

Сергеев Л.И.

Заключение
контрольно-счетной палаты Калининградской области на проект
закона Калининградской области
«Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и
2019 годов»

1. Доходы областного бюджета

В представленном законопроекте **объем доходов областного бюджета в 2017 году прогнозируется в сумме 91 670,0 млн. рублей**, что на 21 600,8 млн. рублей, или на 30,8%, больше объема доходов областного бюджета, утвержденного Законом Калининградской области от 12.12.2015 № 490 (с изменениями) «Об областном бюджете на 2016 год» (далее – Закон № 490) на 2016 год. В 2018 году по сравнению с предыдущим годом доходы уменьшатся на 3 098,2 млн. рублей, или на 3,4%, и составят 88 571,8 млн. рублей; в 2019 году – увеличатся, по сравнению с 2018 годом, на 2 543,9 млн. рублей, или на 2,9%, и составят 91 115,7 млн. рублей.

Из анализа документов и материалов к законопроекту следует, что не представлены расчеты по 9 видам доходов, объем которых в 2017 году составляет 2 953,3 млн. рублей, в 2018 году – 1 640,8 млн. рублей, в 2019 году – 1 498,1 млн. рублей. Наибольшие объемы из них приходятся: на доходы от продажи материальных активов (в 2017 году – 63,7%; в 2018 году – 35,1%; в 2019 году – 31,4%); на штрафы, санкции и возмещение ущерба (в 2017 году – 13,1%) и др.

Доля прогнозируемых поступлений доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2017 году составляет 9,2% всей суммы доходов, в 2018 и 2019 годах – 5,0% и 4,3% соответственно, что свидетельствует о недостаточной прозрачности бюджета.

Прогноз налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2017 году составляет 32 134,1 млн. рублей с ростом к аналогичному показателю, утвержденному на 2016 год, на 3 749,0 млн. рублей, или на 13,2%. В 2018 году по сравнению с предыдущим годом налоговые и неналоговые доходы увеличатся на 913,3 млн. рублей, или на 2,8%, и составят 33 047,4 млн. рублей; в 2019 году – увеличатся, по сравнению с 2018 годом, на 1 406,2 млн. рублей, или на 4,3%, и составят 34 453,6 млн. рублей.

Безвозмездные поступления в 2017 году прогнозируются в сумме 59 535,9 млн. рублей с ростом к аналогичному показателю, утвержденному на 2016 год, на 17 851,8 млн. рублей, или на 42,8%. В 2018 году по сравнению с предыдущим годом безвозмездные поступления уменьшатся на 4 011,5 млн. рублей, или на 6,7%, и составят 55 524,4 млн. рублей; в 2019 году – увеличатся по сравнению с 2018 годом на 1 137,7 млн. рублей, или на 2,0%, и составят 56 662,1 млн. рублей.

На долю налоговых и неналоговых доходов приходится: в 2017 году – 35,1%, в 2018 году – 37,3%, в 2019 году – 37,8%; на долю безвозмездных поступлений: в 2017 году – 64,9%, в 2018 году – 62,7%, в 2019 году – 62,2%.

Прогноз поступления налоговых и неналоговых доходов в 2017-2019 годах основан на следующих показателях: объеме валового регионального продукта; фонде оплаты труда; объеме инвестиций в основной капитал; сводном индексе потребительских цен. За базу взят консервативный вариант прогноза социально-экономического развития Калининградской области.

Основными доходными источниками областного бюджета являются: НДФЛ, налог на прибыль организаций, налоги на совокупный доход, акцизы, налог на имущество организаций

Из материалов, представленных Министерством финансов Калининградской области к законопроекту, подтвердить обоснованность прогноза по поступлению неналоговых доходов не представляется возможным.

Результаты проведенного анализа, а также аналогичные сведения за ряд предшествующих лет свидетельствуют о сложности прогнозирования объемов основных налоговых доходов областного бюджета, представляемых в проектах законов об областном бюджете. Анализ исполнения прогнозов (в первоначальных редакциях закона об областном бюджете) по основным налоговым доходам областного бюджета за 2014 и 2015 годы показал, что отчетные показатели составляют от 83,3% (налог на имущество организаций) до 156,5% (налог на прибыль организаций) от прогноза.

2. Расходы областного бюджета

2.1 Государственные программы Российской Федерации

В законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации (за счет средств федерального бюджета) на 2017 год в сумме **52 690,7 млн. рублей**, на 2018 год – 49 730,0 млн. рублей, на 2019 год – 50 997,2 млн. рублей.

Анализ распределения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий государственных программ Российской Федерации показал, что объем бюджетных ассигнований, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, снижается с 52 690,7 млн. рублей в 2017 году до 50 997,2 млн. рублей в 2019 году. Доля бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации без учета расходов на «Обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области» и на «Компенсацию части затрат российских юридических лиц на перевозку железнодорожным транспортом» в общем объеме расходов областного бюджета снижается с 15,6% в 2017 году до 8,7% в 2019 году.

2.2 Государственные программы Калининградской области

В соответствии с положениями Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и содержит основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации. В представленном к законопроекту «Прогнозе социально-экономического развития Калининградской области на 2017 год и на период до 2019 года» не в полной мере отражено влияние государственных программ Калининградской области на ожидаемые результаты социально-экономического развития Калининградской области на среднесрочный период. Количественные и (или) качественные целевые показатели достижения целей (индикаторы) социально-экономического развития региона не взаимоувязаны и не детализированы индикаторами (показателями) государственных программ Калининградской области.

Из анализа проектов паспортов 18 государственных программ Калининградской области, представленных к законопроекту, следует, что объемы финансирования на 2017 год, отраженные в 5 государственных программах: «Доступное и комфортное жилье»; «Развитие рыбохозяйственного комплекса»; «Туризм»; «Эффективное государственное управление» и «Эффективные финансы», соответствуют объемам их финансирования в законопроекте. В соответствии с требованиями статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации с 1 января 2017 года государственные программы подлежат приведению в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

Бюджетные ассигнования на реализацию 18 государственных программ Калининградской области предусмотрены законопроектом на 2017 год в сумме 89 433,9 млн. рублей, или 96,0% от общего объема расходов областного бюджета, без учета расходов на «компенсацию части затрат российских юридических лиц...»

В законопроекте наибольший удельный вес программных расходов в 2017 году предусмотрен на 6 государственных программ (88,9%):

- «Развитие образования» – 19,2% от всех программных расходов без учета средств на поддержку юридических лиц;
- «Развитие здравоохранения» – 15,8%;
- «Социальная поддержка населения» – 15,9%;
- «Развитие транспортной системы» – 23,6%,
- «Развитие сельского хозяйства» – 9,4%
- «Эффективные финансы» – 5,0%.

2.3 Бюджетные инвестиции

Бюджетные ассигнования на «государственные капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» предусмотрены на 2017 год в 6 государственных программах и в непрограммном направлении расходов в общей сумме 11 759,9 млн. рублей, или 12,6% от общего объема расходов областного бюджета на 2017 год.

В 2017 году законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на государственные капитальные вложения по государственным программам Калининградской области в сумме 8 656,9 млн. рублей и непрограммному направлению расходов в сумме 3 103,0 млн. рублей\

Основную долю государственных капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности составляют средства федерального бюджета. В 2017 году она составит 63,1%; в 2018 году – 55,0%; в 2019 году – 63,2%.

В законопроекте бюджетные ассигнования на капитальные вложения с общим объемом финансирования на трехлетний период (за счет средств федерального и областного бюджетов) в общей сумме 5 162,9 млн. рублей не распределены по объектам и соответствующим государственным программам, разделам, подразделам и целевым статьям. Адресный инвестиционный перечень объектов капитального строительства на период 2017-2019 годов Правительством Калининградской области не утвержден.

2.4 Анализ расходов проекта областного бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов и ведомственной структуре расходов областного бюджета

В соответствии с законопроектом **общий объем расходов областного бюджета на 2017 год уменьшается на 23 520,0 млн. рублей, или на 20,1%, по сравнению с объемом расходов областного бюджета на 2016 год, утвержденным Законом № 490, и составит 93 208,0 млн. рублей (37,1% объема ВРП).**

В 2017 году из 14 разделов классификации расходов бюджетов увеличение бюджетных ассигнований предусматривается по 8 разделам, уменьшение – по 6 разделам. В абсолютном выражении наибольшее **уменьшение расходов** по сравнению с показателями Закона № 490 в 2017 году приходится на: национальную экономику – на 18 770,2 млн. рублей; жилищно-коммунальное хозяйство – на 4 800,1 млн. рублей; здравоохранение – на 3 940,8 млн. рублей. Предусматривается **увеличение по расходам** на: социальную политику – на 3 579,2 млн. рублей, или на 51,4%; обслуживание государственного и муниципального долга – на 391,3 млн. рублей, или на 97,1%.

Значительное снижение общего объема расходов областного бюджета сложилось за счет уменьшения планируемых безвозмездных поступлений на 2017 год из федерального бюджета в соответствии с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», которые составят 59 535,8 млн. рублей, из них 45 188,4 млн. рублей (75,9% объема финансовой помощи из федерального бюджета) составляют межбюджетные трансферты на обеспечение поддержки предприятий Калининградской области с учетом изменения условий Особой экономической зоны.

В структуре расходов областного бюджета **наибольший удельный вес в 2017-2019 годах занимают расходы на национальную экономику, социальную политику, образование.** Их общий удельный вес в общем объеме расходов областного бюджета в 2017 году составит 89,9%, в 2018 году – 89,8%, в 2019 году – 90,2%.

На 2017-2018 годы бюджетные ассигнования предусматриваются 38 главным распорядителям бюджетных средств, на 2019 год – 37 главным распорядителям бюджетных средств (ликвидация (реорганизация) Агентства по подготовке к чемпионату мира по футболу 2018 года Калининградской области).

Наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по Министерству экономики, Министерству развития инфраструктуры, Министерству образования, которые в целом по указанным главным распорядителям бюджетных средств в 2017 году составят 69,1% общего объема бюджетных ассигнований, в 2018 году – 71,8%, в 2019 году – 72,9%.

Распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов, не соответствует действующей структуре исполнительных органов государственной власти Калининградской области.

Во исполнение статьи 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации требуется изменение показателей ведомственной структуры расходов бюджета – увеличение или сокращение утвержденных бюджетных ассигнований, включение (исключение) в ведомственную структуру расходов бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов бюджета по главным распорядителям бюджетных средств – органам исполнительной власти Калининградской области: Министерству регионального контроля (надзора); Министерству по культуре и туризму; Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства; Государственной жилищной инспекции; Государственной инспекции архитектурно-строительного надзора; Службе ветеринарии и государственной ветеринарной инспекции; Контрольно-ревизионной службе; Агентству по делам молодежи.

2.5 Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания

В соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации законопроектом предусмотрены **субсидии бюджетным, автономным учреждениям на выполнение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее – государственное задание) в объеме 5 384,9 млн. рублей**, что на 619,3 млн. рублей, или 13,0% больше объема бюджетных ассигнований по сравнению с 2016 годом (4 765,6 млн. рублей). В 2018 и в 2019 годах предусмотрено сокращение объема бюджетных ассигнований по отношению к предыдущему году на 5,7 млн. рублей (0,1%) и на 293,6 млн. рублей (5,5%) соответственно.

В ходе анализа, проведенного контрольно-счетной палатой, установлены нарушения и недостатки, допущенные Министерством культуры, Министерством образования, Министерством социальной политики, Министерством здравоохранения (главными распорядителями средств областного бюджета) при формировании ведомственных перечней, а также объемов субсидий подведомственным бюджетным, автономным учреждениям. Названными главными распорядителями не был утвержден ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными бюджетными, автономными учреждениями на 2017-2019 годы.

Информация, представленная к законопроекту, не содержит прогнозов сводных показателей государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Калининградской области, что не позволяет оценить обоснованность расчетов объемов бюджетных ассигнований, выделяемых в виде субсидий на финансовое обеспечение государственного задания.

2.6 Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств за счет средств областного бюджета

Объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение ПНО, предусмотрен законопроектом: на 2017 год в сумме 3 382,6 млн. рублей со снижением по сравнению с 2016 годом на 0,3% (2016 год – 3 394,1 млн. рублей), на 2018 год – 3 155,1 млн. рублей со снижением на 6,7% по сравнению с предыдущим годом; на 2019 год – 3 240,4 млн. рублей с ростом на 2,7% по сравнению с предыдущим годом. В структуре общих расходов областного бюджета указанные расходные обязательства составят: 2017 году – 3,6% (в 2016 году – 3,0%), в 2018 году – 3,5%, в 2019 году – 3,6%.

В 2017 году в перечень ПНО включено 47 публичных нормативных обязательств, предусмотренных 30 нормативными правовыми актами (в 2016

году – 45 публичных нормативных обязательств, предусмотренных 22 нормативными правовыми актами).

В материалах и расчетах, предоставленных одновременно с законопроектом, не представлены расчеты планируемых объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичного нормативного обязательства по предоставлению государственных гарантий государственным гражданским служащим Калининградской области.

По публичным нормативным обязательствам, исполняемые в соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», отсутствуют данные о бюджетных ассигнованиях по ряду выплат.

3. Межбюджетные отношения

В сфере межбюджетных отношений законопроектом предусмотрено укрупнение муниципальных образований и преобразование муниципальных районов в городские округа. Общее количество муниципальных образований сократится до 32 в 2017 году и до 28 в 2018 (по данным Министерства финансов Калининградской области). В 2017 году продолжается переход на распределение отдельных видов субсидий местным бюджетам законом об областном бюджете, а также использование таких форм регулирования межбюджетных отношений, как консолидированные субсидии и субвенции, увеличивающие долю межбюджетных трансфертов, распределяемых законом об областном бюджете.

Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрен законопроектом на 2017 год в сумме 15 944,2 млн. рублей и на плановый период 2018 и 2019 годов – 14 494,0 млн. рублей и 14 449,5 млн. рублей соответственно, что в структуре расходов областного бюджета (с учетом условно утвержденных) составляет 17,1%, 16,2% и 15,9

В структуре межбюджетных трансфертов на 2017 год основную долю составляют межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение: субвенции (81,5%), субсидии (9,6%); на плановый период 2018 и 2019 годов структура межбюджетных трансфертов изменена незначительно. Межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований на 2018 и 2019 годы предусмотрены в объеме 12 940,6 млн. рублей (89,3%) и 12 887,1 млн. рублей (89,2%), из них 11 825,2 млн. рублей (91,4%) и 11 790,6 млн. рублей (91,5%) составляют трансферты, имеющие целевое назначение: субвенции (85,5% и 85,6%), субсидии (5,9% ежегодно).

Законопроектом предусмотрено предоставление бюджетам муниципальных образований на 2017 год 2 видов дотаций, 24 видов

субсидий, 18 видов субвенций; в 2018-2019 годах – 2 видов дотаций, 14 видов субсидий, 18 видов субвенций.

В 2017 году доля межбюджетных трансфертов, предусмотренных в разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации», составит 8,0%, а **доля межбюджетных трансфертов целевого характера, включенных в другие разделы классификации расходов бюджета – 92,0%** их общего объема. В плановом периоде на 2018 и 2019 годы трансферты общего характера составят 7,7% и 7,6%, имеющие целевой характер – 92,3% и 92,4% соответственно.

Наибольший рост доли межбюджетных трансфертов приходится на раздел «Образование» (44,8%).

3.1 Субсидии бюджетам муниципальных образований

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, законопроектом предусмотрены **субсидии местным бюджетам на 2017 год в объеме 1 386,6 млн. рублей**, в плановом периоде 2018 и 2019 годов в объеме 763,8 млн. рублей и 763,4 млн. рублей соответственно, по 24-м (в 2017 году) и 15-ти (в 2018-2019 годах) направлениям расходования средств.

Следует отметить, что субсидии на предоставление бюджетных инвестиций местным бюджетам законопроектом не распределены, так как адресный инвестиционный перечень объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности Калининградской области не утвержден.

3.2 Субвенции бюджетам муниципальных образований

Для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий, переданных для исполнения органам местного самоуправления, законопроектом предусмотрены средства **субвенции местным бюджетам на 2017 год в объеме 11 731,7 млн. рублей**, что на 1 278,8 млн. рублей больше объема, предусмотренного Законом № 490 (10 452,9 млн. рублей). Бюджетные ассигнования, предусмотренные на плановый период 2018 и 2019 годов, по сравнению с предыдущими годами уменьшены на 670,3 млн. рублей (5,7%) и на 34,2 млн. рублей (0,3%) соответственно.

Представленные к законопроекту расчеты субвенций носят итоговый характер, не содержат исходные данные (показатели) и не позволяют объективно оценить расходы муниципальных образований, возникающие при выполнении государственных полномочий, переданных для исполнения органам местного самоуправления.

3.3 Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Осуществлена поддержка местных бюджетов на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов с объемом финансового обеспечения 1 281,6 млн. рублей, 1 115,4 млн. рублей и 1 096,5 млн. рублей соответственно.

3.4 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований определен на 2017 год в сумме 2 928,7 млн. рублей, на 2018 и 2019 годы – 3 030,9 млн. рублей и 3 167,5 млн. рублей, исходя из норматива 18,5% от объема прогнозируемых поступлений в консолидированный бюджет области по НДФЛ в объеме 15 830,8 млн. рублей (на 2017 год), 16 383,2 млн. рублей (на 2018 год) и 17 121,8 млн. рублей (на 2019 год).

Законопроектом установлены дополнительные нормативы отчислений в доходы местных бюджетов от НДФЛ на 2017 год и плановый период с учетом изменений, вносимых в Закон Калининградской области «О межбюджетных отношениях».

Общий объем дотаций, замененных на дополнительный норматив отчислений в бюджеты муниципальных образований от НДФЛ на 2017 год, по расчетам составил 2 121,3 млн. рублей (в 2016 году – 2 462,6 млн. рублей), на 2018-2019 годы соответственно 2 195,3 млн. рублей и 2 294,3 млн. рублей.

Решения о замене дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на дополнительный норматив от НДФЛ не приняты 11 муниципальными образованиями: Полесским, Ладушкинским, Мамоновским, Неманским, Черняховским, Славским городскими округами; сельскими поселениями: Дивное, Илюшинское, Пригородное, Чистопрудненское; городским поселением Приморье.

4. Дефицит областного бюджета

Законопроектом предусмотрен дефицит областного бюджета на 2017 год в размере 1 538,1 млн. рублей, что составляет 4,8% общего годового объема доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений. Для сравнения: на 2016 год Законом № 490 дефицит утвержден в объеме 4 492,5 млн. рублей, исполнение областного бюджета в 2016 году ожидается с дефицитом в размере 4 130,2 млн. рублей.

Предусмотрено снижение дефицита областного бюджета до 607,0 млн. рублей в 2018 году и утверждение сбалансированного бюджета

на 2019 год. Установленный размер дефицита областного бюджета не превышает предельных размеров, установленных статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (15,0%).

Привлечение средств за счет выпуска облигационного займа области предусматривается в составе источников финансирования дефицита областного бюджета на 2017 год в размере 2 000,0 млн. рублей (рост на 1 000,0 млн. рублей, или на 100,0%, по сравнению с утвержденным объемом привлечения средств на 2016 год), на 2018 и 2019 годы – соответственно в размере 3 000,0 млн. рублей (рост на 1 000,0 млн. рублей, или на 50,0%, по сравнению с предыдущим годом) и 4 000,0 млн. рублей (рост на 1 000,0 млн. рублей, или на 33,3%, по сравнению с предыдущим годом).

Законопроектом предусматривается в 2017 году получение бюджетных кредитов из федерального бюджета Российской Федерации в сумме 2 650,0 млн. рублей, что меньше, чем в 2016 году на 1 756,9 млн. рублей, или на 39,9%.

5. Государственный долг Калининградской области и расходы на его обслуживание

Верхний предел государственного долга, установленный законопроектом, по сравнению с оценкой 2016 года увеличится с 21 564,3 млн. рублей (76,5% к доходам областного бюджета без учета безвозмездных поступлений) до 21 800,0 млн. рублей (67,8%) в 2017 году, до 22 000,0 млн. рублей (66,6%) в 2018 году, до 21 800,0 млн. рублей (63,3%) в 2019 году. Предусмотренные законопроектом параметры верхнего предела государственного долга не соответствуют (превышают) индикативным показателям, установленным государственной программой Калининградской области «Эффективные финансы».

Долговой политикой Калининградской области, определенной подпрограммой «Управление государственным долгом» государственной программы Калининградской области «Эффективные финансы», предусмотрено снижение предельного объема государственного долга Калининградской области по отношению к доходам областного бюджета без учета безвозмездных поступлений до 49,0% к 2020 году. Из приведенных в таблице данных следует, что законопроектом предусматривается тенденция к снижению названного показателя, однако, исходя из установленного на 2019 год предельного объема государственного долга, следует, что определенный государственной программой показатель не будет достигнут.

По итогам рассмотрения законопроекта контрольно-счетная палата Калининградской области предлагает учесть указанные замечания и предложения.