

Выступление Председателя Контрольно-счетной палаты  
Республики Карелия А.Н. Дорохова на публичных слушаниях  
по проекту бюджета Республики Карелия на 2019 год и на плановый период  
2020 и 2021 годов», проводимых Комитетом по бюджету и налогам  
Законодательного Собрания Республики Карелия

(по заключению Контрольно-счетной палаты Республики Карелия  
на проект закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия  
на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»)

14 ноября 2018 г.

Уважаемые участники публичных слушаний!

Заключение Контрольно-счетной палаты Республики Карелия на проект закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в соответствии с требованиями бюджетного законодательства уже готово и поступило в Законодательное Собрание.

В нем Контрольно-счетная палата отразила результаты экспертизы проекта закона о бюджете, целью которой является оценка соответствия законопроекта бюджетному законодательству, другим нормативным правовым актам и документам стратегического планирования. Также в нем изложено мнение Контрольно-счетной палаты о полноте, обоснованности и достоверности плановых (прогнозных) показателей в проекте закона о бюджете.

Сразу поясню, что Контрольно-счетной палатой анализ проведен на основе цифр, содержащихся в законопроекте, без полной информации об объемах средств, которые получит республика из федерального бюджета (объем межбюджетных трансфертов). Таким образом, ситуация еще может измениться.

Нет необходимости подробно останавливаться на всех цифрах, содержащихся в законопроекте, так как они уже озвучены в выступлении Министра финансов. Поэтому я хотел бы и озвучить некоторые выводы, сделанные в ходе экспертизы, и высказать определенные оценки.

Проект бюджета предварительно рассмотрен и одобрен Правительством республики 31 октября 2018 года, внесен Главой Республики Карелия на рассмотрение Законодательного Собрания Республики Карелия в установленный срок и со всеми предусмотренными документами и материалами.

Проект закона о бюджете должен соответствовать положениям стратегических документов, на которых основывается его составление, в число которых включены прогнозы социально-экономического развития и государственных программ.

Прогноз социально-экономического развития Республики Карелия был разработан в трех вариантах: консервативном, базовом и целевом. В свою очередь, мы видим, что проект бюджета, в целях минимизации рисков формирования доходной базы, составлен на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Республики Карелия, согласно которому в 2019-2021 годах прогнозируется умеренный рост основных макроэкономических показателей.

В соответствии с частью 4 статьи 32 Федерального закона о стратегическом планировании основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года утверждена постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 24 июня 2010 года № 1755-IV ЗС.

Однако в соответствии с Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в 2019 году должно быть завершено формирование комплексной системы документов стратегического планирования Республики Карелия. И ключевым документом целеполагания для всех участников бюджетного процесса на ближайшие 12 лет должна стать Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2030 года.

В соответствии с распоряжением Правительства Республики Карелия срок разработки (утверждения) стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2030 года установлен до 1 декабря 2018 года.

Таким образом, на момент подготовки заключения не представляется возможным установить соответствие бюджетной политики Республики Карелия на долгосрочную (повторю, именно на долгосрочную) перспективу целям социально-экономической политики Республики Карелия.

Вместе с тем, в целом проект бюджета на предстоящий трёхлетний бюджетный цикл сформирован в соответствии с бюджетным законодательством и нормами бюджетного планирования. Требования по составу показателей закона о бюджете в проекте закона выполнены.

В законопроекте соблюдены ограничения, установленные Бюджетным кодексом в части предельного объема государственного долга, расходов на его обслуживание, сумм условно утверждаемых расходов, размера резервного фонда, а также требований по установлению общего объема бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, и объема межбюджетных трансфертов.

В соответствии с принципом сбалансированности бюджета, установленным статьей 33 Бюджетного кодекса, проектом закона предлагается к утверждению сбалансированный бюджет Республики Карелия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Проектом закона предусмотрено формирование бюджета на 2019 год с профицитом в сумме 760 291,9 тыс. рублей, на 2020 год – с профицитом 275 636,3 тыс. рублей, на 2021 год – с профицитом 1 345 121,8 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что в очередном финансовом году и плановом периоде прогнозируется уменьшение доходов бюджета Республики Карелия по сравнению с ожидаемой оценкой исполнения бюджета за 2018 год, направленной в составе материалов к проекту закона (далее – ожидаемое исполнение за 2018 год):

- в 2019 году – на 4 414 795,6 тыс. рублей, или на 9,9 процента,
- в 2020 году – на 5 203 742,7 тыс. рублей, или на 11,7 процента,
- в 2021 году – на 7 514 692,5 тыс. рублей, или на 16,9 процента.

При этом в общем объеме доходов бюджета Республики Карелия прогнозируется рост доли налоговых и неналоговых доходов с 61,7 процента в 2019 году до 78,4 процента в 2021 году.

В структуре налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия основной удельный вес составляют налоговые доходы, доля неналоговых доходов по-прежнему незначительна.

Основную долю налоговых доходов, как и в предшествующие годы, в 2019 году будут составлять налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций, прогнозируемый рост поступления от которых в сравнении с ожидаемым исполнением по итогам 2018 года соответствует прогнозу увеличения фонда оплаты труда, а также налогооблагаемой прибыли. Также прогнозируется увеличение практически на четверть поступлений по акцизам по подакцизным товарам (продукции), по транспортному налогу – на 1,6 процента. При этом в следующем году также практически на четверть прогнозируется снижение темпа прироста налога на имущество организаций, что связано с освобождением от налогообложения с

1 января 2019 года движимого имущества, а также оптимизацией налоговых льгот и расширением сферы применения кадастрового налогообложения.

Согласно пояснительной записке к проекту закона основа прогноза поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет Республики Карелия на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов определена на основании данных главных администраторов доходов бюджета Республики Карелия.

Вместе с тем, по результатам экспертизы выявлены расхождения прогноза поступлений доходов, планируемых главными администраторами доходов Республики Карелия, с прогнозом, предоставленным в материалах (документах) к проекту закона (расхождения по отдельным видам доходов составил от 50,0 процентов до 98,0 процентов). По мнению Контрольно-счетной палаты такая ситуация создает риски недопоступления доходов бюджета.

Также мы отмечаем многочисленные случаи включения в проект закона планируемых объемов поступлений по налоговым и неналоговым доходам в ежегодно равных суммах, что может свидетельствовать об условности прогноза.

Статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса закреплены бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджета, в том числе по представлению сведений, необходимых для составления проекта бюджета, и утверждению методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации.

Результаты проведенной экспертизы свидетельствуют о необходимости активизации работы главными администраторами доходов бюджета, направленной на приведение методик прогнозирования доходов бюджета в соответствие с требованиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2016 № 574.

Что касается расходов, то в проекте бюджета определены два безусловных приоритетных направления расходов: обеспечение уровня оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствии с «майскими» указами Президента Российской Федерации и реализация национальных проектов, то есть реализация мероприятий, направленных на решение задач, поставленных Указом от 7 мая 2018 года № 204.

Повышение эффективности расходов на осуществление бюджетных инвестиций планируется обеспечить концентрацией средств на реализации объектов с высокой степенью готовности. Ключевой приоритет капитальных

вложений – реализация проектов, включенных в федеральную целевую программу «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года».

Анализ проекта бюджета показал, что он сформирован также с учетом необходимости продолжения реализации мер, направленных на ограничение уровня государственного внутреннего долга Республики Карелия, в том числе в рамках Программы оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на период до 2020 года.

В структуре расходов проекта бюджета на 2019 год значительный удельный вес занимают расходы по разделам 10 «Социальная политика» – 34,1 процента, 07 «Образование» – 22,4 процента, 04 «Национальная экономика» – 16,4 процента. Общий удельный вес расходов по указанным разделам бюджетной классификации расходов бюджета в 2019 году составляет 72,9 процента, в 2020 и 2021 годах – 69,0 процентов и 68,9 процента соответственно.

В 2019 году отмечается существенное снижение, в сравнении с показателями Закона о бюджете на 2018 год, доли расходов бюджета по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» – с 10,1 процента до 5,9 процента, что в абсолютном выражении составляет сокращение расходов бюджета по данному разделу на 2 096 637,9 тыс. рублей (в 2 раза). Сокращение расходов бюджета предусмотрено в основном по подразделу «Жилищное хозяйство» в связи с завершением в 2018 году реализации программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Новацией проекта бюджета является развитие проектного планирования в составе государственных программ Республики Карелия для достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Проектом закона на 2019 год в рамках структурных элементов (основных мероприятий) четырех государственных программ Республики Карелия («Развитие образования», «Формирование современной городской среды» на 2018–2022 годы, «Совершенствование социальной защиты граждан», «Развитие физической культуры, спорта и совершенствование молодежной политики») предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию трех национальных проектов («Демография», «Образование», «Жилье и городская среда») в сумме 1 539 346,4 тыс. рублей.

На 2020 год законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации 4 национальных

проектов – «Демография», «Образование», «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – в рамках пяти государственных программ Республики Карелия в сумме 2 813 327,9 тыс. рублей. На 2021 год бюджетные ассигнования по двум национальным проектам – «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Демография» – предусматриваются в рамках трех государственных программ Республики Карелия в сумме 2 910 594,0 тыс. рублей.

Отсутствие данных о потребности на реализацию национальных проектов не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов, предусмотренных законопроектом на исполнение основных мероприятий проектов, а законодательством требование о формировании в законопроекте отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных проектов не установлено.

При этом мы отмечаем, что, несмотря на запланированные расходы по отдельным госпрограммам, например «Развитие здравоохранения» или «Экономическое развитие и инновационная экономика», по обособленным кодам целевых статей по таким национальным проектам как «Здравоохранение» или «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» эти расходы не учтены.

Всего доля расходов на реализацию национальных проектов в общем объеме расходов в 2019 году составляет 3,9 процента, в 2020 году – 7,2 процента, в 2021 году – 7,2 процента.

Отсутствие в проекте бюджета «целевого» отражения бюджетных ассигнований, направленных на приоритетные проекты (программы) в государственных программах Республики Карелия, в том числе в рамках реализации национальных проектов, не позволяет провести их детальный анализ.

Еще одним важным направлением является реализация мероприятий ФЦП «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года».

Проектом закона на 2019 год на реализацию Федеральной целевой программы предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 3 286 650,3 тыс. рублей, в том числе за счет федерального бюджета – 3 000 000,0 тыс. рублей (91,3 процента). В общем объеме расходов проекта бюджета на 2019 год доля расходов на обеспечение реализации Федеральной целевой программы составляет 8,4 процента.

В 2020 году объем финансового обеспечения Федеральной целевой программы предусмотрен в сумме 3 029 127,5 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 3 000 000,00 тыс. рублей (99 процентов).

В общем объеме расходов проекта бюджета на 2020 год доля расходов на обеспечение реализации Федеральной целевой программы составит 7,8 процента.

В соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета принимаемые бюджетные обязательства по реализации Федеральной целевой программы будут исполнять два главных распорядителя бюджетных средств – Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия и Министерство по дорожному хозяйству, транспорту и связи Республики Карелия. Наибольший объем бюджетных ассигнований в 2019 году планируется направить Министерству строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия – 2 306 280,0 тыс. рублей, или 62,5 процента от общего объема расходов, предусмотренных на реализацию Федеральной целевой программы.

Проектом закона планируется снижение абсолютной величины государственного долга Республики Карелия в период 2019–2021 годов. К 1 января 2020 года планируется обеспечить выполнение мероприятий в части доведения объема государственного долга до значения, не превышающего объема налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия.

В планируемом бюджетном цикле прогнозируется изменение структуры государственного внутреннего долга Республики Карелия, а именно, увеличение удельного веса рыночных долговых обязательств (кредиты кредитных организаций и государственные ценные бумаги) на 1 января 2022 года по сравнению с аналогичным показателем на 1 января 2019 года на 11,5 процентного пункта.

Одновременно должна быть улучшена структура рыночной части государственного долга Республики Карелия (доля государственных облигаций увеличивается с 30,8 процента по состоянию на 1 января 2019 года до 54,3 процента на 1 января 2022 года от общего объема долга по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций).

Анализ данных показывает, что при составлении проекта закона положения Долговой политики Республики Карелия, в том числе в части обеспечения выполнения обязательств перед федеральным бюджетом, предусмотренных соглашениями о реструктуризации обязательств (задолженности) Республики Карелия по бюджетным кредитам, соблюдены не в полной мере.

В связи с чем в 2019–2021 годах существует риск досрочного погашения реструктурированной задолженности перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам.

Распределение межбюджетных трансфертов соответствует расчету, представленному одновременно с проектом закона. Распределение дотаций произведено в соответствии с методикой, утвержденной статьей 5 Закона о межбюджетных отношениях, с учетом поправок, предлагаемых к внесению проектом закона Республики Карелия № 275-VI «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Карелия»

Вынужден отметить, что не учтен ряд замечаний и недостатков, содержащихся в заключениях на проекты законов о бюджете прошлых лет, однако это не препятствует рассмотрению проекта закона Законодательным Собранием. Конкретные замечания и предложения Контрольно-счетной палаты отражены в заключении, направленном в адрес Законодательного Собрания, и предварительно обсуждены на состоявшемся в прошедший понедельник заседании коллегии Контрольно-счетной палаты с участием представителей Министерства финансов и других заинтересованных ведомств.