финансирование базовой программы составлял 35715,0 млн. рублей.

Установленный Фондом порядок выделения субвенций не предусматривал в качестве критерия подушевой норматив финансирования базовой программы, в результате чего территориальным фондам Московской области, Самарской области и г. Санкт-Петербурга субвенции выделялись сверх расчетной потребности в финансировании базовой программы, что привело к неэффективному использованию средств Фонда в сумме 137,0 млн. рублей.

При отсутствии договорных отношений с заказчиком (Минздравом России) и исполнителями Целевой программы, Фонд выделял денежные средства на финансирование ее мероприятий, не имея при этом возможности осуществлять необходимый финансовый контроль за их расходованием и применять юридические санкции в случае невыполнения ими своих обязательств.

Фондом заключались соглашения с территориальными фондами о проведении единой информационной политики по разъяснению и популяризации работы системы ОМС в средствах массовой информации, не предусмотренные действующим законодательством и нормативными правовыми актами, регулирующим вопросы организации ОМС.

При формировании и исполнении бюджета Фондом не соблюдались отдельные требования бюджетной классификации Российской Федерации. В результате неправомерного отнесения на статью расходов “Прочие трансферты населению” социальных выплат работникам Фонда, носящих стимулирующий характер, было допущено нецелевое расходование средств в сумме 8,1 млн. рублей. Исполнение Методических указаний по ведению бухгалтерского учета в фондах ОМС и других рекомендаций Фонда по данному вопросу также привело к нарушениям территориальными фондами требований бюджетной классификации Российской Федерации и нецелевому расходованию средств бюджетов фондов на общую сумму 218,9 млн. рублей.

Услуги НПО “Оптика” по обслуживанию систем энергообеспечения оплачивались Фондом по завышенным расценкам, неэффективное использование средств составило 1,7 млн. рублей.

За счет средств статьи “Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования на проведение региональных совещаний и конференций” Фондом приобретены канцелярские товары и изготовлена полиграфическая продукция для участников совещаний, не предусмотренные сметами на их проведение, что привело к нецелевому использованию средств на сумму 754,8 тыс. рублей. В результате на начало 2004 года на складе Фонда числился остаток канцелярских принадлежностей для совещаний на сумму 710,7 тыс. рублей.

Из-за просчетов Фонда в бюджетном планировании в статью “Расходы за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования” Законопроекта включен вид расходов “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов” в сумме 5,4 млн. рублей, не предусмотренный Законом о бюджете Фонда.

6. Исполнение положений и требований текстовых статей Закона о бюджете Фонда осуществлялось без существенных нарушений.

В то же время, финансирование региональных целевых программ, которое фактически осуществлялось на условиях долевого финансирования, в некоторых субъектах Российской Федерации в 2003 году проводилось в основном за счет средств бюджета Фонда (в Иркутской области - 55,7%, Новгородской области - 59,1%, Приморском крае - 65,4%, Пермской области - 73,9 процента), что не соответствует требованиям статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7. Предложения Счетной палаты Российской Федерации по итогам ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Фонда за 2002 год в основном выполнены.

8. Проверками исполнения бюджетов Республиканского фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан, Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования и Территориального фонда обязательного медицинского страхования Калининградской области за 2003 год выявлено, что указанными территориальными фондами были допущены отдельные нарушения и недостатки.

Предложения

1. Направить информационное письмо Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабову.

2. Направить представление директору Федерального фонда обязательного медицинского страхования А.М. Таранову.

3. Направить информационные письма Премьер-министру Правительства Республики Башкортостан Р.И. Байдавлетову, губернатору Хабаровского края В.И. Ишаеву и главе администрации (губернатору) Калининградской области В.Г. Егорову.

4. Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год” в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ