Доклад Сергеев Л.И.

Заключение
контрольно-счетной палаты Калининградской области на проект закона Калининградской области
«Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов подготовлены в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закона Калининградской области «О бюджетном процессе» и сформированы с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года, Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, документов стратегического планирования, основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации.

Основные направления бюджетной и налоговой политики Калининградской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов скорректированы относительно сформированных в предыдущие бюджетные периоды с учетом изменений законодательства, разработки новых государственных программ Калининградской области и внесения изменений в региональные проекты. В 2020 году в Калининградской области, как и в Российской Федерации, существенно поменялись внешние и внутренние условия развития экономики и социальной сферы. Главной проблемой, оказавшей негативное влияние на социальное-экономическое развитие, стала пандемия коронавируса, что не могло не отразиться на динамике экономических показателей.

Отклонений в Законопроекте стратегическим документам Российской Федерации и Калининградской области не установлено.

Доходы областного бюджета

В Законопроекте **доходы областного бюджета** в 2022 году прогнозируются в сумме 136 754,0 млн. рублей, что на 8 221,6 млн. рублей, или на 6,4%, больше прогноза по доходам 2021 года, утвержденного Законом № 486. За основу поступления налоговых и неналоговых доходов в 2022 - 2024 годах взят базовый вариант прогноза социально-экономического развития Калининградской области.

Налоговые доходы прогнозируются в сумме 53 662,7 млн. рублей, или 39,2% от общего объема доходов областного бюджета; неналоговые доходы – 3 833,7 млн. рублей (2,8%); безвозмездные поступления – 79 257,6 млн. рублей (58,0%). Налоговые доходы составят в 2022 году 93,3% в общей сумме налоговых и неналоговых доходов.

В 2023 году по сравнению с 2022 годом доходы прогнозируются с увеличением на 7 333,0 млн. рублей, или на 5,4%, и составят 144 087,0 млн. рублей. Налоговые доходы прогнозируются в сумме 57 119,5 млн. рублей, или 39,6% от общего объема доходов областного бюджета; неналоговые доходы – 4 218,6 млн. рублей (3,0%), безвозмездные поступления – 82 748,9 млн. рублей (57,4%). Налоговые доходы составят в 2023 году 93,1% в общей сумме налоговых и неналоговых доходов.

В 2024 году по сравнению с 2023 годом доходы прогнозируются с увеличением на 76,2 млн. рублей, или на 0,1%, и составят 144 163,2 млн. рублей. Налоговые доходы прогнозируются в сумме 59 699,0 млн. рублей, или 41,4% общего объема доходов областного бюджета; неналоговые доходы – 2 802,0 млн. рублей (2,0%), безвозмездные поступления – 81 662,2 млн. рублей (56,6%).

Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета в 2022 году прогнозируются в объеме 57 496,4 млн. рублей, что на 9 323,6 млн. рублей, или на 19,4%, больше прогноза по налоговым и неналоговым доходам 2021 года. В 2023 году по сравнению с 2022 годом налоговые и неналоговые доходы прогнозируются на 3 841,7 млн. рублей, или на 6,7%, больше и составят 61 338,1 млн. рублей.

Объем безвозмездных поступлений в 2022 году прогнозируется в сумме 79 257,6 млн. рублей, что на 1 102,0 млн. рублей, или на 1,4%, меньше прогноза по безвозмездным поступлениям 2021 года. В 2023 году по сравнению с 2022 годом безвозмездные поступления прогнозируются с увеличением на 3 491,3 млн. рублей, или на 4,4% и составят 82 748,9 млн. рублей; в 2024 году по сравнению с 2023 годом – прогнозируются с уменьшением на 1 086,7 млн. рублей, или на 1,3% и составят 81 662,2 млн. рублей.

В структуре доходов областного бюджета на 2022 год на долю налоговых и неналоговых доходов приходится 42,0%, на долю безвозмездных поступлений – 58,0% (по прогнозу 2021 года – соответственно 37,5% и 62,5%). В структуре доходов областного бюджета на 2023 год на долю налоговых и неналоговых доходов приходится 42,6%, на долю безвозмездных поступлений – 57,4%; в 2024 году – соответственно 43,4% и 56,6%. Таким образом, в 2022 году по сравнению с прогнозом 2021 года доля налоговых и неналоговых доходов увеличивается, а доля безвозмездных поступлений снижается на 4,5 процентных пункта.

Прогнозируется, что **основную долю доходов** областного бюджета в 2022 году будут составлять: иные межбюджетные трансферты (46,9%), налог

на доходы физических лиц (13,7%), налог на прибыль организаций (9,4%), субсидии (6,5%), налоги на совокупный доход (5,9%).

Прогнозируется, что основную долю доходов областного бюджета в 2023 году будут составлять: иные межбюджетные трансферты (49,2%), налог на доходы физических лиц (14,0%), налог на прибыль организаций (9,5%), налоги на совокупный доход (6,0%), субсидии (5,7%).

Первоначально прогнозируемые объемы основных налоговых доходов областного бюджета, представляемые в проектах законов об областном бюджете, недостаточно точны. Указанная ситуация свидетельствует о недостаточной степени надежности прогноза, на основе которого разрабатывается бюджет и целесообразности формирования и реализации системы мер, позволяющих повысить достоверность прогнозирования основных региональных макроэкономических показателей.

Расходы областного бюджета

Общий объем расходов областного бюджета в 2022 году составит 147 279,6 млн. рублей (9,3% к 2021 году), в 2023 году – 150 107,0 млн. рублей (1,9% к 2022 году) и в 2024 году – 144 291,7 млн. рублей (снижение на 3,9% к 2023 году).

В программном направлении расходов предусматриваются **три программных направления** – «Новое качество жизни», предусматривающее 8 государственных программ; «Инновационное развитие и модернизация экономики» – 4 государственные программы и «Общественное и государственное развитие» – 4 государственные программы.

Законопроектом на 2022 год предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **16 государственных программ** Калининградской области в сумме 145 953,4 млн. рублей, или 99,1% от общего объема расходов областного бюджета.

Основная доля программных расходов приходится на 2 направления – «Инновационное развитие и модернизация экономики» с долей расходов от 56,4% до 59,1% от общего объема расходов областного бюджета, «Новое качество жизни» с долей расходов от 38,5% до 35,6%.

В Законопроекте основная доля расходов областного бюджета приходится на 5 государственных программ и в 2022-2024 годах их совокупная доля составит соответственно 84,2%, 86,6% и 88,3% от объема программных расходов областного бюджета

Цели, задачи, основные мероприятия и индикаторы (показатели) государственных программ Калининградской области необходимо привести в соответствие со стратегией социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до

2030 года» в государственных программах на 2022 год предусмотрена реализация **34 региональных проектов,** на 2023-2024 годы – 33 региональных проектов в рамках 11 национальных проектов «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Жилье и городская среда», «Экология», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика». Расходы на реализацию региональных проектов предусмотрены на общую сумму 24 309,1 млн. рублей, в том числе на 2022 год в сумме 9 253,7 млн. рублей, на 2023 год – 7 832,6 млн. рублей (с уменьшением на 1 421,1 млн. рублей к 2022 году), и на 2024 год – 7 222,8 млн. рублей, (с уменьшением на 2 030,9 млн. рублей к 2022 году).

Законопроектом на 2022-2024 годы в составе **непрограммного направления расходов** предусмотрены бюджетные ассигнования на 2022 год в сумме 1 326,3 млн. рублей, на 2023 год – 730,9 млн. рублей, на 2024 год – 735,5 млн. рублей.

Расходы капитального характера

Законопроектом на 2022-2024 годы предусматриваются бюджетные ассигнования по объектам **капитального строительства** государственной (муниципальной) собственности, создаваемым с участием бюджетных инвестиций, субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, и приобретение объектов недвижимого имущества (далее – капитальные вложения) в общей сумме 23 013,5 млн. рублей, в том числе на 2022 год в сумме 11 746,1 млн. рублей, (8,0% общего объема расходов областного бюджета), 2023 год – 7 819,3 млн. рублей (5,3%), 2024 год – 3 448,1 млн. рублей (2,4%).

Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных Законопроектом на предоставление **субсидий областным государственным бюджетным и автономным учреждениям** в 2022-2024 годах, предусмотрен на 2022 год в сумме 15 087,0 млн. рублей (с увеличением на 5 153,2 млн. рублей к 2021 году), на 2023 год – 12 806,8 млн. рублей, (с уменьшением на 2 391,8 млн. рублей к 2022 году), на 2024 год – 10 472,2 млн. рублей (с уменьшением на 2 334,6 млн. рублей к 2023 году).

На финансовое **обеспечение государственного задания бюджетным и автономным учреждениям** в 2022 году предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 7 036,4 млн. рублей по **14 главным распорядителям**. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидии на иные цели на 2022 год в общей сумме 3 039,8 млн. рублей распределены 12 главным распорядителям. Объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов

недвижимого имущества на 2022 год предусмотрен в сумме 5 010,8 млн. рублей по 5 главным распорядителям.

Публичные нормативные обязательства

В Перечень ПНО включено **50 публичных нормативных обязательств,** предусмотренные 21 нормативным правовым актом (в 2021 году – 52 публичных нормативных обязательства, предусмотренные 19 нормативными правовыми актами). Бюджетные ассигнования на исполнение ПНО распределены по 4 главным распорядителям средств областного бюджета. Общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение ПНО на 2022 год в сумме 8 437,9 млн. рублей, на 2023 год – 9 202,3 млн. рублей, на 2024 год – 9 428,8 млн. рублей.

Дорожный фонд

Законопроектом утверждены бюджетные **ассигнования дорожного фонда** Калининградской области на 2022 год в сумме 9 476,3 млн. рублей, на 2023 год 9 630,8 млн. рублей, на 2024 год – 7 964,1 млн. рублей. Объем бюджетных ассигнований Дорожного фонда на 2022-2023 год в сравнении с утвержденным Законом № 486 имеет тенденцию к снижению (предусмотрен Законом № 486 на 2022 год в объеме 10 398,6 млн. рублей, на 2023 год – 12 166,2 млн. рублей).

За счет бюджетных ассигнований Дорожного фонда предусмотрено финансирование мероприятий государственной программы «Развитие дорожно-транспортного комплекса» объем финансового обеспечения которой предусмотрен в Законопроекте на 2022 год в сумме 10 563,2 млн. рублей (областной бюджет – 9 393,2 млн. рублей, федеральный бюджет – 1 170,0 млн. рублей), на 2023 год – 10 535,8 млн. рублей (областной бюджет – 9 392,8 млн. рублей, федеральный бюджет – 1 143,0 млн. рублей), на 2024 год – 8 856,8 млн. рублей (средства областного бюджета).

Функциональная структура расходов

Существенных изменений **функциональной структуры расходов** областного бюджета на 2022-2024 годы не предусматривается. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов **30 главным распорядителям бюджетных средств.**

В структуре расходов областного бюджета по разделам классификации расходов бюджетов на 2022-2024 годы наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять **расходы на национальную экономику**

с тенденцией к росту в 2023 году (60,6%) и незначительным снижением в 2024 году (59,5%).

Расходы на социальную политику планируются на 2022 год на уровне 11,9% общего объема расходов областного бюджета с тенденцией роста в плановом периоде (12,5% в 2023 году, 13,5% в 2024 году).

Доля **расходов на образование** планируется на 2022 год на уровне 11,9%, 11,4% – на 2023 год, 12,3% – на 2024 год.

Межбюджетные трансферты

Общий объем **межбюджетных трансфертов,** предоставляемых бюджетам муниципальных образований, предусматривается Законопроектом на 2022 год в сумме 24 343,9 млн. рублей, на плановый период 2023 и 2024 годов – 20 286,2 млн. рублей и 20 190,5 млн. рублей соответственно, что в структуре расходов областного бюджета (без учета условно утвержденных расходов) составляет 16,5%, 13,7% и 14,3%. На 2022 год общий объем межбюджетных трансфертов увеличивается по сравнению с исполнением за 2020 год (22 835,1 млн. рублей) на 1 508,8 млн. рублей, или на 6,6%, и уменьшается на 904,9 млн. рублей, или на 3,6%, к показателю Закона № 486 на 2021 год (25 248,8 млн. рублей).

В 2022 году и плановом периоде до 2024 года **сохраняются на уровне 2021 года нормативы распределения налогов** между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований, в том числе: по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, норматив составляет 25% от налога, зачисляемого в консолидированный бюджет Калининградской области; по налогу на имущество организаций (25%); по налогу на доходы физических лиц (15%).

В структуре межбюджетных трансфертов, предусматриваемых бюджетам муниципальных образований на 2022 год, основная доля (92,1%) приходится на **межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение** – 22 415,6 млн. рублей, из них: субвенции составляют 53,7%, субсидии – 42,1% и иные межбюджетные трансферты – 4,2%. На плановый период 2023 и 2024 годов структура межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований изменена незначительно.

Законопроектом предусматривается распределение бюджетам муниципальных образований на 2022 год: **3 видов дотаций; 142 видов субсидий; 25 видов субвенций; 10 видов иных межбюджетных трансфертов.**

Объем **межбюджетных трансфертов в разрезе государственных программ** в 2022 году составит 24 338,6 млн. рублей, или 99,9% общего объема межбюджетных трансфертов, в плановом периоде 2023 года – 20 280,9 млн. рублей и в 2024 году – 20 185,2 млн. рублей, или 99,9% ежегодно. Межбюджетные трансферты предусматриваются в 2022 году на реализацию мероприятий по **12 государственным программам.**

Общий объем **дотаций** на 2022 год планируется с увеличением на 120,3 млн. рублей, или на 6,6%, к исполнению областного бюджета за 2020 год

(1 808,0 млн. рублей) и на 241,9 млн. рублей (14,3%) к показателю 2021 года (1 686,4 млн. рублей).

Законопроектом предусматривается предоставление местным бюджетам **субсидий** на 2022 год в объеме 9 437,9 млн. рублей и на плановый период 2023 и 2024 годов – 5 715,3 млн. рублей и 4 325,3 млн. рублей соответственно.

Законопроектом предусматриваются расходы областного бюджета на предоставление бюджетам муниципальных образований **иных межбюджетных трансфертов** на 2022 год на общую сумму 947,0 млн. рублей с уменьшением на 792,8 млн. рублей, или на 45,6%, к 2021 году (1 739,8 млн. рублей).

В расходах областного бюджета, предусмотренных в форме межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям, доля **субвенций** в 2022 году составляет 49,4%.

Текстовая часть пункта 4 статьи 4, статьи 10, пункта 2 статьи 12 Законопроекта, приложение №16 к Законопроекту и приложения №№ 8, 9, 10, 11 к Законопроекту имеют **несоответствие показателей в части**, касающейся распределения на 2022 год и на 2023 год бюджетных ассигнований, предусматриваемых по целевым статьям, государственным программам, группам видов расходов классификации расходов областного бюджета (в части предоставления муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов в форме субсидий), что не обеспечивает соблюдение требований пункта 4 статьи 21, пунктов 3, 3.1. статьи 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Дефицит бюджета

В 2020-2022 годах отмечается постоянное **увеличение объема дефицита** областного бюджета с 1 004,7 млн. рублей до 10 525,6 млн. рублей, в 2023 и 2024 годах предусмотрено его уменьшение (с 10 525,6 млн. рублей в 2022 году до 6 020,0 млн. рублей в 2023 году и 128,5 млн. рублей в 2024 году). В предстоящем трехлетнем периоде сохраняется дефицит областного бюджета, который сокращается с 10,0% общего объема доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений в 2022 году до 0,2% в 2024 году. Анализ **источников внутреннего финансирования дефицита** областного бюджета на 2022-2024 годы показал, что в структуре указанных источников основную долю, как и в предыдущие годы, занимают государственные заимствования.

Источником финансирования дефицита областного бюджета является также привлечение средств за счет размещения государственных ценных бумаг Калининградской области. В 2022 год предусмотрено привлечение по государственным облигациям Калининградской области в сумме 6 000,0 млн. рублей (увеличение по сравнению с 2021 годом на 1 000,0 млн. рублей, или на 20,0%); в 2023 году – в сумме 5 000,0 млн. рублей

(уменьшение по сравнению с 2022 годом на 1 000,0 млн. рублей, или на 16,7%); в 2024 году - в сумме 4 000,0 млн. рублей (уменьшение по сравнению с 2023 годом на 1 000,0 млн. рублей, или на 20,0%).

Государственный долг

Законопроектом предусмотрено **увеличение уровня государственного долга** к объему налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2022 году на 7,4 процентных пункта (с 48,1% в 2021 году до 55,5% в 2022 году); в 2023 году – увеличение на 6,2 процентных пункта (с 55,5% до 61,7%); в 2024 году – уменьшение на 1,1 процентных пункта (с 61,7% до 60,6% по состоянию на 01.01.2025 года).

Объем государственного долга на конец года к доходам областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, в 2023 и 2024 годах, отраженный в Законопроекте, **превышает аналогичный показатель в государственной программе «Эффективные финансы»:** в 2023 году на 7,7 процентных пункта; в 2024 году – на 8,6 процентных пункта.

Вывод

В целом Законопроект «Об областном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» соответствует требованиям решения задач стратегического социально-экономического развития Калининградской области на 2022-2024 годы. Документ сформирован с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года, Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах.

Контрольно-счетная палата Калининградской области предлагает принять законопроект в первом чтении. При рассмотрении проекта закона в дальнейшем учесть замечания и предложения, отраженные в Заключении.