

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

контрольно-счетной палаты Костромской области на проект закона Костромской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» для рассмотрения в первом чтении

«12» ноября 2018 г.

№ 01-28-301

Заключение контрольно-счетной палаты Костромской области (далее – заключение) на проект закона Костромской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – законопроект) подготовлено с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, законов Костромской области от 11.07.2011 года № 99-5-ЗКО «О контрольно-счетной палате Костромской области», от 28.12.2007 года № 248-4-ЗКО «О порядке внесения, рассмотрения и принятия закона Костромской области об областном бюджете», а также иных законодательных актов Российской Федерации и Костромской области.

При подготовке заключения контрольно-счетная палата Костромской области (далее – контрольно-счетная палата) учитывала необходимость реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Предметом рассмотрения проекта закона в первом чтении являются:

1) основные характеристики областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, к которым относятся:

а) прогнозируемый общий объем доходов бюджета, в том числе объем безвозмездных поступлений;

б) общий объем расходов бюджета;

в) дефицит (профицит) бюджета;

2) общий объем условно утверждаемых расходов в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов областного бюджета на первый год планового периода (без учета расходов областного бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение) и не менее 5 процентов общего объема расходов областного бюджета на второй год планового периода (без учета расходов областного бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение);

3) нормативы распределения доходов между областным бюджетом, бюджетом территориального фонда обязательного медицинского страхования Костромской области и бюджетами муниципальных образований Костромской области на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральным законом о федеральном бюджете, законами Костромской области, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации;

4) перечень главных администраторов доходов областного бюджета;

5) перечень органов государственной власти Костромской области, осуществляющих администрирование доходов местных бюджетов;

6) прогнозируемые доходы областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период по группам, подгруппам, статьям и подстатьям классификации доходов бюджетов;

7) верхний предел государственного внутреннего долга Костромской области и (или) верхний предел государственного внешнего долга Костромской области по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным гарантиям Костромской области;

8) источники финансирования дефицита областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

9) перечень главных администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета;

10) программа государственных гарантий Костромской области на очередной финансовый год и плановый период;

11) программа государственных внутренних заимствований Костромской области и (или) программа государственных внешних заимствований Костромской области на очередной финансовый год и плановый период.

1. Основные характеристики законопроекта

1.1. Основные характеристики областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов представлены в таблице:

Таблица 1
(тыс. руб.)

Наименование показателя	Исполнено за 2017 год	Бюджетные назначения на 2018 год	Оценка ожидаемого исполнения бюджета 2018 года	Проект бюджета на 2019 год	Плановый период	
					2020 год	2021 год
Общий объем доходов, в т.ч.	23 309 571,7	29 650 100,7	29 394 598,0	25 400 886,9	23 036 804,4	23 484 996,3
- налоговые и неналоговые	16 286 053,6	17 661 521,0	17 488 687,0	17 868 263,0	18 609 698,0	19 824 170,0
- безвозмездные поступления	7 023 518,1	11 988 579,7	11 905 911,0	7 532 623,9	4 427 106,4	3 660 826,3
РАСХОДЫ	25 280 762,3	28 697 406,3	28 638 086,0	26 696 973,0	24 897 733,8	25 410 005,1
Дефицит (-), профицит (+)	-1 971 190,6	+952 694,4	+756 512,0	-1 296 086,1	-1 860 929,4	-1 925 008,8

В прогнозируемом общем объеме доходов бюджета наблюдается увеличение объема налоговых и неналоговых доходов.

Безвозмездные поступления будут уточняться в течение финансового года.

1.2. Объем расходов областного бюджета определен на основе прогноза поступления доходов и источников покрытия дефицита: на 2019 год – 26 696 973,0 тыс. рублей; на 2020 год – 24 897 733,8 тыс. рублей; на 2021 год – 25 410 005,1 тыс. рублей. По сравнению с ожидаемым исполнением областного бюджета 2018 года

(28 638 086,0 тыс. рублей) планируемые в 2019 году расходы в целом уменьшаются на 1 941 113,0 тыс. рублей или на 6,8 процента. Общий объем расходов по сравнению с предшествующим годом в 2020 году уменьшается на 6,7 процента и в 2021 году увеличивается на 2,1 процента.

В соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением администрации Костромской области от 26 марта 2013 года № 58-ра (в редакции от 1 августа 2017 года), разработаны 25 государственных программ Костромской области. В расходах областного бюджета на 2019 предусмотрена реализация 24 государственных программ Костромской области, на 2020 год – 22 программы, на 2021 год – 5 программ. Охват расходов бюджета показателями государственных программ составил: в 2019 году - 94,2 процента (25 155 974,4 тыс. рублей), в 2020 году – 82,5 процента (20 534 797,4 тыс. рублей), в 2021 году – 15,0 процента (3 798 848,4 тыс. рублей).

1.3. Общий объем условно утверждаемых расходов составил: на 2020 год – 549 250,0 тыс. рублей, на 2021 год – 1 258 572,0 тыс. рублей, что соответствует нормам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (не менее 2,5 и 5,0 процента соответственно общего объема расходов областного бюджета без учета расходов, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение). Статьей 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что под условно утверждаемыми расходами понимаются не распределенные в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетные ассигнования, которые позволяют создать резерв на случай непредвиденного сокращения доходов, а в случае подтверждения прогноза доходов может быть использован для принятия новых обязательств в очередном бюджетном цикле.

1.4. Нормативы распределения доходов между областным бюджетом, бюджетом территориального фонда обязательного медицинского страхования Костромской области и бюджетами муниципальных образований Костромской области предусмотрены законопроектом и приведены в приложении 1.

Приложением 2 устанавливаются дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации.

2. Доходы областного бюджета

2.1. Общий объем доходов областного бюджета на 2019 год определен в сумме 25 400 886,9 тыс. рублей, на 2020 год – 23 036 804,4 тыс. рублей, на 2021 год – 23 484 996,3 тыс. рублей. Доходы областного бюджета в 2019 году по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения областного бюджета 2018 года уменьшаются на 3 993 711,1 тыс. рублей.

2.2. Объем доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений прогнозируется в сумме 17 868 263,0 тыс. рублей – в 2019 году, 18 609 698,0 тыс. рублей – в 2020 году, 19 824 170,0 тыс. рублей – в 2021 году. По сравнению с соответствующим предыдущим годом последовательно увеличивается на 2,1

процента (2018 год – ожидаемое исполнение 17 488 687,0 тыс. рублей), на 4,1 процента, на 6,5 процента соответственно.

2.3. Поступление налоговых доходов в 2019 году в областной бюджет планируется с увеличением на 172 050,0 тыс. рублей или на 1,0 процента по сравнению с прогнозными показателями по бюджету 2018 года и с увеличением на 352 024,0 тыс. рублей или на 2,1 процента по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения областного бюджета 2018 года.

Таблица 2
(тыс. руб.)

Наименование кодов классификации доходов бюджетов	Прогноз на 2018 год	Оценка ожидаемого исполнения бюджета 2018 года	Проект бюджета на 2019 год	Проект бюджета на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год
Налоги на прибыль, доходы, в т.ч.	11 051 588,0	11 003 480,0	11 407 811,0	11 946 372,0	12 695 884,0
<i>Налог на прибыль организаций</i>	<i>4 980 137,0</i>	<i>4 980 137,0</i>	<i>5 104 641,0</i>	<i>5 359 873,0</i>	<i>5 735 064,0</i>
<i>Налог на доходы физических лиц</i>	<i>6 071 451,0</i>	<i>6 023 343,0</i>	<i>6 303 170,0</i>	<i>6 586 499,0</i>	<i>6 960 820,0</i>
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	1 950 390,0	1 833 749,0	2 085 717,0	2 215 481,0	2 472 179,0
Налоги на совокупный доход	1 370 345,0	1 352 440,0	1 399 224,0	1 462 822,0	1 551 958,0
Налоги на имущество	2 238 935,0	2 244 447,0	1 890 936,0	1 857 079,0	1 956 706,0
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	11 711,0	12 893,0	13 142,0	13 280,0	13 423,0
Государственная пошлина	108 565,0	104 453,0	106 754,0	104 759,0	103 045,0
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	-	98,0	-	-	-
Итого налоговых доходов	16 731 534,0	16 551 560,0	16 903 584,0	17 599 793,0	18 793 195,0

Удельный вес налоговых доходов в совокупных доходах областного бюджета на 2019 год составляет 66,5 процента, на 2020 год – 76,4 процента, на 2021 год – 80,0 процента (*Справочно*: ожидаемое исполнение 2018 года – 56,3 процента). Налоги на прибыль, доходы занимают наибольшую долю в структуре налоговых доходов: в 2019 году – 67,5 процента, в 2020 году – 67,9 процента, в 2021 году – 67,6 процента. В 2019 году прогнозируется увеличение налогов на прибыль, доходы по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения бюджета 2018 года на 404 331,0 тыс. рублей или на 3,7 процента. Рост обусловлен увеличением налога на прибыль организаций (2,5 процента) и налога на доходы физических лиц (4,6 процента).

2.4. Поступление неналоговых доходов в 2019 году в областной бюджет планируется с увеличением на 34 692,0 тыс. рублей или на 3,7 процента по сравнению с прогнозными показателями по бюджету 2018 года и на 27 552,0 тыс. рублей или на 2,9 процента по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения областного бюджета 2018 года.

Таблица 3
(тыс. руб.)

Наименование кодов классификации доходов бюджетов	Прогноз на 2018 год	Оценка ожидаемого исполнения бюджета 2018 года	Проект бюджета на 2019 год	Проект бюджета на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	36 303,0	35 790,0	22 663,0	17 889,0	18 117,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	415 755,0	414 972,0	474 305,0	518 383,0	520 605,0
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	27 943,1	36 757,0	31 563,0	27 870,0	29 132,0
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	6 130,0	15 045,0	5 736,0	6 985,0	9 241,0
Административные платежи и сборы	681,0	1 587,0	487,0	487,0	487,0
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	443 174,9	432 916,0	429 925,0	438 291,0	453 393,0
Прочие неналоговые доходы	-	60,0	-	-	-
Итого неналоговых доходов	929 987,0	937 127,0	964 679,0	1 009 905,0	1 030 975,0

Удельный вес неналоговых доходов в совокупных доходах областного бюджета на 2019 год составляет 3,8 процента; на 2020 год – 4,4 процента; на 2021 год – 4,4 процента.

Наибольший объем поступлений обеспечивается за счет доходов от платы за использование лесов и денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Общий объем неналоговых поступлений в областной бюджет в 2019 году прогнозируется с увеличением к ожидаемой оценке 2018 года, по причине ожидаемого роста поступлений платежей при пользовании природными ресурсами.

2.5. Безвозмездные поступления на 2019 год предусмотрены в объеме 7 532 623,9 тыс. рублей, что на 4 373 287,1 тыс. рублей, или на 36,7 процента ниже ожидаемых 2018 года (11 905 911,0 тыс. рублей).

На плановый период 2020 и 2021 годов предусмотрено 4 427 106,4 тыс. рублей и 3 660 826,3 тыс. рублей соответственно.

2.6. Перечни главных администраторов доходов приведены в приложениях 3 и 5 к законопроекту.

3. Дефицит, источники финансирования дефицита, верхний предел государственного долга

3.1. Проект областного бюджета сформирован с дефицитом: 1 296 086,1 тыс. рублей - на 2019 год, 1 860 929,4 тыс. рублей - на 2020 год, 1 925 008,8 тыс. рублей - на 2021 год. Дефицит не превышает ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и составляет: в 2019 году – 7,3 процента, 2020 год – 10,0 процента, 2021 год – 9,7 процента утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Состав источников финансирования дефицита областного бюджета, предлагаемый в законопроекте, не противоречит источникам финансирования дефицита бюджета, установленным статьей 95 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В структуре источников финансирования дефицита на государственные заимствования, приводящие к росту государственного долга, приходится: в 2019 году – 84,2 процента, в 2020 году – 96,7 процента, в 2021 году – 96,9 процента. На иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета (поступления от возврата бюджетных кредитов) приходится: в 2019 году – 15,8 процента, в 2020 году – 3,3 процента, в 2021 году – 3,1 процента.

Для обеспечения сбалансированности областного бюджета предусматривается использовать разницу между полученными и погашенными кредитами кредитных организаций. Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета не планируется.

Данные о привлечении источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета приведены в таблице:

Таблица 4
(тыс. руб.)

Наименование показателей	Утверждено на 2018 год	Проект бюджета на 2019 год	Проект бюджета на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год
Государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	-1 050 000,0	-	-	-
Кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации	-24 196,2	1 711 427,0	3 039 244,0	4 345 285,4
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в валюте Российской Федерации	-620 053,7	- 620 053,7	-1 240 107,4	-2 480 214,8
Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета	471 308,1	0,0	0,0	0,0
Иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов	270 247,4	204 712,8	61 792,8	59 938,2
Всего источники финансирования дефицита	-952 694,4	1 296 086,1	1 860 929,4	1 925 008,8

3.2. Верхний предел государственного внутреннего долга Костромской области на 1 января 2020 года планируется в размере 21 421 092,6 тыс. рублей, на 1 января 2021 года – 18 609 697,0 тыс. рублей, на 1 января 2022 года – 19 824 169,0 тыс. рублей и находится в пределах ограничений, установленных статьей 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом поправок, внесенных Федеральным законом от 09.04.2009 года № 58-ФЗ (редакция от 27.11.2017 года).

Предоставление государственных гарантий Костромской области не планируется.

Структура государственного долга Костромской области показана в таблице:

Таблица 5
(тыс. руб.)

Вид государственных долговых обязательств	Сумма государственно го долга на 01.01.2018г	Прогноз государственно го долга на 01.01.2019г	Прогноз государственно го долга на 01.01.2020г	Прогноз государственн ого долга на 01.01.2021г	Прогноз государственн ого долга на 01.01.2022г
Государственные ценные бумаги Костромской области	1 050 000,0	-	-	-	-
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет Костромской области других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	12 479 773,3	11 859 719,6	11 239 665,9	9 999 558,5	7 519 343,7
Кредиты, полученные Костромской областью от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	8 459 566,0	8 469 999,7	10 181 426,7	8 610 138,5	12 304 825,3
Всего	21 989 339,3	20 329 719,3	21 421 092,6	18 609 697,0	19 824 169,0
Доходы областного бюджета без учета безвозмездных поступлений	16 286 053,6	17 488 687,0 (ожидаемое поступление)	17 868 263,0	18 609 698,0	19 824 170,0
Соотношение суммы долга к доходам областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	135,0	116,2	119,9	100,0	100,0

Ассигнования областного бюджета на обслуживание государственного долга в 2019 году предусмотрены в объеме 793 938,5 тыс. рублей, в 2020 году – 670 114,5 тыс. рублей, в 2021 году – 650 521,7 тыс. рублей.

3.3. Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета приведен в приложении 4 к законопроекту. По сравнению с текущим 2018 годом перечень не меняется.

4. Программа государственных внутренних заимствований Костромской области

Программа государственных внутренних заимствований на 2019 год приведена в приложении 22 к законопроекту, на плановый период 2020 и 2021 годов – в приложении 23.

В 2019 году планируется получение кредитов от кредитных организаций в сумме 3 500 000,0 тыс. рублей (при погашении ранее взятых кредитов в сумме 1 788 573,0 тыс. рублей). Получение бюджетных кредитов от бюджетов других уровней планируется в сумме 7 131 228,0 тыс. рублей при погашении основной суммы задолженности по бюджетным кредитам в объеме 7 751 281,7 тыс. рублей.

В 2020 году планируется:

- 9 110 532,2 тыс. рублей - получение кредитов от кредитных организаций, при погашении ранее взятых кредитов в сумме 6 071 288,2 тыс. рублей;
- 6 690 616,0 тыс. рублей - получение бюджетных кредитов от бюджетов других уровней, при погашении основной суммы задолженности по бюджетным кредитам в объеме 7 930 723,4 тыс. рублей.

В 2021 году планируется:

- 10 761 130,8 тыс. рублей - получение кредитов от кредитных организаций, при погашении ранее взятых кредитов в сумме 6 415 845,4 тыс. рублей;
- 7 063 936,0 тыс. рублей - получение бюджетных кредитов от бюджетов других уровней, при погашении основной суммы задолженности по бюджетным кредитам в объеме 9 544 150,8 тыс. рублей.

Выводы:

1. Общий объем доходов областного бюджета на 2019 год определен в сумме 25 400 886,9 тыс. рублей, на 2020 год – 23 036 804,4 тыс. рублей, на 2021 год – 23 484 996,3 тыс. рублей. Доходы областного бюджета в 2019 году по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения областного бюджета 2018 года уменьшаются на 3 993 711,1 тыс. рублей.

Объем налоговых и неналоговых доходов областного бюджета прогнозируется в сумме 17 868 263,0 тыс. рублей – в 2019 году, 18 609 698,0 тыс. рублей – в 2020 году, 19 824 170,0 тыс. рублей – в 2021 году. По сравнению с соответствующим предыдущим годом последовательно увеличивается на 2,1 процента (2018 год – ожидаемое исполнение 17 488 687,0 тыс. рублей), на 4,1 процента, на 6,5 процента соответственно.

Безвозмездные поступления на 2019 год предусмотрены в объеме 7 532 623,9 тыс. рублей, что на 4 373 287,1 тыс. рублей, или на 36,7 процента ниже ожидаемых 2018 года (11 905 911,0 тыс. рублей). На плановый период 2020 и 2021 годов предусмотрено 4 427 106,4 тыс. рублей и 3 660 826,3 тыс. рублей соответственно.

2. Объем расходов областного бюджета определен на основе прогноза поступления доходов и источников покрытия дефицита: на 2019 год – 26 696 973,0 тыс. рублей; на 2020 год – 24 897 733,8 тыс. рублей; на 2021 год – 25 410 005,1 тыс.

рублей. По сравнению с ожидаемым исполнением областного бюджета 2018 года (28 638 086,0 тыс. рублей) планируемые в 2019 году расходы в целом уменьшаются на 1 941 113,0 тыс. рублей или на 6,8 процента. Общий объем расходов по сравнению с предшествующим годом в 2020 году уменьшается на 6,7 процента и в 2021 году увеличивается на 2,1 процента.

3. В расходах областного бюджета на 2019 предусмотрена реализация 24 государственных программ Костромской области, на 2020 год – по 22 программам, на 2021 год – по 5 программам. Охват расходов бюджета показателями государственных программ составил: в 2019 году - 94,2 процента (25 155 974,4 тыс. рублей), в 2020 году – 82,5 процента (20 534 797,4 тыс. рублей), в 2020 году – 15,0 процента (3 798 848,4 тыс. рублей).

4. Проект областного бюджета сформирован с дефицитом: 1 296 086,1 тыс. рублей - на 2019 год, 1 860 929,4 тыс. рублей - на 2020 год, 1 925 008,8 тыс. рублей - на 2021 год. Дефицит не превышает ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и составляет: в 2019 году – 7,3 процента, 2020 год – 10,0 процента, 2021 год – 9,7 процента утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

5. Верхний предел государственного внутреннего долга Костромской области на 1 января 2020 года планируется в размере 21 421 092,6 тыс. рублей, на 1 января 2021 года – 18 609 697,0 тыс. рублей, на 1 января 2022 года – 19 824 169,0 тыс. рублей и находится в пределах ограничений, установленных бюджетным законодательством.

6. Исполнение областного бюджета в 2019 году по внесенным параметрам может привести к рискам невыполнения некоторых условий соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и департаментом финансов Костромской области о предоставлении бюджету Костромской области бюджетных кредитов из федерального бюджета.

На основании вышеизложенного, контрольно-счетная палата полагает, что законопроект может быть рассмотрен Костромской областной Думой в первом чтении.

Председатель



Л.Г. Косопанов