

Заключение
контрольно-счетной палаты Калининградской области на проект закона
Калининградской области
«Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021
годов»

1. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 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 1 марта 2018 года, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», документов стратегического планирования, основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации.

Отклонений законопроекта от стратегических документов Российской Федерации и Калининградской области не установлено.

В составе документов и материалов к законопроекту представлен перечень актов законодательства Калининградской области, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта. Перечнем предусмотрена подготовка 91 нормативного правового акта.

Вместе с тем, стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу утверждена постановлением Правительства Калининградской области № 583 от 2 августа 2012 года и по состоянию на день представления законопроекта не актуализировалась.

Показатели прогноза социально-экономического развития Калининградской области (базовый вариант) на 2019 год отличаются от планируемых показателей Прогнозов на 2019 год, одобренных при формировании областного бюджета как на 2017 и на плановый 2018 и 2019, так и на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов.

В прогнозном периоде отражена положительная динамика темпов роста оплаты труда. Вместе с тем, параметры данной динамики по результатам анализа в 2016 и 2017 годах имели отклонения факта от прогноза в сторону уменьшения (около 12,0%). Следует отметить, что изменены в сторону уменьшения (на 13,4% и 14,3%) прогнозные показатели 2019 и 2020 годов, одобренные при принятии Закона о бюджете 2018 года. Ежегодно допускаемые отклонения от планируемых значений Прогноза требуют подготовки комплекса системных превентивных и корректирующих мер по

нивелированию рисков не достижения базовых оценочных значений планируемых показателей для расчета областного бюджета.

2. Законопроектом на 2019 год предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию 20 государственных программ в сумме 111 168,9 млн. рублей или 99,7% от общего объема расходов областного бюджета (111 501,2 млн. рублей), на 2020 год – 121 579,7 млн. рублей или 99,7% и на 2021 год – 125 269,1 млн. рублей или 98,8%. Таким образом, к 2021 году программная часть областного бюджета увеличится, по сравнению с 2019 годом, на 14 100,2 млн. рублей и составит 125 269,1 млн. рублей (общий объем расходов областного бюджета в 2021 году, по сравнению с 2019 годом, увеличится на 15 272,7 млн. рублей).

Вместе с тем, в материалах к законопроекту не отражена информация об изменениях показателей (индикаторов) государственных программ. Данное обстоятельство не позволяет оценить ход реализации государственных программ, решение основных задач и достижение поставленных целей. К законопроекту предоставлены проекты паспортов государственных программ, не утвержденные на дату представления законопроекта, что не соответствует требованиям статьи 9 Закона Калининградской области от 10.10.2007 № 173 «О бюджетном процессе».

3. В соответствии с пунктом 11 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Калининградской области, их формирования и реализации, утвержденным Постановлением Правительства Калининградской области от 09.08.2013 № 565, целевые показатели и индикаторы государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, а также отражать основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг. Контрольно-счетной палатой Калининградской области для проведения экспертизы законопроекта направлен в Министерство финансов Калининградской области запрос о предоставлении информации:

- об объемах финансового обеспечения выполнения государственного задания, используемых при составлении проекта бюджета и для определения объема субсидий на выполнение государственного задания по каждому государственному бюджетному и автономному учреждению;

- о показателях, характеризующих качество и (или) объеме (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ) по каждому государственному бюджетному и автономному учреждению;

- о нормативных затратах на оказание государственных услуг, утвержденных в порядке, предусмотренном статьей 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Соответствующая информация Министерством финансов Калининградской области на запрос не представлена, в связи с чем отсутствовала возможность дать оценку о соблюдении принципов –

результативности, эффективности и достоверности, предусмотренных статьями 34 и 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при планировании бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на предоставление государственных услуг (выполнение работ) в 2019 году в сумме 4 622,3 млн. рублей, в 2020 году – 4 714,2 млн. рублей и в 2021 году – 4 898,8 млн. рублей не представилось возможным.

Планируемые бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, в сумме 834,0 млн. рублей, подлежат оценке на предмет эффективности использования бюджетных средств и сметной стоимости инвестиционных проектов на предмет достоверности использования бюджетных средств, направляемых на капитальные вложения. Отсутствие соответствующей оценки не позволяет сделать вывод о том, что при составлении областного бюджета соблюден принцип эффективности (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

4. В нарушение пункта 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 2 Закона Калининградской области от 28.12.2011 № 66 (в ред. от 11.07.2018) «О дорожном фонде Калининградской области» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда сформирован без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на 2019 год в сумме 6 795,8 млн. рублей, на 2020 год – 3 871,2 млн. рублей, на 2021 год – 3 774,8 млн. рублей. Контрольно-счетная палата обращает внимание на необходимость внесения поправок в пункт 4 статьи 5 законопроекта в части увеличения объема бюджетных ассигнований дорожного фонда с учетом целевых трансфертов из федерального бюджета.

5. Законопроектом предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований в связи с индексацией публичных нормативных обязательств, источником финансового обеспечения, которых являются средства областного бюджета. При этом расчет индексации размеров соответствующих выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, не представлен, что снижает прозрачность расчета объемов бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации.

Также индексации подлежат публичные нормативные обязательства, предусмотренные федеральным законодательством. Вместе с тем, ввиду не предоставления расчетов к названным публичным нормативным обязательствам снижена прозрачность расчета объемов бюджетных ассигнований на их исполнение.

6. Дефицит областного бюджета на 2018 год утвержден Законом № 128 в объеме 2 657,4 млн. рублей (0,6% ВРП), ожидаемая оценка исполнения за 2018 год – дефицит в сумме 756,5 млн. рублей (0,2% ВРП).

Законопроектом предусмотрено формирование областного бюджета на 2019 год с дефицитом в размере 1 946,7 млн. рублей (0,4% ВРП). По

сравнению с ожидаемой оценкой исполнения областного бюджета в 2018 году объем плановых значений дефицита в процентах к объему ВРП в 2019 году увеличится на 0,2 процентного пункта. В 2020–2021 годах бюджет сбалансирован.

В предыдущем бюджетном цикле предусматривался дефицит областного бюджета в 2019 году в объеме 0,1% ВРП, в 2020 году – сбалансированный бюджет.

Дефицит областного бюджета на 2019 год, предусмотренный законопроектом, составляет 5,1% общего годового объема доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений. Установленный размер дефицита областного бюджета не превышает предельного размера (15,0%), установленного статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроектом в источниках финансирования дефицита областного бюджета на плановый период 2020–2021 годы предусмотрены бюджетные ассигнования на исполнение государственных гарантий в объеме 98,2 млн. рублей на каждый год планового периода. При этом Программа государственных гарантий на плановый период 2020–2021 годов не предусмотрена. Правительству Калининградской области необходимо ко второму чтению доработать Законопроект в части проекта Программы государственных гарантий на плановый период 2020–2021 годов.

7. Долговая политика Калининградской области в текущий период обусловлена целевыми показателями уровня долга, установленными соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета, состоянием финансового и долгового рынка, текущей структурой государственного долга Калининградской области.

Реализация долговой политики ориентирована на достижение следующих целевых показателей:

- соотношение государственного долга Калининградской области к объему налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2019 году на уровне не более 67,0%, в 2020 году – не более 65,0%, в 2021 году на уровне не более 63,0%;

- соотношение объема долговых обязательств Калининградской области по коммерческим заимствованиям к объему налоговых и неналоговых доходов областного бюджета на период до 2021 года на уровне, не превышающем 35,0%, при этом ежегодный прирост объема долговых обязательств Калининградской области по коммерческим заимствованиям не может превышать 50,0% прироста объема налоговых и неналоговых доходов бюджета;

- соотношение объема расходов на обслуживание государственного долга Калининградской области на уровне, не превышающем 3,0% от общего объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, осуществляемых за счет целевых трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Федеральными нормативными правовыми актами, соглашениями по реструктуризации долговых обязательств Калининградской области, а также соглашениями о предоставлении областному бюджету дотаций из федерального бюджета определено ограничение ежегодного прироста объема долговых обязательств Калининградской области по коммерческим заимствованиям к приросту объема налоговых и неналоговых доходов бюджета (не более 50 процентов прироста объема налоговых и неналоговых доходов бюджета). При формировании проекта Программы внутренних заимствований на плановый период 2020–2021 годов достижение названного показателя не обеспечено (превышение составляет 646,0 млн. рублей).

8. Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается законопроектом на 2019 год в сумме 18 188,0 млн. рублей и на плановый период 2020 и 2021 годов – 16 757,4 млн. рублей и 15 562,1 млн. рублей соответственно, что в структуре расходов областного бюджета (без учета условно утвержденных расходов) составляет 16,3%, 13,7% и 12,3%.

Законопроектом предусмотрено распределение отдельных видов субсидий местным бюджетам законом об областном бюджете, а также использование форм распределения субсидий по итогам отбора. При этом, законопроект не содержит перечень и показатели объема субсидий, распределяемых по итогам отбора, что может привести к непрозрачности их распределения.

В целях обеспечения стабильности и предсказуемости исполнения бюджетов муниципальных образований необходимо продолжить работу по максимальному распределению межбюджетных трансфертов законом об областном бюджете. Ежегодно определять в законе об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период перечень приоритетных расходных обязательств Калининградской области и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из областного бюджета, с указанием на то, что софинансирование иных, не включенных в названный перечень расходных обязательств, не допускается.

Бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования предусматриваются средства областного бюджета на реализацию мероприятий государственной программы Калининградской области «Развитие здравоохранения» на 2019 год в объеме 1 600,4 млн. рублей, доля в структуре межбюджетных трансфертов составляет 8,8% (в 2018 году предусмотрено 1 549,9 млн. рублей, доля в структуре межбюджетных трансфертов составляет 8,6%).

Пенсионному фонду Российской Федерации на реализацию мероприятий государственной программы Калининградской области «Социальная поддержка населения» (социальные выплаты безработным гражданам) планируются бюджетные ассигнования на 2019 год в объеме

17,0 млн. рублей (0,1%), для сравнения на 2018 год предусмотрено 16,0 млн. рублей (0,1%).

9. Контрольно-счетная палата предлагает при рассмотрении проекта закона Калининградской области «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» учесть замечания и предложения, отраженные в заключении.