

Доклад

КСП КО на на проект закона Калининградской области «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»

06.11.2019.

Законопроект внесен Правительством Калининградской области на рассмотрение в Калининградскую областную Думу своевременно. Перечень и содержание документов, представленных одновременно с Законопроектом, соответствуют требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закона Калининградской области «О бюджетном процессе».

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации Законопроект сформирован в программной структуре расходов на основе 21 государственной программы Калининградской области, в том числе реализация мероприятий по 39 региональным проектам.

Показатели прогноза социально-экономического развития Калининградской области (базовый вариант) на 2020 год отличаются от планируемых показателей Прогнозов на 2018 год, одобренных при формировании областного бюджета как на 2018 и на плановый 2019 и 2020, так и на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов.

В плановом периоде ожидается ежегодный рост валового регионального продукта. Темп роста запланирован более 6,6%, что является позитивной динамикой. Вместе с тем, показатели прогноза социально-экономического развития Калининградской области (базовый вариант) на 2020 год отличаются от планируемых показателей Прогнозов на 2018 год, одобренных при формировании областного бюджета как на 2018 и на плановый 2019 и 2020, так и на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов.

1. **Доходы областного бюджета** в 2020 году прогнозируются в сумме 113 311,7 млн. рублей со снижением на 4 855,5 млн. рублей к прогнозу 2019 года. Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета в 2020 году прогнозируются в объеме 43 975,4 млн. рублей с увеличением на 4 337,6 млн. рублей к прогнозу 2019 года. Объем безвозмездных поступлений в 2020 году прогнозируется в сумме 69 336,3 млн. рублей со снижением на 9 193,1 млн. рублей к прогнозу 2019 года.

В структуре доходов областного бюджета на 2020 год на долю налоговых и неналоговых доходов приходится 38,8%, на долю безвозмездных поступлений – 61,2% (по прогнозу 2019 года – соответственно 33,5% и 66,5%, по оценке 2019 года – соответственно 34,2% и 65,8%). В структуре доходов областного бюджета на 2021 год на долю налоговых и неналоговых доходов приходится 41,2%, на долю безвозмездных поступлений – 58,8%; в 2022 году – соответственно 45,2% и 54,8%.

Прогноз поступления налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2020-2022 годах основан на следующих показателях: объеме валового регионального продукта; фонде оплаты труда; объеме инвестиций в основной капитал; сводном индексе потребительских цен. За основу взят базовый вариант прогноза социально-экономического развития Калининградской области.

2. Общий объем расходов областного бюджета в 2020 году составит 116 510,2 млн. рублей (со снижением на 1 657,0 к 2019 году), в 2021 году – 114 365,5 млн. рублей (со снижением на 2 144,7 млн. рублей к 2020 году) и в 2022 году – 109 869,6 млн. рублей (со снижением на 4 495,9 млн. рублей к 2021 году).

Предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию 21 государственной программы в сумме 116 054,7 млн. рублей или 99,6% от общего объема расходов областного бюджета, на 2021 год – 112 826,3 млн. рублей (99,7%) и на 2022 год – 106 995,3 млн. рублей (99,7%).

К 2022 году программная часть областного бюджета уменьшится, по сравнению с 2020 годом, на 9 059,4 млн. рублей и составит 106 995,3 млн. рублей. Изменения (общее уменьшение) в объемах финансирования программного направления расходов в 2022 году по сравнению с 2020 годом обусловлено снижением расходов по 15 государственным программам на общую сумму 11 032,4 млн. рублей и увеличением расходов по 6 государственным программам на общую сумму 1 973,0 млн. рублей.

В Законопроекте на 2020 год, по сравнению с 2019 годом бюджетные ассигнования на реализацию 10 государственных программ уменьшаются на общую сумму 11 184,6 млн. рублей, из них по государственной программе «Модернизация экономики» на 5 544,2 млн. рублей, «Развитие транспортной системы» – 2268,9 млн. рублей, «Формирование современной городской среды» – 923,7 млн. рублей. Увеличиваются расходы по 10 государственным программам на общую сумму 6 987,8 млн. рублей, из них по государственным программам «Развитие здравоохранения» на 1 052,5 млн. рублей, «Развитие образования» – 1 046,2 млн. рублей, «Социальная поддержка населения» – 1 653,6 млн. рублей, «Доступное и комфортное жилье» – 1 364,3 млн. рублей.

Законопроектом на 2020 год предусматриваются ассигнования на государственную программу «Цифровая трансформация» в сумме 755,3 млн. рублей. Государственная программа принята постановлением Правительства Калининградской области от 28.08.2019 № 555, с объемом финансирования на 2020 год в сумме 534,9 млн. рублей, что отличается от показателя Законопроекта на 220,4 млн. рублей.

В отдельных государственных программах Калининградской области не приведены методики или данные (формы) государственного (федерального) статистического наблюдения на основании которых отражаются значения целевых показателей и индикаторов (пункт 12 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Калининградской области, их формирования и реализации, утвержденного Постановлением Правительства Калининградской области от 09.08.2013 № 565). Учесть влияние исполненных мероприятий государственных программ на значения статистических показателей социально-экономического положения региона не представляется возможным, так как на сводные статистические показатели социально-экономического развития региона влияет не только бюджетная политика, но и множество других факторов – налоговое и таможенное законодательство, денежно-кредитная политика и ряд других.

Ведомственная структура программных расходов

В ведомственной структуре расходов областного бюджета на 2020-2022 годы основная доля программных расходов приходится на 8 из 31 главных распорядителей средств областного бюджета.

Наименование показателя	Мин	Законопроект, доля в %		
		2020 год	2021 год	2022 год
Министерство экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области	023	45,3	47,2	47,9
Министерство развития инфраструктуры	016	9,9	10,7	9,0
Министерство образования	046	9,8	10,5	11,5
Министерство здравоохранения	015	10,0	8,9	9,4
Министерство социальной политики	018	8,4	9,0	10,0
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства	154	6,5	4,8	2,8
Министерство финансов	012	2,4	2,4	3,0
Министерство сельского хозяйства	017	1,7	1,4	1,3
Итого		92,3	94,9	94,9

Законопроектом в 2020 году 8 главным распорядителям средств областного бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования в общей сумме 107 124,4 млн. рублей или 92,3% объема программных расходов областного бюджета, в 2021 году – 107 072,2 млн. рублей или 94,9% и в 2022 году – 101 538,5 млн. рублей или 94,9%.

Экономическая структура программных расходов

Законопроектом в программном направлении расходов на 2020 год предусматриваются бюджетные ассигнования на:

- выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами в сумме 2 645,2 млн. рублей или 2,3% от всех программных расходов (116 054,7 млн. рублей);

- закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд – 5 516,6 млн. рублей или 4,8%;
- социальное обеспечение и иные выплаты населению – 12 652,7 млн. рублей или 10,9%;
- капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности – 10 034,6 млн. рублей или 8,6%;
- межбюджетные трансферты – 20 951,5 млн. рублей или 18,1%;
- предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям – 9 375,6 млн. рублей или 8,1%;
- обслуживание государственного (муниципального) долга – 669,3 млн. рублей или 0,6%;
- иные бюджетные ассигнования – 54 290,2 млн. рублей или 46,7% от всех программных расходов (116 054,7 млн. рублей областного бюджета на 2019 год).

Национальные и региональные проекты

Во исполнение Указа № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в государственных программах предусмотрена реализация 39 региональных проектов в рамках национальных проектов «Здравоохранение», «Образование» (федеральный проект «Социальная активность»), «Демография» (федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»), «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» и «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения «Старшее поколение»), «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».

Законопроектом на 2020-2022 годы предусматриваются расходы за счет средств федерального бюджета на **реализацию национальных проектов:**

- «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на финансовое обеспечение дорожной деятельности на 2020 год и на 2021 год в сумме 625,0 млн. рублей ежегодно;

- «Производительность труда и поддержка занятости» на осуществление государственной поддержки субъектов Российской Федерации на 2020 год в сумме 41,4 млн. рублей, на 2021 год – 28,5 млн. рублей и на 2022 год – 13,3 млн. рублей.

Законопроектом на 2020-2022 годы предусматриваются расходы на реализацию региональных проектов на общую сумму 28 410,1 млн. рублей, в том числе на:

- 2020 год в сумме 10 217,9 млн. рублей, что на 2 273,5 млн. рублей больше, чем предусматривается Законом № 229 на 2019 год;

- 2021 год – 10 362,7 млн. рублей, что на 144,8 млн. рублей больше, чем предусматривается на 2020 год;

- 2022 год – 7 829,5 млн. рублей, что на 2 533,2 млн. рублей, меньше чем предусматривается на 2021 год.

Дорожный фонд Калининградской области

В пункте 4 статьи 5 Законопроекта утверждены бюджетные ассигнования дорожного фонда Калининградской области на 2020 год в объеме 11 186,2 млн. рублей, на 2021 год – 11 754,0 млн. рублей, на 2022 год – 9 641,8 млн. рублей.

Субсидии на финансовое обеспечение государственного задания

Законопроектом на 2020-2022 годы в программном направлении областного бюджета предусматриваются расходы на финансовое обеспечение государственного задания на общую сумму 17 078,8 млн. рублей, в том числе на:

- 2020 год в сумме 5 606,8 млн. рублей или 4,8% объема программных расходов областного бюджета;

- 2021 год – 5 630,5 млн. рублей, что на 23,7 млн. рублей больше, чем предусматривается на 2020 год;

- 2022 год – 5 841,5 млн. рублей, что на 211,0 млн. рублей больше, чем предусматривается на 2021 год.

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 за счет средств областного бюджета

Законопроектом на 2020-2022 годы предусматриваются бюджетные инвестиции, капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности, субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в общей сумме 30 242,9 млн. рублей, в том числе на:

- 2020 год в сумме 13 757,9 млн. рублей или 11,8% объема расходов областного бюджета (116 510,2 млн. рублей);

- 2021 год – 10 677,3 млн. рублей или 9,4% объема расходов областного бюджета (113 137,6 млн. рублей);

- 2022 год – 5 807,7 млн. рублей или 5,4% объема расходов областного бюджета (107 313,8 млн. рублей).

Анализ структуры и динамики межбюджетных трансфертов в целом и по их видам

Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается Законопроектом на 2020 год в сумме 20 971,0 млн. рублей и на плановый период 2021 и 2022 годов – 18 871,9 млн. рублей и 17 243,9 млн. рублей соответственно, что в структуре расходов областного бюджета (без учета условно утвержденных расходов) составляет 18,0%, 16,7% и 16,1%. На 2020 год общий объем межбюджетных трансфертов увеличивается по сравнению с исполнением за 2018 год на 2 593,5 млн. рублей, или на 14,1%, и уменьшается к показателю, предусмотренному Законом № 229 на 2019 год, на 3 008,4 млн. рублей, или на 12,5%.

Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Закона Калининградской области от 10.10.2007 № 173 «О бюджетном процессе» в составе документов и материалов, вносимых в Калининградскую областную Думу одновременно с Законопроектом, представлен перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Перечень ПНО), и расчеты по ним. Общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств на 2020 год предусмотрен в сумме 6 066,0 млн. рублей, на 2021 год – 6 238,1 млн. рублей и на 2022 год – 6 600,0 млн. рублей. В структуре общих расходов областного бюджета указанные расходные обязательства составят в 2020 году – 5,2%, в 2021 году – 5,4%, в 2022 году – 6,0% (в 2019 году – 3,9%).

3. В ходе анализа расчетов для обоснования объема бюджетных ассигнований по публичным нормативным обязательствам (сумм, характеризующих стоимостную оценку расходного обязательства), предоставленных к Законопроекту, установлено, что расчеты объемов бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства осуществлялись исходя из единых категорий получателей выплат с учетом среднего объема указанных выплат. По отдельным публичным нормативным обязательствам не учтены особенности расчета объемов бюджетных ассигнований на их исполнение, а также расчет индексации. На публичные нормативные обязательства, по которым суммы выплат подлежат индексации, расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется исходя из проиндексированных сумм выплат. При этом сам расчет индексации размеров соответствующих выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, в представленных обоснованиях (расчетах) не

предусматривается, что снижает прозрачность расчета объемов бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации.

Анализ предоставления из областного бюджета местным бюджетам межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, Законопроектом предусмотрено предоставление местным бюджетам субсидий на 2020 год в объеме 7 278,8 млн. рублей и на плановый период 2021 и 2022 годов – 5 158,7 млн. рублей и 2 610,1 млн. рублей соответственно.

4. Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления и распределения каждой субсидии, принимаются в соответствии с общими правилами. Согласно документам и материалам, представленным одновременно с Законопроектом, не завершены работы по подготовке общих (единых) правил формирования и предоставления местным бюджетам субсидий и приведению отраслевых правил в соответствие с общими (едиными) правилами. Не завершена также работа по: включению показателей (критериев) распределения субвенций во все законы Калининградской области, предусматривающие передачу органам местного самоуправления государственных полномочий; разработке и принятию порядка формирования и предоставления единой субвенции местным бюджетам.

5. Не обеспечено соблюдение требований пунктов 3, 5 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе:

- не установлен порядок распределения местным бюджетам не распределенной между муниципальными образованиями субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий Калининградской области по обеспечению бесплатным питанием отдельных категорий обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях в сумме 13,2 млн. рублей (4,6% общего объема) Правительством Калининградской области;

- не представлена методика (проект методики) определения порядка распределения субвенций на сумму 15,0 млн. рублей из областного бюджета бюджетам муниципальных образований в целях финансового обеспечения расходных обязательств Калининградской области, возникающих при осуществлении полномочий Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года, переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 5 статьи 5 и пунктом 2 статьи 11 Федерального закона от 25.01.2002 № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения», одновременно с законопроектом не представлена.

6. Выборочной проверкой методик (проектов методик) и расчетов, представленных к законопроекту, установлено применение при определении объема распределяемой субвенции показателей, не соответствующих утвержденным нормативным правовым актам. В расчетах (ранее отмечалось контрольно-счетной палатой в заключении на проект областного бюджета на 2019 год и на плановый период) при определении объема субвенции, предоставляемой местным бюджетам из областного бюджета на руководство в сфере социальной поддержки населения показатель «норматив финансового обеспечения на 1 сотрудника в год» (397,2 тыс. рублей) не соответствует показателю «норматив финансового обеспечения на 1 служащего в год» утвержденному постановлением Правительства Калининградской области и его значению (288,0 тыс. рублей). Необоснованное завышение планируемого на 2020 год объема субвенции составляет 15,5 млн. рублей (необоснованное завышение на 2019 год – 7,6 млн. рублей).

7. **Дефицит областного бюджета** на 2020 год предусмотрен в сумме 3 198,5 млн. рублей, или 7,3% общего годового объема доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений. Установленный размер дефицита областного бюджета не превышает предельных размеров (15,0%), установленных статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законопроектом на 2020-2022 годы предусмотрено снижение дефицита областного бюджета с 3 198,5 млн. рублей (0,6% ВРП) до 329,3 млн. рублей (0,1% ВРП), или в 9,7 раза. В 2019 году оценка исполнения дефицита областного бюджета составляет 1 206,9 млн. рублей, или 0,2% ВРП. Областной бюджет за 2018 год исполнен с превышением доходов над расходами (профицит областного бюджета) в сумме 1 920,0 млн. рублей, при ожидаемой оценке исполнения за 2018 год с дефицитом 756,5 млн. рублей.

Анализ прогноза объема и структуры источников финансирования дефицита областного бюджета

Источники финансирования дефицита областного бюджета на 2020-2022 годах запланированы в объемах 3 198,5 млн. рублей (0,6% ВРП), 611,6 млн. рублей (0,1% ВРП), 329,3 млн. рублей (0,1% ВРП) соответственно. Анализ структуры источников финансирования дефицита областного бюджета показывает, что в 2020-2022 годах основным источником, как и в предыдущем бюджетном цикле, являются государственные заимствования, среди которых основную долю составляют коммерческие кредиты (положительное сальдо), и изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета. Объем привлечения средств за счет государственных заимствований в 2020 году увеличится по сравнению с показателем, утвержденным на 2019 год Законом № 229 с учетом изменений, на 5 455,8 млн. рублей, или на 19,0%, и составит 34 150,0 млн. рублей. В 2021 году объем привлечения средств за счет государственных заимствований по сравнению с 2020 годом сократится на 23 460,0 млн. рублей, или на 68,7% и составит 10 690,0 млн. рублей, а в 2022 году по сравнению с 2021 годом –

увеличится на 1 470,7 млн. рублей, или на 13,8%, и составит 12 160,7 млн. рублей.

Государственный долг

Законопроектом предусмотрено увеличение государственного долга Калининградской области в 2020 году по сравнению с оценкой 2019 года на 1 159,1 млн. рублей (с 22 330,3 млн. рублей до 23 489,4 млн. рублей). Рост государственного долга обусловлен увеличением долга по кредитам коммерческих банков. Значения показателей, предусмотренных в подпрограмме «Управление государственным долгом» государственной программы Калининградской области «Эффективные финансы», отличаются от аналогичных показателей, утверждаемых в законопроекте, что требует корректировки государственной программы.

Законопроектом предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга с 669,3 млн. рублей в 2020 году до 809,3 млн. рублей в 2022 году.

Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение предоставленных ранее государственных гарантий Калининградской области по возможным гарантийным случаям, в 2020-2022 годах, установленный пунктом 2 статьи 20 законопроекта, отличается от объема бюджетных ассигнований, установленных Программой государственных гарантий Калининградской области.

В целом отклонений в законопроекте стратегическим документам Российской Федерации и Калининградской области не установлено. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 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 20 февраля 2019 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. Контрольно-счетная палата Калининградской области предлагает при рассмотрении проекта закона Калининградской области «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» учесть замечания и предложения, отраженные в заключении.