|  |
| --- |
| Изображение Герба Волгоградской области для бланков |
| КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА Волгоградской области |
|  |
| № 01КСП-02-02/162 | « 21 » ноября 2016 г. |

***ЭКСПЕРТНОЕ заКЛЮЧЕНИЕ***

***к проекту закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», представленному в Волгоградскую областную Думу на первое чтение.***

Экспертное заключение на проект закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» подготовлено с учетом требований Бюджетного кодекса РФ, Законов Волгоградской области от 11.06.2008 №1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области» и от 17.12.1999 №344-ОД «О контрольно-счетной палате Волгоградской области».

Согласно статье 24 Закона Волгоградской области «О бюджетном процессе в Волгоградской области» при рассмотрении Волгоградской областной Думой проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждаются его концепция, прогноз социально-экономического развития и основные направления бюджетной и налоговой политики.

1. ***Концепция проекта закона Волгоградской области***

***об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.***

Основной особенностью внесенного проекта областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов является ***его бездефицитность***. При этом объем расходов на 2017 год предусмотрен в размере 73124,3 млн. руб., что на 10419,6 млн. руб. меньше ассигнований текущего года (согласно сводной бюджетной росписи на 01.10.2016).

Основными направлениями бюджетной политики Волгоградской области на 2017-2019 годы определено «безусловное выполнение всех социальных обязательств». Вместе с тем расходы на социальную политику на 2017 год (без учета расходов на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения) предусмотрены внесенным законопроектом в размере 14093,7 млн. руб., что на 3700,7 млн. руб. меньше аналогичных расходов 2016 года.

 С 01.07.2016 вступил в силу Социальный кодекс Волгоградской области. Согласно информации комитета социальной защиты населения Волгоградской области потребность в ассигнованиях на предоставление в 2017 году отдельных мер социальной помощи и поддержки в связи с принятием Социального кодекса уменьшилась на 1418,3 млн. руб. в результате реализации предложений КСП по применению принципов адресности и нуждаемости при их назначении.

В то же время ***недостаточность бюджетных ассигнований на социальные выплаты и пособия является концептуальным недостатком внесенного проекта***, который должен быть устранен в процессе исполнения областного бюджета в 2017 году за счет мобилизации дополнительных доходов и оптимизационных мероприятий по расходам.

Предусмотренный законопроектом объем субвенций на финансовое обеспечение образовательного процесса в муниципальных образовательных организациях в размере 9887,7 млн. руб. на 1995 млн. руб., или на 16% меньше ассигнований на эти цели на 2016 год (согласно бюджетной росписи на 01.10.2016 - 11882,7 млн. руб.), в том числе в дошкольных организациях - на 433 млн. руб., или на 13,1%, в общеобразовательных организациях - на 1562 млн. руб., или на 18,2 процента.

Такой объем средств позволит сохранить достигнутый в первом полугодии 2016 года уровень средней заработной платы педагогических работников дошкольных (22,2 тыс. руб.) и общеобразовательных организаций (29,2 тыс. руб.) при использовании запланированных средств субвенции только в течение 10 месяцев. При этом он не позволит обеспечить соблюдение нормативов финансового обеспечения, утвержденных в рамках реализации Закона Волгоградской области от 10.01.2014 №13-ОД «О методиках расчета субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях» (далее Закон №13-ОД).

Расчетный размер субвенции в соответствии с утвержденными нормативами финансового обеспечения на 2017 год составляет 15157,3 млн. руб. (в дошкольных организациях - 4470,1 млн. руб., в общеобразовательных организациях - 10687,2 млн. руб.), в том числе на оплату труда - 14228,1 млн. руб. (в дошкольных организациях – 4292,5 млн. руб., в общеобразовательных организациях – 9935,6 млн. руб.).

***Недостаточность ассигнований на финансовое обеспечение образовательного процесса является еще одним концептуальным недостатком внесенного законопроекта***. Данный недостаток так же, как и в предыдущем случае, необходимо будет устранять в первоочередном порядке при получении дополнительных доходов либо при оптимизации (сокращении) бюджетных расходов.

1. ***Прогноз социально-экономического развития Волгоградской области***

***на 2017-2019 годы.***

Прогноз социально-экономического развития Волгоградской области на 2017-2019 годы (далее Прогноз СЭР) разработан по двум вариантам: базовому (вариант 1) и целевому (вариант 2).

Базовый сценарий предполагает, что развитие российской экономики будет происходить в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов при сохранении консервативной бюджетной политики. Предполагается, что среднегодовая цена на нефть Urals составит 40 долларов США за баррель, а инфляция составит в 2016 году 6,5% c дальнейшим замедлением ее роста к 2019 году до 4 процентов.

Целевой вариант ориентирует на достижение целевых показателей социально-экономического развития и решение задач стратегического планирования. Предполагается выход российской экономики на траекторию устойчивого роста темпами не ниже среднемировых, снижение инфляции до уровня 4% в 2017 году и рост производительности труда не менее чем на 5% в среднесрочной перспективе при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности.

Основные показатели Прогноза СЭР являются базовыми для разработки консолидированного бюджета Волгоградской области на 2017 год
и на плановый период 2018 и 2019 годов.

Согласно пояснительной записке к законопроекту расчет прогнозных показателей поступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет осуществлен исходя из отдельных макроэкономических показателей социально–экономического развития области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов по базовому варианту, в связи с чем далее приведен анализ макроэкономических показателей первого варианта.

Следует отметить, что существенным недостатком Прогноза СЭР является отсутствие в нем показателей прибыли прибыльных организаций и стоимости основных фондов, являющихся основополагающими для расчета прогнозных поступлений налога на прибыль и налога на имущество организаций. Указанные показатели приведены в Предварительных итогах социально-экономического развития Волгоградской области за январь-сентябрь 2016 года и ожидаемых итогах социально-экономического развития Волгоградской области за 2016 год (по состоянию на 09.11.2016), а также расчетах доходов областного бюджета на 2017-2019 годы.

Согласно Прогнозу СЭР макроэкономические условия развития Волгоградской области характеризуются следующим **(*приложение № 1*):**

* ростом в 2017-2019 годах следующих показателей:

- валового регионального продукта (далее ВРП) – в среднем на 2% (индексы физического объема предусмотрены в размере 101,0; 102,0 и 102,5% соответственно);

- индекса промышленного производства – в среднем на 2% (в 2017-2019 годах он составит 101,5; 102,1 и 102,5% соответственно);

- оборота розничной торговли (в % к предыдущему году в сопоставимых ценах) – в среднем на 2% (в 2017-2019 годах темп роста составит 100,6; 102,0 и 103,1% соответственно);

- объема инвестиций в основной капитал – в среднем на 8,3% (индекс физического объема составил 111,0; 104,8 и 109,3% соответственно);

- практически сохранением темпа роста прибыли прибыльных организаций, который в 2017 и 2019 году составит 105,0%, в 2018 году – 105,3%;

- денежных доходов населения в виде оплаты труда с 235,2 млрд. руб. в 2017 году до 259,4 млрд. руб. в 2019 году, или на 10,3 процента. При этом запланировано снижение реальных денежных доходов населения в 2017-2018 годах на 1,1 и 0,3% и увеличение в 2019 году на 2,3%;

* снижением индекса производства продукции сельского хозяйства в 2017 году на 5,9% и сохранением темпа роста в 2018-2019 годах на 1,1%;
* снижением уровня инфляции со 105,5% в 2017 году до 104,3% в 2019 году;
* сохранением уровня безработицы в 2017-2018 годах в размере 7,2% и его снижением в 2019 году на 0,2 процентных пункта.

Анализ макроэкономических показателей развития Волгоградской области, прогнозируемых на 2017-2019 годы, проведен на предмет достоверности основных параметров Прогноза СЭР, а также проведено сравнение с показателями Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (далее Прогноз РФ).

Динамика макроэкономических показателей СЭР ВО за 2015-2017 годы представлена в следующей таблице.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование показателей** | **Отчет 2015 г.** | **Факт за 9 мес. 2016 г.** | **Оценка 2016 г.** | **Прогноз 2017 г. (вар. I)** | **Откл. 2017 г.** **от 2016 г.** | **Откл. 2016 г.** **от 2015 г.** |
|
| ВРП, млн. руб., | 777 810,4 | - | 813 589,7 | 864 455,3 | 50 865,6 | 35 779,3 |
| -индекс физического объема в % к предыдущему году в сопоставимых ценах | 101,0 | - | 100,0 | 101,0 | 1,0 | -1,0 |
| Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, млн. руб. | 727 485,8 | 527 981,9 | 697 541,7 | 747 700,0 | 50 158,3 | -29 944,1 |
| Индекспромышленного производства, % | 101,1 | 103,6 | 100,5 | 101,5 | 1,0 | -0,6 |
|  |  |  |  |  |  |  |
| Продукция сельского хозяйства в действующих ценах, млн. руб., | 125 238,2 | 120 738,7 | 147 276,4 | 146 264,4 | -1 012,0 | 22 038,2 |
| -индекс пр-ва продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах, % | 94,6 | 108,2 | 110,2 | 94,1 | -16,1 | 15,6 |
| Оборот розничной торговли в действующих ценах, млн. руб. | 346 899,7 | 256 741,6 | 363 523,5 | 383 153,7 | 19 630,3 | 16 623,8 |
| -в % к предыдущему году в сопоставимыхценах | 90,8 | 94,7 | 97,3 | 100 | 2,7 | 6,5 |
| Объем платных услуг населению, млн. руб. | 131 503,60 | 102 984,60 | 139 985,10 | 148 851,99 | 8 866,9 | 8 481,50 |
| - в % к предыдущему году в сопоставимых ценах | 98,5 | 91,4 | 99,3 | 100,6 | 1,3 | 0,8 |
| Инвестиции в основной капитал, млн. руб., | 193 342,20 | 78811,2 (янв.- июнь 2016) | 185 000,00 | 190 000,00 | 5 000,0 | -8 342,20 |
| - индекс физического объема инвестиций в % к предыдущему году в сопоставимых ценах | 95,7 | 96,9 (янв.- июнь) | 90,3 | 111 | 20,7 | -5,40 |
| Прибыль прибыльных организаций (по полному кругу организаций), млн. руб.\* | 132600 | 43275 (по крупным и средним) | 142400 | 149500 |  | 9 800,00 |
| -в действующих ценах к предыдущему году, % | 112,3 | 65,3 | 107,4 | 105,0 |  | -4,90 |
| Денежные доходы населения, млн. руб. | 673 651,00 | 424700 (янв.-авг.) | 692 800,00 | 722 896,90 | 30 096,9 | 19 149,00 |
| -*%* роста к предыдущему году | 114,9 | 100,3 (янв.-авг.) | 102,8 | 104,3 | 1,5 | -12,10 |
| в т.ч. оплата труда, млн. руб. | 213 633,80 | - | 223 982,20 | 235 172,60 | 11 190,4 | 10 348,40 |
| - % роста к предыдущему году | 103,4 | - | 104,8 | 105 | 0,2 | 1,40 |
| Рост реальных располагаемых денежных доходов населения в % к предыдущему году  | 98,8 | 96,5 (янв.-авг.) | 95,7 | 98,9 | 3,2 | -3,10 |
| Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел. | 1 221,10 | - | 1 211,30 | 1 205,80 | -5,5 | -9,80 |
| Уровень безработицы (по методологии МОТ), % | 7,20 | - | 7,20 | 7,20 | 0,0 | 0,0 |
| Уровень зарегистрированной безработицы (на конец года),5 | 1,20 | - | 1,20 | 1,40 | 0,2 | 0,0 |
| Оборот малых и средних предприятий, включая микропредприятия, млрд. руб.в действующих ценах к предыдущему году, % | 359,4094,06 | -- | 365,51101,70 | 377,28103,20 | 11,81,5 | 6,117,64 |
| Индекс потребительских цен (за период с начала года), %  | 116,2 | 103,4 | 107,5 | 105,5 | -2,0 | -8,7 |
| Экспорт товаров, млн. долл. США | 2052,0 | 584,2 (за I пол. 2016 г.) | 1238,4 | 1260,1 | 21,7 | -791,9 |
| Импорт товаров, млн. долл. США | 1036,0 | 310,2 (за I пол. 2016 г.) | 605,2 | 630,5 | 25,3 | -405,5 |

\*значения показателя приведены в предварительных итогах СЭР за январь-сентябрь 2016 года и ожидаемых итогах СЭР за 2016 год (по состоянию на 09.11.2015), а также расчетах доходов областного бюджета.

Из данных, приведенных в таблице, видно, что в 2016 году по отдельным показателям ожидается снижение индексов в сопоставимой оценке по отношению к 2015 году (физического объема ВРП, промышленного производства, инвестиций), темпов роста к предыдущему году (прибыли прибыльных организаций, денежных доходов населения), объемов экспорта и импорта товаров, на, что в том числе повлияло продолжение действия экономических санкций со стороны ЕС и США, ослабление рубля, снижение инвестиционной активности предприятий, а также платежеспособного спроса со стороны физических лиц, вызванного сокращением реальных располагаемых доходов населения.

На 2017 год практически по всем макроэкономическим показателям предусмотрен рост в сопоставимой оценке к 2016 году.

Снижение предусмотрено по объему продукции сельского хозяйства на 1012 млн. руб. (индекс производства продукции сельского хозяйства запланирован со снижением на 6,9%), среднегодовой численности занятых в экономике – на 5,5 тыс. человек. Также предусмотрен рост уровня зарегистрированной безработицы на 0,2 процентных пункта.

Определяющее влияние на формирование индекса производства продукции сельского хозяйства оказывает производство продукции растениеводства, которое составляет около 70% валовой продукции сельского хозяйства. В 2016 году ожидается существенный рост указанного показателя (110,2%), что объясняется благоприятными погодными условиями для выращивания продукции растениеводства, сложившимися в 2016 году (собран богатый урожай). С учетом погодных условий предыдущих лет абсолютный показатель объема сельскохозяйственной продукции на 2017 год незначительно снижен (на 0,7%), что повлияло на уменьшение индекса производства.

На снижение показателя среднегодовой численности занятых в экономике оказывает влияние тенденция к снижению численности населения в трудоспособном возрасте и, как следствие, трудовых ресурсов в целом. Прогнозируется снижение численности экономически активного населения с 1308,0 тыс. чел. в 2015 году до 1278,1 тыс. чел. в 2017 году, или на 29,9 тыс. чел. (-2,3%).

***Анализ******достоверности основных параметров Прогноза*** *СЭР* ***на 2017-2019******годы*** показал следующее.

Показатель объема инвестиций в основной капитал, определяющий будущий потенциал развития региональной экономики, на 2017 -2019 годы предусмотрен в размере 190 млрд. руб., 210 млрд. руб. и 240 млрд. рублей. За I полугодие 2016 года объем инвестиций составил 78,8 млрд. рублей. В 2016 году ожидается снижение индекса физического объема инвестиций по отношению к предыдущему году на 5,4% (ожидаемый индекс составляет 90,3%).

На 2017 год запланирован индекс в размере 111% с ростом на 20,7 процента. При этом в Прогнозе СЭР отсутствует информация, за счет чего прогнозируется такое существенное увеличение показателя. В текстовой части Прогноза отражены общие данные о действующих инвестиционных соглашениях - по состоянию на 01.07.2016 заключено 41 инвестиционное соглашение с 32 организациями - инвесторами. Общий объем инвестиций составит 392,3 млрд. руб., предполагается создание более 8,4 тысяч новых рабочих мест. Вместе с тем приведенная в Прогнозе СЭР информация о реализуемых инвестиционных проектах не дает четкого представления о сроках ввода в эксплуатацию инвестиционных объектов, объеме инвестиций и количестве создаваемых рабочих мест в разрезе планируемых периодов, в связи с чем невозможно определить влияние результатов реализации инвестиционных проектов на доходную часть бюджета.

Аналогичная ситуация наблюдается и по показателям экспорта и импорта товаров. На 2017 год предусмотрен рост экспорта и импорта товаров по отношению к 2016 году на 21,7 млн. долл. США и 25,3 млн. долл. США соответственно. На 2019 год запланировано увеличение экспорта и импорта товаров до 1340,5 млн. долл. США и 699,8 млн. дол. США, или на 8,2% и 15,6% по отношению к ожидаемым показателям за 2016 год.

В тоже время в 2016 году прогнозируется снижение этих показателей по отношению к 2015 году на 791,9 млн. дол. США (-39,6%) и 405,5 млн. дол. США (-41,6%) соответственно. Информация о планируемых мероприятиях, способствующих росту указанных показателей, в Прогнозе не приведена. Зато отражены сведения о факторах, осложняющих внешнеэкономическую ситуацию в регионе. В их числе падение мировых цен на нефтепродукты, металлы, пшеницу, а также ослабление курса рубля к мировым валютам, приостановление действия договора с Украиной о зоне свободной торговли и введение российских внешнеторговых санкций в отношении Турции, которые являются близкими соседями и крупнейшими внешнеторговыми партнерами Волгоградской области.

В отношении роста показателя импорта в Прогнозе СЭР приведена информация, касающаяся только 2018 года (на значительное увеличение прогнозных значений импорта 2018 года некоторых групп товаров повлияет участие Волгоградской области в проведении в Российской Федерации Чемпионата Мира по футболу FIFA 2018 года).

***Таким образом, существуют риски невыполнения вышеприведенных макроэкономических показателей.***

Показатели уровня безработицы на 2017-2019 годы запланированы практически неизменными:

- уровень общей безработицы по методологии Международной организации труда (далее МОТ) на 2017-2018 годы спрогнозирован в размере 7,2%, на 2019 год – 7%;

- уровень зарегистрированной безработицы (на конец года) на 2017-2019 годы – 1,4 процента.

Уровень зарегистрированной безработицы на 2017 год предусмотрен с увеличением на 0,2% по сравнению с 2016 годом. Согласно Прогнозу СЭР в ближайшей перспективе ожидается незначительное колебание уровня общей безработицы, что обусловлено незначительными темпами роста в основных видах экономической деятельности; превышением числа выбывших над числом принятых на работу на крупные и средние предприятия региона; сохранением на высоком уровне численности работников, находящихся в отпусках без сохранения заработной платы. Продолжающиеся негативные явления в экономике, связанные с экономическими санкциями, профессиональный и территориальный дисбаланс спроса и предложения на рынке труда Волгоградской области будут являться причинами незначительного прироста числа официально зарегистрированных безработных граждан. К концу 2019 года ожидается: по базовому сценарию - 17,9 тыс. человек, по целевому сценарию - 16,7 тыс. человек.

По мнению КСП, показатель уровня безработицы, указанный в Прогнозе, не увязан с данными о создаваемых рабочих местахв результате реализации инвестиционных проектов. Так, в Прогнозе СЭР отражено, что в 2016 году в соответствии с постановлением Губернатора Волгоградской области от 05.07.2012 №563 «Об установлении персональной ответственности за практическую реализацию инвестиционных проектов и осуществление электронного мониторинга хода реализации инвестиционных проектов на территории Волгоградской области» установлена персональная ответственность за практическую реализацию 245 инвестиционных проектов. Общий объем инвестиций по данным проектам составляет более 374,5 млрд. руб., в ходе реализации которых будет создано около 12 тысяч новых рабочих мест. При этом в Прогнозе СЭР не приведена информация о высвобождаемых рабочих местах, обусловленных ликвидацией или реорганизацией организаций, в связи с чем можно сделать вывод об увеличении количества рабочих мест в прогнозируемом периоде.

Прогноз СЭР на 2017-2019 годы не содержит информацию обо всех инвестиционных проектах, имеющих ключевое значение для развития экономики региона. Так, в Прогнозе СЭР на 2016-2018 годы приведена информация о планируемом к вводу в действие в 2015 году проекте по строительству маслоэкстракционного завода в городе Новоаннинский Волгоградской области, реализуемого ООО «Каргилл Новоаннинский», с объемом инвестиций в 7 млрд. руб., количество создаваемых рабочих мест - 130 единиц. В 2015 году указанный проект не был введен в эксплуатацию. Однако в Прогнозе СЭР на 2017-2019 годы информация о его реализации отсутствует.

Вместе с тем ввод в действие новых производств, реконструкция действующих, создание новых рабочих мест оказывает непосредственное влияние на социально-экономическое развитие нашего региона и соответственно на формирование бюджетообразующих налогов (налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на доходы физических лиц, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения).

Также анализ показателей Прогноза СЭР показал, что значения отдельных прогнозных показателей не увязаны со значениями аналогичных показателей, предусмотренных государственными программами. В тоже время статьей 12 Закона о стратегическом планировании, а также пунктом 2.2 Порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Волгоградской области на среднесрочный период, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 30.12.2015 № 829-п, предусмотрено, что Прогноз СЭР на среднесрочный период должен содержать основные параметры государственных программ Волгоградской области.

Значения отдельных макроэкономических показателей, предусмотренных действующими государственными программами, в сравнении с прогнозируемыми значениями представлены в следующей таблице.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **Прогноз СЭР на 2017-2019 годы** | **Действующая госпрограмма** | **Программа, представленная на рассмотрение КСП**  |
| **Вар. 1** | **Вар. 2** |
|   |   |   | ГП "Экономическое развитие и инновационная экономика" на 2014 - 2016 годы" | ГП "Экономическое развитие и инновационная экономика" на 2017-2020 годы, представленная одновременно с законопроектом и внесенная на рассмотрение в КСП комитетом экономики письмом от 10.11.2016 № 07-06-02-13/7848 |
| **Внешнеторговый оборот, млн. дол. США** |
| 2016 год | 1843,6 |  | 7900,0 | 1844,0 |
| 2017 год | 1890,5 | 1891,6 |  | 1891,0 |
| 2018 год | 1954,5 | 1963,0 |  | 1955,0 |
| 2019 год | 2040,2 | 2074,2 |  | 2050,0 |
|   |   |   | ГП "Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда в Волгоградской области в 2014 - 2020 годах" | ГП "Развитие рынка труда и обеспечения занятости в Волгоградской области" на 2017-2020 годы, внесенная на рассмотрение комитетом по труду и занятости письмом от 31.10.2016 № 0601-4511 |
| **Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда), процентов** |
| 2016 год | 7,2 | 7,2 | 6,2 | 6,2 |
| 2017 год | 7,2 | 7,1 | 6,1 | 6,1 |
| 2018 год | 7,2 | 7,1 | 6,0 | 6,0 |
| 2019 год | 7 | 6,9 | 5,9 | 5,9 |
| 2020 год |  |  | 5,8 | 5,8 |
| **Уровень регистрируемой безработицы, процентов** |
| 2016 год | 1,2 | 1,2 | 1,5 | 1,5 |
| 2017 год | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| 2018 год | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| 2019 год | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| 2020 год |   |   | 1,3 | 1,3 |
|   |   |   | ГП "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" на 2014 - 2020 годы" | ГП "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" на 2017-2020 годы, представленная одновременно с Законопроектом и внесенная на рассмотрение в КСП комитетом сельского хозяйства от 17.11.2016 № 18-07-05-26/10062 |
| **Индекс пр-ва продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году** |
| 2016 год | 110,2 | 110,2 | 102,1 | 108,0 |
| 2017 год | 94,1 | 103,2 | 102,0 | 94,8 |
| 2018 год | 101,1 | 101,6 | 102,0 | 101,2 |
| 2019 год | 101,1 | 101,3 | 102,1 | 101,3 |
| 2020 год |   |   | 102,0 | 101,8 |
| **Индекс пр-ва продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году** |
| 2016 год | 116,8 | 116,8 | 102,0 | 116,0 |
| 2017 год | 91,8 | 103,4 | 102,0 | 92,8 |
| 2018 год | 101 | 102,2 | 102,0 | 101,5 |
| 2019 год | 101,5 | 101,5 | 102,2 | 101,6 |
| 2020 год |   |   | 102,0 | 102,0 |
| **Индекс пр-ва продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году** |
| 2016 год | 96,3 | 96,3 | 102,5 | 96,3 |
| 2017 год | 100,1 | 102,7 | 102,0 | 100,2 |
| 2018 год | 100,1 | 100,1 | 102,0 | 100,6 |
| 2019 год | 100,1 | 100,7 | 102,0 | 100,6 |
| 2020 год |   |   | 102,0 | 100,6 |

Считаем, что переход к формированию бюджетов бюджетной системы РФ с применением программно-целевого метода (бюджета в программном формате) предъявляет дополнительные требования к качеству государственной системы прогнозирования, так как планируемые бюджетные ассигнования увязываются с достижением конкретных целевых показателей (индикаторов), направленных на эффективную реализацию долгосрочных целей социально-экономического развития Волгоградской области.

По мнению КСП, вышеприведенные недостатки Прогноза СЭР связаны, в том числе с непринятием всех документов долгосрочного стратегического планирования Волгоградской области. Так, Планом подготовки и корректировки документов стратегического планирования Волгоградской области, утвержденным распоряжением Губернатора Волгоградской области от 29.12.2014 №159-р, проведение мероприятий по разработке проекта закона Волгоградской области «О стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года» (далее Стратегия СЭР) первоначально было предусмотрено до 01.01.2016. Затем внесенными изменениями срок подготовки Стратегии СЭР был перенесен до 01.01.2019.

В условиях необходимости решения системных и структурных проблем при ограниченности ресурсов крайне важно определить приоритетные направления развития Волгоградской области. Наличие стратегического документа, определяющего цели и задачи развития социально-экономической системы, а также целевые показатели служило бы ориентиром в рамках деятельности органов государственной власти и позволяло бы избегать бессистемного секвестрования финансирования приоритетных отраслей региональной экономики в пользу выполнения текущих социальных обязательств.

***Сравнительный анализ основных макроэкономических показателей развития Российской Федерации и Волгоградской области*** ***(приложение №1)*** показал, что по оценке 2016 года темп роста по 4-м показателям (индекс физического объема ВРП, объем платных услуг, инвестиции в основной капитал, индекс потребительских цен) сложился ниже среднероссийского уровня. По 7-ми показателям (индексы промышленного производства, продукции сельского хозяйства, оборота розничной торговли, реальные располагаемые доходы населения, фонд заработной платы, прибыль прибыльных организаций, уровень безработицы) – выше уровня РФ.

На 2017 год по 5-ти основным показателям развития области темпы роста прогнозируются выше уровня РФ. Превышение регионального уровня над среднероссийским запланировано в пределах от 0,4 (ВРП и индекс промышленного производства) до 11,5 процентных пункта (инвестиции в основной капитал). По 6-ти показателям темп роста прогнозируется ниже уровня РФ: объем платных услуг - на 0,1 процентных пункта., оборот розничной торговли – на 0,6., реальные располагаемы доходы населения – на 1,3., продукция сельского хозяйства – на 5,3, уровень безработицы и индекс потребительских цен выше на 1,3 и 0,8 пункта соответственно.

На плановый период 2018-2019 годов по многим макроэкономическим показателям наблюдается превышение среднероссийского уровня, за исключением показателей продукции сельского хозяйства, прибыли прибыльных организаций, показателей уровня безработицы и индекса потребительских цен, по которым среднероссийский уровень ниже.

Следует также отметить, что Волгоградская область не занимает лидирующее положение по экономическому развитию среди субъектов РФ. Согласно рейтингу социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2015 года Волгоградская область занимала 34-е место среди 85 субъектов РФ, при этом позиция нашего региона улучшилась (по итогам 2014 года регион занимал 36 место). При проведении указанного рейтинга оценивались показатели, характеризующие:

-масштаб экономики (объем производства товаров и услуг, объем доходов консолидированного бюджета, численность занятых в экономике);

-эффективность экономики (объем производства товаров и услуг на душу населения, объем инвестиций на душу населения, доля прибыльных предприятий, доля задолженности по налогам в суммарном объеме налоговых платежей);

- бюджетная сфера (объем доходов консолидированного бюджета на одного жителя, доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированного бюджета, отношение профицита/дефицита консолидированного бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов, отношение государственного и муниципального долга к объему налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета);

-социальная сфера (отношение денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, уровень безработицы, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень младенческой смерти).

Ведущие позиции в рейтинге занимают города Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Московская область, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская, Тюменская, Свердловская области, Республика Башкортостан.

По инвестиционной привлекательности Волгоградская область оказалась в числе регионов с наименьшей привлекательностью для инвесторов, заняв 75-е место, тем самым ухудшив свои позиции по сравнению с прошлым годом (в 2015 году - 63-е место). Результаты национального инвестиционного рейтинга регионов России, составленного Агентством стратегических инициатив, были представлены в 2016 году на Петербургском международном экономическом форуме. В рейтинг вошел 81 регион, 4 региона оценивались вне рейтинга, при участии 400 тыс. предпринимателей.

***3. Основные характеристики областного бюджета на 2017 год***

***и на плановый период 2018 и 2019 годов.***

Предметом рассмотрения проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики областного бюджета, к которым относятся:

-прогнозируемый общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ;

-общий объем расходов;

-дефицит (профицит) областного бюджета;

а также:

-приложение к закону об областном бюджете, устанавливающее нормативы распределения доходов между областным и местными бюджетами, не утвержденные бюджетным законодательством РФ;

-приложение к закону об областном бюджете, устанавливающее дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;

-условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% общего объема расходов областного бюджета на первый год планового периода и не менее 5% общего объема расходов областного бюджета на второй год планового периода;

-объем межбюджетных трансфертов;

-коэффициенты индексации, применяемые при расчетах объемов областного фонда финансовой поддержки поселений и областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); размеры областного фонда финансовой поддержки поселений, областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), областного фонда компенсаций, областного фонда софинансирования расходов, иных дотаций и субсидий;

-верхний предел государственного внутреннего долга по состоянию на первое января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, в том числе с указанием верхнего предела по государственным гарантиям;

-приложение к закону об областном бюджете, устанавливающее прогноз поступлений по налогам, сборам, платежам и поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ.

***3.1. Прогнозируемый общий объем доходов***

 ***с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ.***

Доходы областного бюджета на 2017 год прогнозируются в сумме 73124,3 млн. руб., что ниже плана 2016 года на 7437,3 млн. руб., или на 9,2%, на 2018 год – 75145,3 млн. руб., на 2019 год – 77691,2 млн. рублей.

В общем объеме доходов консолидированного бюджета на 2017 год доля доходов областного бюджета составит 77,3%, на 2018 год – 77,3%, на 2019 год – 77,5 процента.

По оценке Администрации Волгоградской области утвержденные назначения по налоговым и неналоговым доходам текущего года не будут выполнены ориентировочно на 2,7 млрд. рублей. В связи с этим в настоящем заключении приводится изменение структуры доходной части областного бюджета на 2017-2019 годы относительно оценки выполнения доходной части за 2016 год Администрации Волгоградской области.

Структура доходной части областного бюджета на 2017-2019 годы выглядит следующим образом:

млн. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2016 год (оценка Администрации ВО)** | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** |
| **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** |
| Налоговые доходы | 55 630,7 | 71,5 | 57 925,3 | 79,2 | 60 792,6 | 80,9 | 63 806,7 | 82,1 |
| Неналоговые доходы | 1 215,7 | 1,5 | 1 994,0 | 2,7 | 2 686,4 | 3,6 | 2 255,0 | 2,9 |
| **Итого:** | **56 846,5** | **73,0** | **59 919,3** | **81,9** | **63 479,0** | **84,5** | **66 061,7** | **85,0** |
| Безвозмездные поступления | 21 007,4 | 27,0 | 13 205,0 | 18,1 | 11 666,3 | 15,5 | 11 629,5 | 15,0 |
| **Всего:** | **77 853,9** | **100,0** | **73 124,3** | **100,0** | **75 145,3** | **100,0** | **77 691,2** | **100,0** |

Согласно приведенным в таблице данным относительно оценки 2016 года в 2017 году прогнозируется снижение доходной части областного бюджета на общую сумму 4729,6 млн. руб. (-6,1%) При этом увеличение по налоговым доходам составляет 2294,6 млн. руб. (+4,1%), по неналоговым доходам – 778,3 млн. руб. (+64,0%), безвозмездные поступления снижены на 7802,4 млн. руб. (-37,1%).

По налоговым и неналоговым доходам на 2018 год относительно 2017 года прогнозируется увеличение на 2021,0 млн. руб. (+2,8%) при росте налоговых доходов на 4,9%, неналоговых - на 34,7 процента. На 2019 год относительно 2018 года прогнозируется увеличение налоговых и неналоговых доходов на 2582,7 млн. руб. (+4,1%) за счет роста налоговых доходов на 5% (по неналоговым доходам прогнозируется снижение на 16%).

Проанализировав представленные расчеты по налоговым доходам и планируемые поступления неналоговых доходов, ***КСП пришла к выводу, что в основном прогноз доходов составлен обоснованно.*** Вместе с тем считаем необходимым по отдельным доходным источникам отметить следующее.

***Налог на прибыль организаций***

Законопроектом предусматриваются прогнозные назначения по налогу на прибыль организаций на 2017 год в размере 18965,8 млн. руб. (+7,1% к оценке 2016 года и -11,6% к утвержденным прогнозным назначениям 2016 года), на 2018 год – 19971 млн. руб. (+5,3% к 2017 году), на 2019 год – 20969,5 млн. руб. (+5% к 2018 году).

Ожидаемые поступления 2016 года рассчитаны комитетом финансов в сумме 17714,3 млн. руб., что ниже прогнозных назначений, утвержденных в законе об областном бюджете (21466,3 млн. руб.), на 3752 млн. руб. (-17,5%).

Прогнозный показатель налога на прибыль организаций на 2017 год планируется с ростом к оценке ожидаемого поступления 2016 года на 1251,5 млн. руб. (+7,1%).

Согласно пояснительной записке к законопроекту и расчету налога на прибыль организаций в областной бюджет прогноз поступлений налога на прибыль в 2017 году осуществлен, исходя из прогноза прибыли прибыльных организаций с учетом индекса роста прибыли 105%, налогооблагаемой базы, ставки налога 17%, которая в соответствии с изменениями в БК РФ с 01.01.2017 снижена на 1 процент. Также в расчете учтен прогнозируемый объем возвратов в сумме 1261,7 млн. руб. излишне уплаченного налога в результате предоставления налогоплательщиками уточненных налоговых деклараций «к уменьшению» и объем дополнительных поступлений налога в сумме 1323,3 млн. руб. в результате ограничения переноса суммы убытка, полученного в предыдущие налоговые периоды, в размере не более 30% налоговой базы в соответствии с положениями главы 25 части второй Налогового кодекса РФ. Следует отметить, что согласно принятому в третьем чтении Проекту №11078-7 о внесении изменений в НК РФ от 18.11.2016 размер ограничения вышеуказанных убытков составляет 50% вместо 30%, которые были предусмотрены в Проекте. Таким образом, с учетом этих изменений объем дополнительных поступлений налога в 2017 году составит 945,2 млн. руб., а не 1323,3 млн. руб., отраженных в расчете комитета финансов, т. е. на 378,1 млн. руб. меньше, соответственно общий объем налога на прибыль организаций -18587,7 млн. руб. вместо 18965,8 млн. рублей.

Кроме того, в отношении объема дополнительных поступлений налога в результате ограничения переноса суммы убытка необходимо отметить следующее.

Исходя из анализа налоговой отчетности (форма 5-П) на начало 2016 года, остаток неперенесенного убытка на начало 2016 года составлял 9181,4 млн. руб. (без КГН, поскольку по КГН такая информация в отчетности не предусмотрена), на 01.07.2016 сумма убытка (части убытка), уменьшающего налоговую базу прибыльных организаций, составила 9457 млн. руб., т. е. практически всю сумму остатка неперенесенного убытка прибыльные организации уже использовали в 2016 году. Это отразится на существенном снижении поступлений налога на прибыль в 2016 году относительно 2015 года, исходя из оценки поступлений, приложенных в материалах к законопроекту (-1773,7 млн. руб.). Для информации сообщаем, что сумма убытков, используемых в расчетах для уменьшения налогооблагаемой базы в 2015, 2014 и 2013 годах, была значительно меньше, чем в 2016 году (соответственно 2724,4 млн. руб., 2124,6 млн. руб. и 3066,9 млн. руб.).

Таким образом, на начало 2017 года остаток неперенесенного убытка в основном может сложиться от финансово-хозяйственной деятельности организаций за 2016 год, либо по ранее убыточным организациям, но получившим прибыль в 2016 году, о чем информация будет отражена в отчетности УФНС за 2016 год после сдачи налогоплательщиками годовой отчетности.

По оценке КСП с учетом изменения размера ограничения убытка, уменьшающего налоговую базу с 30% до 50%, и того обстоятельства, что основная сумма остатка неперенесенного убытка уже использована в 2016 году, ***риски недопоступлений налога на прибыль организаций в 2017 году могут составить порядка 1000 млн. рублей.***

Сравнительный расчет прогноза поступлений по налогу на прибыль организаций на 2017 год по данным комитета финансов Волгоградской области и по данным КСП приведен ***в приложении №2.***

***Доходы от уплаты акцизов на дизельное топливо, моторные масла, автомобильный и прямогонный бензин, подлежащие распределению между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами***

Законопроектом предусматриваются прогнозные назначения по доходам от акцизов на дизельное топливо, моторные масла, автомобильный и прямогонный бензин, подлежащие распределению между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, на 2017 год в размере 4263,4 млн. руб. (+0,4% к назначениям 2016 года), на 2018 год – 4203,7 млн. руб. (-1,4% к 2017 году), на 2019 год – 4301,7 млн. руб. (+2,3% к 2018 году).

Следует отметить, что прогнозные назначения на 2017 год запланированы ниже фактических поступлений 9 месяцев 2016 года на 81,1 млн. рублей.

На прогнозные показатели 2017 года повлияли изменения нормативов распределения акцизов на нефтепродукты в сторону уменьшения. Так, в 2017 году норматив зачисления акцизов на нефтепродукты в областной бюджет уменьшится до 61,7% (88% с 1 июня 2016 года), в 2018 году составит 57,4%, а в 2019 году – 60,2 процента.

Положительное влияние на поступления акцизов в 2017 году окажут:

- индексация ставок акцизов на отдельные виды нефтепродуктов, предусмотренная проектом федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в результате чего относительно действующих в 2016 году ставок с 1 января 2017 года увеличиваются ставки на дизельное топливо с 5293 руб. до 6800 руб. за 1 тонну (+ 1507 рублей), доля доходов от уплаты акцизов по которому существенна и составляет порядка 33,6% в общем объеме доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты, исходя из поступлений за 9 месяцев 2016 года. При этом уменьшение ставок предусматривается на моторные масла - с 6000 руб. до 5400 руб. за 1 тонну (-600 руб.), доля доходов от уплаты акцизов на которые незначительна и составляет порядка 0,5% в общем объеме доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты;

- увеличение норматива распределения доходов в бюджет Волгоградской области с 1,5778% до 1,6541% (+4,8%).

Согласно пояснительной записке к законопроекту расчеты произведены на основе прогнозных поступлений акцизов на нефтепродукты в целом по Российской Федерации и нормативов распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, а также с учетом уровня собираемости.

Проанализировав представленные к законопроекту расчеты и расчеты к прогнозным поступлениям акцизов на нефтепродукты в целом по Российской Федерации с учетом уровня собираемости, КСП пришла к выводу, что в представленных комитетом финансов расчетах занижен прогнозный показатель поступлений акцизов на нефтепродукты, производимые на территории РФ и подлежащие зачислению в бюджеты субъектов РФ.

Данные о расхождениях в прогнозных показателях приведены в таблице.

тыс. руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  Доходы от уплаты акцизов | Данные в расчете РФ (100%) | Данные комитета финансов  | Прогноз поступлений в бюджет Волг. области на 2017 год (норматив 1,6541%) |
| поступления акцизов по РФ в целом (100%) | к распределению в субъекты РФ (61,7%) | к распределению в субъекты РФ (61,7%) | по оценке комитета финансов | по оценке КСП | Отклонение |
| всего | 90% в обл. бюджет | всего | 90% в обл. бюджет | всего | 90% в обл. бюджет |
| на дизельное топливо | 169 799 883 | 104 766 528 | 97 799 528 | 1 617 702 | 1 455 932 | 1 732 943 | 1 559 649 | 115 241 | 103 717 |
| на моторные масла | 1 691 340 | 1 043 557 | 974 125 | 16 113 | 14 502 | 17 261 | 15 535 | 1 148 | 1 034 |
| на автомобильный бензин | 359 701 130 | 221 935 597 | 207 176 894 | 3 426 913 | 3 084 222 | 3 671 037 | 3 303 933 | 244 124 | 219 711 |
| на прямогонный бензин | -33 962 340 | -20 954 764 | -19 561 272 | -323 563 | -291 207 | -346 613 | -311 951 | -23 050 | -20 745 |
| **Итого** | **497 230 013** | **306 790 918** | **286 389 275** | **4 737 165** | **4 263 448** | **5 074 629** | **4 567 166** | **337 464** | **303 717** |

Как видно из таблицы, ***расчетные показатели по доходам от уплаты акцизов на нефтепродукты на 2017 год в целом в консолидированный бюджет Волгоградской области занижены на 337,5 млн. руб., из них в областной бюджет (при нормативе 90%) – на 303,7 млн. рублей.***

Также следует обратить внимание, что с 1 июня 2016 года в соответствии с Федеральным законом от 23 мая 2016 г. №145-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ:

подлежит увеличению в текущем финансовом году и (или) очередном финансовом году на положительную разницу между фактически поступившим и прогнозировавшимся объемом доходов бюджета субъекта РФ, учитываемых при формировании дорожного фонда субъекта Российской Федерации;

может быть уменьшен в текущем финансовом году и (или) очередном финансовом году на отрицательную разницу между фактически поступившим и прогнозировавшимся объемом доходов бюджета субъекта РФ, учитываемых при формировании дорожного фонда субъекта РФ.

В части ***неналоговых доходов*** по виду «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» законопроектом предусматриваются прогнозные назначения на 2017 год в размере 1591,95 млн. руб. (+864,1 млн. руб., или на 118,8% больше по сравнению с оценкой 2016 года – 727,4 млн. руб.).

Объемы поступлений этих доходов за 2014, 2015 и 9 мес.2016 года составили – 608,4 млн. руб., 709,3 млн. руб., 519,8 млн. руб. соответственно.

Согласно пояснительной записке поступление штрафов, санкций, возмещения ущерба в бюджет Волгоградской области на 2017 год спрогнозировано на основании прогнозных показателей, представленных главными администраторами доходов бюджета Волгоградской области.

Наибольший удельный вес в этих доходах приходится на денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения: в 2014 году – 90,5%, в 2015 году – 93%, по итогам 9-ти мес.2016 года – 93,9 процента.

По данным администратора – Главного Управления МВД России по Волгоградской области прогноз поступления этих доходов на 2017 год составил 1570 млн. рублей. Увеличение в 2017 году поступлений рассчитано администратором с учетом запланированных мероприятий по реализации подпрограммы «Построение (развитие) аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Волгоградской области» государственной программы «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности» на 2014-2017 годы. В частности, планируется установить на условиях лизинга 120 дополнительных комплексов фотовидеофиксации по нарушению правил дорожного движения и создать 50 зон контроля средней скорости. Необходимо отметить, что проект указанной подпрограммы на экспертизу в КСП не поступал, сроки реализации названых мероприятий не известны, в связи с чем оценка реалистичности прогноза по доходам не производилась. С учетом необходимости существенных временных затрат на разработку технического задания и проведение конкурсных процедур срок начала исполнения работ может выйти за пределы 1 полугодия 2017 года, что с большой долей вероятности негативно скажется на достижении запланированного показателя по доходам.

 Таким образом, по оценке КСП ***имеются риски завышения налоговых доходов областного бюджета на 2017 год на сумму порядка 700 млн. рублей.*** В части неналоговых доходов по виду «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» ***имеются значительные риски по неисполнению повышенных обязательств по поступлению доходов в полном объеме (+864,1 млн. руб. к оценке 2016 года).*** Оценку последних в настоящее время произвести невозможно из-за непоступления на экспертизу в КСП подпрограммы «Построение (развитие) аппаратно- программного комплекса «Безопасный город» на территории Волгоградской области» и существующих временных затрат на проведение конкурсных процедур.

***Безвозмездные поступления***

Согласно законопроекту безвозмездные поступления на 2017 год составят 13205 млн. руб., что на 37,1% меньше оценки 2016 года (21007,4 млн. руб.), из них:

- дотации бюджетам субъектам РФ – 5710,7 млн. руб., что на 15,5% ниже оценки 2016 года (6758,8 млн. руб.);

- субсидии бюджетам субъектам РФ – 2907,2 млн. руб., что на 54,1% меньше оценки 2016 года (6335,9 млн. руб.);

- субвенции бюджетам субъектов РФ – 4228,8 млн. руб., что на 15,1% меньше оценки 2016 года (4983,6 млн. руб.);

- иные межбюджетные трансферты – 137,3 млн. руб., что на 93,6% меньше оценки 2016 года (2140,3 млн. руб.);

- безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций – 21,1 млн. руб., что на 93,7% меньше оценки 2016 года (336,8 млн. руб.);

- доходы от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов – 200 млн. руб., что на 53,2% меньше оценки 2016 года (427,3 млн. руб.).

 Необходимо отметить, что по виду безвозмездных поступлений «возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов» прогнозные назначения в законопроекте не предусмотрены, что свидетельствует о несоблюдении принципа полноты отражения доходов бюджета, определенного статьей 32 БК РФ. За 9 месяцев 2016 года поступления по данному виду доходов составили (-)244,6 млн. рублей. За 2015 год они составили (-639,6 млн. руб.), за 2014 год – (-848,1 млн. руб.).

**Оценка налоговых льгот**

 Налоговые льготы, предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков, как федеральным, так и областным законодательством, оказывают существенное влияние на доходную часть областного бюджета.

 По оценке Администрации Волгоградской области выпадающие доходы областного бюджета от предоставления налоговых льгот в 2017 году составят 4442,8 млн. руб., в том числе в соответствии с федеральным законодательством – 2836,7 млн. руб., или 63,9% общей суммы льгот. В 2018 году общая сумма налоговых льгот прогнозируется в размере 6144,5 млн. руб. (в том числе по федеральному законодательству – 3086,9 млн. руб., или 50,2%), в 2019 году – 6598,1 млн. руб. (в том числе по федеральному законодательству – 3350,9 млн. руб., или 50,8%).

Наибольшую долю в объеме федеральных льгот занимают льготы по НДФЛ: в 2017 году – 1374,5 млн. руб. (48,5%), в 2018 году – 1655 млн. руб. (49,8%), в 2019 году – 1718,1 млн. руб. (51,3%).

 Объем налоговых льгот, предоставленных законодательством Волгоградской области, на 2017 год прогнозируется в сумме 1606,1 млн. руб., на 2018 год – 3057,6 млн. руб., на 2019 год – 3247,2 млн. руб., или соответственно 2,8%, 5,0% и 5,1% от налоговых доходов областного бюджета.

В целом при сравнении прогнозных показателей 2016-2019 годов наблюдается увеличение выпадающих доходов бюджета от предоставления льгот относительно предыдущих периодов: в 2017 году - на 1059 млн. руб. (+31,3%), в 2018 и 2019 годах – на 1701,4 млн. руб. (+38,3%) и на 453,6 млн. руб. (+7,4%) соответственно. Основная доля потерь бюджета прогнозируются от предоставления льготы по налогу на имущество. Объем налоговых льгот по налогу на имущество, предоставленных законодательством Волгоградской области, на 2017 год прогнозируется в сумме 1473,1 млн. руб., на 2018 год – 2959,3 млн. руб., в 2019 году – 3146,7 млн. руб., или соответственно 91,7, 96,8 и 96,9% от общей суммы льгот, предоставленных региональным законодательством.

Как следует из оценки эффективности налоговых льгот, предоставленных законодательством Волгоградской области за 2015 год, основная сумма льгот приходится на организации, реализующие инвестиционные проекты на территории области в соответствии с Законом Волгоградской области от 02.03.2010 № 2010-ОД «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области», в отношении имущества, созданного в процессе реализации проекта.

Таким образом, на 2017-2019 годы прогнозируется значительное увеличение потерь бюджета от предоставления льгот по налогу на имущество организациям, реализующим инвестиционные проекты. Вместе с тем в документах, вносимых одновременно с законопроектом (Прогноз СЭР, расчеты или обоснования по статьям классификации доходов областного бюджета, пояснительная записка) не приведены сведения о реализации инвесторами, заключившими инвестиционные соглашения с Администрацией Волгоградской области, инвестиционных проектов на 2017-2019 годы с указанием предполагаемых сроков и объемов вводимых в действие мощностей, в связи с чем невозможно оценить обоснованность прогнозируемых потерь от предоставления льгот.

Данные о выпадающих доходах бюджета Волгоградской области в результате предоставления налоговых льгот на 2016-2019 годы в разрезе конкретных видов налогов представлены в ***приложении №3.***

***3.2. Общий объем расходов областного бюджета на 2017 год***

***и плановый период 2018 и 2019 годов.***

В соответствии с частью 4 статьи 87 БК РФ реестр расходных обязательств субъекта РФ ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. В Волгоградской области такой порядок установлен постановлением Администрации Волгоградской области от 22.12.2008 №204-п (с изменениями и дополнениями). Указанным порядком установлено, что реестр расходных обязательств Волгоградской области (далее Реестр) - это свод реестров расходных обязательств главных распорядителей средств областного бюджета.

Реестр ведется с целью учета расходных обязательств Волгоградской области и определения объема бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения. Данные Реестра используются при разработке проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В соответствии со статьей 13 закона о бюджетном процессе в Волгоградской области одновременно с законопроектом о бюджете представлен Реестр, сформированный в соответствии с Порядком предоставления реестров расходных обязательств субъектов РФ и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, утвержденным приказом Минфина России от 01.07.2015 №103Н, в котором выделены 7 основных групп расходных обязательств (кодов):

- 1000 – расходные обязательства, возникшие в результате принятия НПА субъекта РФ, заключения договоров (соглашений) *по предметам совместного ведения* РФ и субъектов РФ;

- 2000 - расходные обязательства, возникшие в результате принятия НПА субъекта РФ, *по предметам ведения субъекта* РФ;

- 3000 - расходные обязательства, возникшие в результате принятия НПА субъекта РФ, *предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов*;

- 4000 - расходные обязательства, возникшие в результате принятия НПА субъекта РФ, *предусматривающих реализацию субъектом РФ переданных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета*;

- 5000 – полномочия *по предметам ведения РФ, а также совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3* Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», если возможность осуществления расходов субъектов РФ на реализацию этих полномочий предусмотрена федеральными законами (полномочия этого кода делятся по источникам: за счет средств субъекта РФ и за счет средств федерального бюджета);

- 6000 – *установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи* для отдельных категорий граждан, не предусмотренные федеральными законами;

- 7000 – расходные обязательства, возникшие в результате принятия законов субъекта РФ *по перераспределенным полномочиям между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта* РФ в соответствии с пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В целях оценки общего объема расходов областного бюджета на 2017-2019 годы палатой проведен анализ представленного Реестра.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код группы расходных обязательств** | **Объем и структура средств на исполнение расходных обязательств (млн. рублей)** | **Темпы роста, %** |
| **2016 год** (справочно) | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** | **гр. 4/гр.3\*100** | **гр. 5/гр.3\*100** |
| *1* | *2* | *3* | *4* | *5* | *6* | *7* |
| **1000** | 65 354,49 | 57 420,27 | 60 500,42 | 59 533,40 | 105,4 | 103,7 |
| в % к общему объему | *75,6* | *78,5* | *82,6* | *83,0* |   |   |
| **2000** | 2 308,36 | 2 761,55 | 1 414,98 | 1 398,10 | 51,2 | 50,6 |
| в % к общему объему | *2,7* | *3,8* | *1,9* | *1,9* |   |   |
| **3000** | 10 491,82 | 7 205,80 | 6 238,10 | 5 806,45 | 86,6 | 80,6 |
| в % к общему объему | *12,1* | *9,9* | *8,5* | *8,1* |   |   |
| **4000** | 4 985,18 | 4 228,78 | 4 213,61 | 4 216,88 | 99,6 | 99,7 |
| в % к общему объему | *5,8* | *5,8* | *5,8* | *5,9* |   |   |
| **5000** | 2 328,32 | 1 024,86 | 684,75 | 582,17 | 66,8 | 56,8 |
| в % к общему объему | *2,7* | *1,4* | *0,9* | *0,8* |   |   |
| **6000** | 990,39 | 280,05 | 213,71 | 197,99 | 76,3 | 70,7 |
| в % к общему объему | *1,1* | *0,4* | *0,3* | *0,3* |   |   |
| **7000** | 3 | 203 | 5 | 3 | 2,5 | 1,5 |
| в % к общему объему | *0,003* | *0,278* | *0,007* | *0,004* |   |   |
| **Итого** | **86 461,56** | **73 124,30** | **73 270,57** | **71 737,99** | 100,2 | 98,1 |

Проектом бюджета ассигнования на 2017 год предусмотрены в объеме, равном Реестру на этот же период, на 2018 и 2019 годы объемы, предусмотренные проектом бюджета без учета условно-утвержденных расходов, также соответствуют Реестру.

Анализ Реестра показал, что объем расходных обязательств Волгоградской области сокращается. Так, если на текущий год расходные обязательства составляют 86,4 млрд. руб., то планируемые расходные обязательства на 2017 год меньше на 13,3 млрд. рублей. Наибольшее сокращение расходных обязательств приходится на 2019 год, которое меньше расходных обязательств 2016 года на 14,7 млрд. рублей.

Проведенный анализ изменения количества обязательств по группам показал их снижение по каждой группе относительно текущего года.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Код группы обязательств** | **2016 год** | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** |
| **1000** (расходные обязательства *по предметам совместного ведения* РФ и субъектов РФ) | 74 | 71 | 70 | 67 |
| **2000** (расходные обязательства, *по предметам ведения субъекта* РФ) | 24 | 23 | 21 | 22 |
| **3000** (расходные обязательства, *предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов)* | 32 | 33 | 26 | 29 |
| **4000** (расходные обязательства, *предусматривающих реализацию субъектом РФ переданных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета)* | 23 | 18 | 16 | 16 |
| **5000**  (полномочия *по предметам ведения РФ, а также совместного ведения по решению вопросов, не указанных в п.2. ст. 26.3.* № 184-ФЗ, если возможность осуществления расходов субъектов РФ на реализацию этих полномочий предусмотрена федеральными законами | 17 | 12 | 11 | 10 |
| **6000** (*установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи* для отдельных категорий граждан, не предусмотренные федеральными законами) | 9 | 7 | 6 | 6 |
| **7000** (расходные обязательства *по перераспределенным полномочиям между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта* РФ  | 1 | 2 | 1 | 1 |
| **ИТОГО:** | **180** | **166** | **151** | **151** |

При этом планируемое снижение расходных обязательств не конкретизировано и не обоснованно ни в основных направлениях бюджетной политики Волгоградской области на 2017-2019 годы, ни в представленном проекте бюджета.

Так, по коду обязательств 7000 (расходные обязательства *по перераспределенным полномочиям между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта* РФ) согласно представленному Реестру только на 2017 год распространяется обязательство «мероприятия по содержанию, эксплуатации и техническому обслуживанию газораспределительных сетей Волгоградской области» в соответствии с Законом Волгоградской области от 03.12.2015 №204-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и органами государственной власти Волгоградской области по организации в границах муниципальных образований Волгоградской области газоснабжения в пределах полномочий, установленных законодательством РФ».

Объем средств на выполнение полномочия «государственная поддержка инвестиционной деятельности» по коду обязательств 2023 (предмет ведения субъекта РФ) определен только на 2016 и 2017 годы. При этом основными направлениями бюджетной политики Волгоградской области определено, что на территории Волгоградской области будет продолжена реализация инвестиционных проектов, направленных на развитие транспортной инфраструктуры региона.

Необходимо отметить, что в представленном виде Реестр не в полной мере отвечает своему основному предназначению, а именно учету расходных обязательств Волгоградской области и определению объема бюджетных ассигнований, необходимых для формирования проекта бюджета.

КСП в своих заключениях на проекты бюджетов неоднократно указывала на невозможность оценки достоверности Реестра. Приведенные примеры в очередной раз подтверждают данный вывод. Также выбранный подход к формированию Реестра не соответствует целям и задачам, определенным Основными направлениями бюджетной политики Волгоградской области на 2017-2019 годы, а именно ***повышению открытости и прозрачности бюджета.***

***4. Дефицит (профицит) областного бюджета, программа государственных внутренних заимствований, верхний предел государственного внутреннего долга Волгоградской области, в том числе по государственным гарантиям.***

Проект областного бюджета на 2017-2019 годы сформирован с ежегодным отсутствием дефицита и профицита в связи с соответствием предусмотренных к утверждению расходов доходам.

Основные параметры областного бюджета и источники финансирования дефицита на 2016-2019 годы приведены в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2016 год**  | **Проект на 2017-2019 годы** |
| **(в ред. от 05.10.2016)** | **2017** | **2018** | **2019** |
| **Доходы, всего** | **80 561,6** | **73 124,3** | **75 145,4** | **77 691,2** |
| **Расходы всего** | **86 461,6** | **73 124,3** | **75 145,4** | **77 691,2** |
| **Дефицит бюджета (-), профицит бюджета (+)** | **-5 900,0** | **0,0** | **0,0** | **0,0** |
| **Источники финансирования,**  | **5 900,0** | **0,0** | **0,0** | **0,0** |
| **в т. ч. за счет:**  |  |  |  |  |
| -заимствований  | 5 854,5 | -50,0 | -100,0 | 0,0 |
| -прочих источников | -20,0 | -256,3 | -178,0 | -350,7 |
| -изменения остатков | 65,5 | 306,3 | 278,0 | 350,7 |

Как видно из представленных данных, расходы областного бюджета предполагается осуществлять за счет доходов, не привлекая на эти цели заимствования. Привлекаемые заимствования будут направлены на исполнение существующих обязательств.

Структура заимствований и иных источников финансирования бюджета приведена в приложениях 32-35 к законопроекту и представлена в следующей таблице.

 млн. руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Источники финансирования дефицита** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Государственные ценные бумаги | 5 650,0 | -2 100,0 | 1 000,0 |
| *привлечение средств* | 10 000,0 | 3 000,0 | 5 000,0 |
| *погашение долга* | 4 350,0 | 5 100,0 | 4 000,0 |
| Кредиты кредитных организаций | 15 630,0 | 2 000,0 | -1 000,0 |
| *привлечение средств* | 26 500,0 | 11 000,0 | 14 900,0 |
| *погашение долга* | 10 870,0 | 9 000,0 | 15 900,0 |
| Бюджетные кредиты | -21 330,0 | 0,0 | 0,0 |
| *привлечение средств* | 5 000,0 | 5 000,0 | 5 000,0 |
| *погашение долга* | 26 330,0 | 5 000,0 | 5 000,0 |
| Изменение остатков средств на счетах бюджета | 306,3 | 278,0 | 350,7 |
| Исполнение государственных гарантий | -256,36 | -178,0 | -350,7 |
| Поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале | 0,0251 | 0,0 | 0,0 |
| Итого источники финансирования дефицита бюджета | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Как видно из представленных данных, основной особенностью планируемой структуры заимствований является погашение в 2017 году бюджетных кредитов 2014-2016 годов в сумме 21330 млн. рублей. При этом срок погашения по условиям соглашений в 2017 году наступает только по двум бюджетным кредитам 2014 года на сумму 7606,7 млн. рублей. Досрочное погашение бюджетных кредитов 2015-2016 годов в сумме 13723,3 млн. руб. со сроком погашения в 2018-2019 годах связано с превышением Волгоградской областью параметров государственного долга, предусмотренных соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов.

Параметры областного бюджета, прогнозируемого по итогам 2016 года и предусмотренного законопроектом на 2017-2019 годы, представлены в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **01.01.2017** | **01.01.2018** | **01.01.2019** | **01.01.2020** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 59 554,1 | 59 919,3 | 63 479,0 | 66 061,7 |
| Верхний предел госдолга | 53 609,2 | 53 302,8 | 53 024,8 | 52 674,1 |
| Долг к доходам без учета безвозмездных поступлений | 90,0% | 89,0% | 83,5% | 79,7% |
| Коммерческие заимствования к налоговым и неналоговым доходам | 49,5% | 84,7% | 79,8% | 76,7% |

Как видно из представленных данных, государственный долг Волгоградской области по коммерческим заимствованиям на 01.01.2017 составит 49,5% доходов без учета безвозмездных поступлений, а в целом не превысит ограничение, установленное статьей 107 БК РФ на уровне 100% утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. При этом соглашениями о предоставлении Волгоградской области бюджетных кредитов, предполагаемых к досрочному погашению, установлены более жесткие рамки уровня государственного долга – 74% к доходам без учета безвозмездных поступлений, 35-47% - долг по коммерческим заимствованиям к доходам без учета безвозмездных поступлений. Таким образом, по итогам исполнения бюджета 2016 года параметры, предусмотренные условиями соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, будут превышены.

Следует отметить, что постановлением Правительства РФ от 27.01.2016 №40 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год» одним из условий является поэтапное сокращение доли общего объема заимствований коммерческого характера. Так, по итогам 2016 года их уровень должен составлять не более 70% суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2016 год. То есть, Волгоградская область превысит уровень долга, предусмотренного соглашениями, но не превысит предельное значение, установленное Правительством РФ.

 По пояснениям комитета финансов Волгоградской области комитет неоднократно обращался в Минфин России по вопросу пересмотра условий соглашений, однако эти обращения результатов не принесли.

В результате в соответствии с представленными с законопроектом расчетами расходов на обслуживание государственного долга замещение досрочно погашаемых бюджетных кредитов приведет к дополнительным расходам на оплату процентов кредитов коммерческих банков порядка 1116,7 млн. руб. (13723,3 млн. х 270 дней/365 дней х 11%), тогда как оплата бюджетных кредитов составила бы 10,2 млн. рублей.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики Волгоградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов основной целью проводимой долговой политики в 2017-2019 годах будет обеспечение потребностей региона в заемном финансировании при минимизации расходов на обслуживание государственного долга Волгоградской области.

Для достижения поставленной цели на предстоящий период необходимо:

-осуществлять привлечение государственных заимствований в объемах, дополняющих доходы до размеров, необходимых и достаточных для обеспечения исполнения принятых расходных обязательств;

-не допускать наличия просроченной задолженности по долговым обязательствам Волгоградской области;

-минимизировать стоимость заимствований;

-сохранять мораторий на предоставление новых государственных гарантий Волгоградской области;

-осуществлять государственные внутренние заимствования при условии сохранения долговых параметров, не превышающих утвержденные бюджетным законодательством Российской Федерации и Волгоградской области;

-оптимально распределять во времени связанные с долгом платежи;

-проводить максимально гибкую политику заимствований, позволяющую оперативно заменять одни долговые инструменты другими в зависимости от изменения условий на рынке капитала в интересах областного бюджета.

Предельный объем государственного долга Волгоградской области на 2017-2019 годы планируется в размере 60000 млн. руб. в 2017 году, 63000 млн. руб. в 2018 году и 66000 млн. руб. в 2019 году. Размеры предельных объемов долга к объемам доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений составляют по годам соответственно 98,5%, 99,2% и 99,9 процента.

Планируемые размеры предельных объемов государственного долга не превышают предельного значения, установленного пунктом 2 статьи 107 БК РФ, - общий годовой объем доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Исходя из сложившегося государственного внутреннего долга на 01.01.2016 в сумме 47808,7 млн. руб., прогноза государственного долга на конец 2016 года и программ заимствований на 2017-2019 годы произведен расчет государственного долга Волгоградской области до конца 2019 года. Динамика рассчитанного государственного внутреннего долга по видам долговых обязательств и структура долга по видам заимствований представлена в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид обязательств** | **01.01.2016** | **01.01.2017** | **01.01.2018** | **01.01.2019** | **01.01.2020** |
| **сумма, тыс. руб.** | **доля, %** | **сумма, тыс. руб.** | **доля, %** | **сумма, тыс. руб.** | **доля, %** | **сумма, тыс. руб.** | **доля, %** | **сумма, тыс. руб.** | **Доля, %** |
| Государственные ценные бумаги по номинальной стоимости | 16 950,0 | 35,5 | 11 700,0 | 21,8 | 17 350,0 | 32,0 | 15 250,0 | 28,8 | 16 250,0 | 30,9 |
| Кредиты коммерческих банков | 12 893,20 | 27,0 | 17 770,0 | 33,1 | 33 400,0 | 61,5 | 35 400,0 | 66,8 | 34 400,0 | 65,3 |
| Бюджетные кредиты из федерального бюджета | 17 126,40 | 35,8 | 23 354,1 | 43,6 | 3 024,1 | 5,6 | 2 024,1 | 3,8 | 2 024,1 | 3,8 |
| Государственные гарантии  | 839,1 | 1,8 | 785,1 | 1,5 | 528,7 | 1,0 | 350,7 | 0,7 | 0,0 | 0,0 |
| **Итого государственный долг** | **47 808,7** | **100** | **53 609,2** | **100** | **54 302,8** | **100** | **53 024,8** | **100** | **52 674,1** | **100** |
| **Верхний предел государственного долга по проекту** |  |  |  |  | **54 302,8** |  | **53 024,8** |  | **52 674,1** |  |
| в т. ч. по государственным гарантиям |  |  |  |  | 528,7 |  | 350,7 |  | 0,0 |  |

Из представленных в таблице данных видно, что показатели расчетного государственного внутреннего долга соответствуют показателям верхнего предела государственного внутреннего долга, утверждаемые в статье 2 законопроекта.

В связи с вышеизложенным вынужденным замещением бюджетных кредитов коммерческими заимствованиями доля последних в государственном долге по итогам 2017 года повысится с 54,9 до 93,5%, а по итогам 2019 года составит 96,2 процента.

***5. Общий объем межбюджетных трансфертов.***

Объем межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на 2017 год предусмотрен в сумме 18195,5 млн. руб. с уменьшением к уровню 2016 года на 7406,7 млн. руб., или на 28,9 процента. Показатели объемов межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на 2017-2019 годы в сравнении с аналогичными показателями 2015-2016 годов приведены в таблице:

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2017 г. / 2016 г. |
| факт | план | проект | млн. руб. | % |
| **Всего:** | **26 606,9** | **25 602,2** | **18 195,5** | **17 933,2** | **16 866,7** | **-7 406,7** | **-28,9** |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |
| **Дотации:** | **1 587,4** | **1 928,9** | **2 002,2** | **2 103,8** | **2 068,9** | **73,4** | **3,8** |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | 1 028,1 | 1 128,9 | 1 257,2 | 1 208,8 | 1 173,9 | 128,4 | 11,4 |
| *ФФПП (в части гор. округов)* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | --- |
| *ФФПП (в части поселений)* | *941,2* | *991,1* | *1 066,5* | *1 066,5* | *1 065,1* | *75,3* | *7,6* |
| *ФФП МР (ГО)* | *86,9* | *137,7* | *190,8* | *142,4* | *108,8* | *53,0* | *38,5* |
| Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности | 559,3 | 800,0 | 745,0 | 895,0 | 895,0 | -55,0 | -6,9 |
| **Субвенции** | **18 229,5** | **17 173,7** | **12 140,7** | **12 767,1** | **12 332,5** | **-5 033,0** | **-29,3** |
| **Объем субсидий** | **6 466,2** | **6 076,9** | **4 045,7** | **3 057,9** | **2 460,8** | **-2 031,2** | **-33,4** |
| в т.ч. субсидии на обеспечение сбалансированности | *1 614,0* | *1 276,3* | *712,5* | *712,5* | *712,5* | *-563,9* | *-44,2* |
| **Иные межбюджетные трансферты** | **323,9** | **422,7** | **6,8** | **4,4** | **4,4** | **-415,9** | **-98,4** |

Сокращение общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам сложился в основном за счет уменьшения объема субсидий с 6076,9 млн. руб. до 4045,7 млн. руб., или на 2031,2 млн. руб. (в 1,5 раза) и объема субвенций с 17173,7 млн. руб. до 12140,7 млн. руб. (-5033,0 млн. руб., или в 1,4 раза).

Существенное превышение объема иных межбюджетных трансфертов в 2016 году над предусмотренным объемом на 2017 год обусловлено предоставлением в 2016 году бюджету города Волгограда иного межбюджетного трансферта за счет федерального бюджета на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства в размере 400 млн. рублей.

Объемы и структура распределения межбюджетных трансфертов по формам их представления местным бюджетам в 2015-2017 годах наглядно представлена диаграммой.

млн. руб.

*Критерии выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО)*

*и финансовых возможностей поселений*

Расчет объемов дотаций из областных ***фондов финансовой поддержки*** (*ФФПП (в части городских округов), ФФПП (в части городских и сельских поселений) и ФФП МР (ГО))* осуществлялся по методике, утвержденной Законом Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области».

Значения критериев выравнивания установлены статьей 31 законопроекта и представлены в таблице:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Фонды финансовой поддержки** | **Ед. изм.** | **критерий выравнивания на одного жителя** |
| **2016 год** | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** |
| ФФПП (в части ГО) | руб. | 1050 | 1150 | 1150 | 1150 |
| ФФПП (в части поселений) | руб. | 1050 | 1150 | 1150 | 1150 |
| ФФП МР (ГО) | коэфф.-т | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

*Размеры областного фонда финансовой поддержки поселений*

*и областного фонда финансовой поддержки МР (ГО****)***

Данные о расчетных объемах ФФПП (в части городских округов), ФФПП (в части городских и сельских поселений) и ФФП МР (ГО) на 2015-2019 годы до замены части дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ представлены диаграммой.

Из диаграммы видно небольшое уменьшение расчетного объема ФФП МР (ГО) в 2017 году к уровню 2016 года на 55,7 млн. руб., или на 1,2 процента. Указанное уменьшение сложилось только по городским округам, что обусловлено отсутствием части дотации, компенсирующей разницу между дотациями планируемого и текущего финансового года за счет увеличения критерия выравнивания ФФПП (в части городских округов).

Увеличение значения критерия выравнивания финансовых возможностей поселений (в части городских и сельских поселений) на 100 руб. на одного жителя привело к росту объема ФФПП (в части городских и сельских поселений) на 75,4 млн. рублей.

Часть дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из расчетных объемов ФФПП (в части городских округов) и ФФП МР (ГО) законопроектом предлагается заменить дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.

Согласно законопроекту замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ произведена, как и в 2016 году, всем муниципальным районам и городским округам области.

В 2017 году расчетные дотации ФФП МР (ГО) и ФФПП (в части городских округов) предлагается заменить дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ в сумме 6112,1 млн. руб. (в том числе ФФПП (в части городских округов) – 1863,4 млн. руб. и ФФП МР (ГО) – 4248,7 млн. руб.), что составляет 97% от общего расчетного объема указанных фондов финансовой поддержки (6301,4 млн. руб.). Замена дотаций из ФФПП (в части городских и сельских поселений) на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц не осуществлялась.

*Размеры иных дотаций, субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов*

В соответствии со статьей 139.1 БК РФ в случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ, в том числе в форме дотаций в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений.

Законопроектом предусмотрен ***нераспределенный объем дотаций муниципальным образованиям на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов*** на 2017 год в сумме 745 млн. рублей. Возможность предоставления таких дотаций предусмотрена Законом Волгоградской области от 09.02.2011 №2151-ОД «О дотациях бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов».

Общий объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам за исключением субвенций на 2017 год предусмотрен в общей сумме 6054,8 млн. руб. (дотации – 2002,2 млн. руб., субсидии – 4045,7 млн. руб. и иные межбюджетные трансферты – 6,8 млн. руб.). Расчетный объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, на 2017 год предусмотрен в сумме 6112,1 млн. рублей. Объем иных межбюджетных трансфертов в форме дотаций на сбалансированность бюджетов муниципальных образований на 2017 год предусмотрен в размере 745 млн. руб., или 6,1% от общего объема межбюджетных трансфертов за исключением субвенций и расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений, что не превышает предельный объем, установленный статьей 139.1 БК РФ.

В соответствии со статьей 139 БК РФ в составе областного бюджета предусмотрены субсидии, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

***Общий объем субсидий на 2017 год*** предусмотрен в сумме 4045,7 млн. рублей.

С законопроектом представлен проект постановления Администрации Волгоградской области «О предоставлении в 2017 годуиз областного бюджета бюджетам муниципальных образований Волгоградской области субсидий на обеспечение сбалансированности местных бюджетов». Проектом постановления предусмотрены порядок предоставления субсидий, методика распределения и методика оценки эффективности их предоставления. Право на получение субсидий в 2017 году предусмотрено городским и сельским поселениям Волгоградской области, у которых отсутствуют обязательства по перечислению субсидий в областной бюджет в соответствии со статьей 142.2 БКРФ. Целью предоставления субсидий является обеспечение дополнительного финансирования для решения вопросов местного значения. Объем субсидии конкретному поселению предлагается формировать путем доведения размера дотации на выравнивание, рассчитанной на 2017 год, до объема финансовой помощи в 2016 году в виде субсидии на сбалансированность и дотации на выравнивание.

В ходе подготовки экспертного заключения осуществлено сопоставление объемов финансовой помощи муниципальным образованиям в 2016-2017 годах, не имеющей целевого характера (расчетные объемы ФФП и субсидии на обеспечение сбалансированности). Сопоставление выполнено без учета объемов отчислений от НДФЛ в местные бюджеты в связи с тем, что нормативы отчислений, установленные БК РФ, Законом Волгоградской области от 28.11.2014 №156-ОД и Законом Волгоградской области от 29.11.2011 №2258-ОД, не изменяются. Результаты сопоставления представлены в таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование муниципального образования** | **Районы** | **Города** | **Поселения** | **Всего по области:** |
| Дотации из ФФП поселений (расчетный объем.) | 2016 год | 0,0 | 1 704,7 | 991,1 | 2 695,8 |
| 2017 год | 0,0 | 1 862,7 | 1 066,5 | 2 929,2 |
| отклонение | 0,0 | 158,0 | 75,4 | 233,4 |
| %% | 0,0 | 9,3% | 7,6% | 8,7% |
| Дотации из ФФП МР (ГО) (расчетный объем) | 2016 год | 3 525,4 | 969,0 | 0,0 | 4 494,4 |
| 2017 год | 3 527,4 | 911,3 | 0,0 | 4 438,7 |
| отклонение | 2,0 | -57,7 | 0,0 | -55,7 |
| %% | 0,1% | -6,0% | 0,0 | -1,2% |
| Субсидии на обеспечение сбалансированности местных бюджетов | 2016 год | 238,5 | 276,7 | 761,0 | 1 276,3 |
| 2017 год | 0,0 | 0,0 | 712,5 | 712,5 |
| отклонение | -238,5 | -276,7 | -48,5 | -563,8 |
| %% | -100% | -100% | -6,4% | -44,2% |
| ИТОГО финансовая помощь | 2016 год | 3 763,9 | 2 950,5 | 1 752,2 | 8 466,6 |
| 2017 год | 3 527,4 | 2 774,0 | 1 778,9 | 8 080,3 |
| отклонение | -236,5 | -176,5 | 26,7 | -386,3 |
| %% | -6,3% | -6,0% | 1,5% | -4,6% |

В 2017 году общее изменение финансового положения местных бюджетов характеризуется уменьшением финансовых возможностей муниципалитетов на 386,3 млн. руб., или на 4,6 процента. Уменьшение финансовой помощи по муниципальным районам составило 236,5 млн. руб. (-6,3%), по городским округам – 176,5 млн. руб. (-6,0%). Объем финансовой помощи сельским поселениям увеличен на 26,7 млн. руб. (+1,5%).

Законопроектом предусмотрены новые виды субсидий:

**1.** Субсидии бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на благоустройство в объеме 620 млн. руб. на 2017 год. С законопроектом представлен проект постановления Администрации Волгоградской области «О предоставлении в 2017 году субсидий бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на благоустройство», которым предлагается к утверждению порядок предоставления субсидий, методика распределения и методика оценки эффективности их предоставления. Право на получение субсидий имеют:

-городские и сельские поселения, а также городские округа Волгоградской области, объединившиеся после 01 января 2012 г. с муниципальными образованиями Волгоградской области, администрации которых признаны победителями Волгоградского областного конкурса проектов (программ) по благоустройству территорий муниципальных образований Волгоградской области в 2017 году;

-городские округа Волгоградской области.

Размер субсидии бюджету муниципального образования Волгоградской области, имеющего право на получение субсидии, составляет:

-для муниципальных образований, администрации которых признаны победителями областного конкурса проектов (программ) по благоустройству территорий в 2017 году, – по 3 млн. руб. за каждый проект, победивший на конкурсе;

-для городских округов с численностью жителей менее 1 млн. чел. – по 10 млн. руб.;

-для городских округов Волгоградской области с численностью жителей более 1 млн. чел. – по 300 млн. рублей.

Общий объем субсидий на благоустройство предусмотрен в сумме 620 млн. руб., из них 350 млн. руб. распределены по городским округам.

**2.** Субсидии бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на решение отдельных вопросов местного значения в сфере дополнительного образования детей в сумме 9,4 млн. руб. на 2017 год. С законопроектом представлен проект постановления Администрации Волгоградской области, которым предусмотрен порядок предоставления субсидий, методика распределения и методика оценки эффективности их предоставления. Право на получение субсидий имеют муниципальные районы и городские округа Волгоградской области.Субсидии расходуются муниципальными образованиями Волгоградской области на оплату труда с учетом обязательных начислений преподавателям и (или) воспитателям, проводящим в муниципальных образовательных организациях занятия, способствующие повышению финансовой грамотности детей 5–7 лет и 10–15 лет, на подготовку (повышение квалификации) преподавателей и (или) воспитателей, участвующих в проведении занятий, способствующих повышению финансовой грамотности детей 5–7 лет и 10–15 лет, приобретение методических пособий, методической литературы, наглядных пособий и канцелярских товаров, необходимых для проведения занятий. Законопроектом предлагается распределение общего объема субсидии по 206,1 тыс. руб. каждому муниципальному району, по 343,5 тыс. руб. городским округам Камышин, Михайловка, Урюпинск, Фролово, 426,6 тыс. руб. городу Волжский и 988,4 тыс. руб. городу Волгограду.

Законопроектом ***общий объем субвенций бюджетам муниципальных образований*** на 2017 год предусмотрен в сумме 12140,7 млн. руб. с уменьшением к объему 2016 года на 5033 млн. руб., или на 29,3 процента. Субвенции предоставляются местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления.

В 2017 году планируется финансирование 24 субвенций. По сравнению с 2016 годом (25 субвенций) их количество уменьшилось на 1 субвенцию за счет:

-включения нового вида субвенции из федерального бюджета на осуществление части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях в области общественного порядка и общественной безопасности в сумме 678,8 тыс. руб.;

-исключения субвенции на проведение всероссийской сельскохозяйственной переписи в 2016 году;

-непредусмотренной на 2017 год субвенции на составление (изменение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции.

Уменьшение объемов предлагается по 15 из 24 субвенций. В разрезе субвенций наибольшее сокращение объемов в абсолютных величинах отмечается по следующим субвенциям:

-осуществление образовательного процесса муниципальными образовательными организациями - на 2766,2 млн. руб. (с 9776,6 до 7010,4 млн. руб., или на 28,3%);

-осуществление образовательного процесса муниципальными дошкольными организациями – на 1228,3 млн. руб. (с 4105,6 до 2877,3 млн. руб., или на 29,9%);

-предоставление субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг – на 352 млн. руб. (с 930,4 млн. руб. до 578,4 млн. руб., или на 37,8%).

Нераспределенный объем субвенций на 2017 год составляет 9,4 млн. руб., или 0,08% от общего объема субвенций. Весь нераспределенный объем субвенций приходится на субвенцию на предоставление субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг (7,5 млн. руб.) в связи с заявочным принципом расходования и субвенцию на государственную регистрацию актов гражданского состояния (1,9 млн. руб.).

По результатам экспертизы законопроекта «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», проведенной КСП к 1 чтению, можно сделать ***следующие выводы:***

-***по концепции законопроекта***

**1.** Основной особенностью внесенного проекта областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов являетсяего бездефицитность. При этом объем расходов на 2017 год предусмотрен в размере 73124,3 млн. руб., что на 10419,6 млн. руб. меньше ассигнований текущего года.

**2.** Несмотря на то, что Основными направлениями бюджетной политики Волгоградской области на 2017-2019 годы определено «безусловное выполнение всех социальных обязательств», расходы на социальную политику на 2017 год (без учета расходов на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения) предусмотрены законопроектом на 3700,7 млн. руб. меньше аналогичных расходов 2016 года.

**3.** Предусмотренный законопроектом объем субвенции на финансовое обеспечение образовательного процесса в муниципальных образовательных организациях на 1995 млн. руб. меньше бюджетных ассигнований на 2016 год на эти цели, что не позволит обеспечить соблюдение нормативов финансового обеспечения, утвержденных в рамках реализации Закона Волгоградской области от 10.01.2014 №13-ОД «О методиках расчета субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования…».

***-по прогнозу социально-экономического развития Волгоградской области***

**4.** Анализ макроэкономических показателей показал, что на 2017 год практически по всем макроэкономическим показателям (за исключением индекса производства продукции сельского хозяйства и среднегодовой численности занятых в экономике) предусмотрен рост в сопоставимой оценке к 2016 году.

В 2016 году по отдельным показателям ожидается снижение индексов в сопоставимой оценке по отношению к 2015 году (физического объема ВРП, промышленного производства, физического объема инвестиций) и темпов роста к предыдущему году (прибыли прибыльных организаций, денежных доходов населения), объемов экспорта и импорта товаров.

**5.** По оценке КСП существуют риски недостижения прогнозных показателей индекса физического объема инвестиций в 2017 году (111%) при снижении его в 2016 году на 9,7% и показателей экспорта и импорта товаров (соответственно 1260,1 и 630,5 млн. долл. США) при снижении их в 2016 году на 791,9 и 405,5 млн. долл. США.

 **6.** Приведенная в Прогнозе СЭР информация о реализуемых инвестиционных проектах не дает четкого представления о сроках ввода в эксплуатацию инвестиционных объектов, объеме инвестиций и количестве создаваемых рабочих мест в разрезе планируемых периодов, в связи с чем невозможно определить влияние результатов реализации инвестиционных проектов на доходную часть бюджета.

***-по доходной части областного бюджета***

7. По оценке КСП имеются риски завышения налоговых доходов областного бюджета в 2017 году на сумму порядка 700 млн. рублей. В части неналоговых доходов по виду «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» имеются значительные риски по неисполнению повышенных обязательств по поступлению доходов в полном объеме (+864,1 млн. руб. к оценке 2016 года). Оценку последних произвести невозможно из-за непоступления на экспертизу в КСП подпрограммы «Построение (развитие) аппаратно – программного комплекса «Безопасный город» на территории Волгоградской области» и существующими временными затратами на проведение конкурсных процедур.

**8.** На протяжении ряда лет, в том числе и на 2017 год в доходах бюджета не предусматривается вид доходов безвозмездных поступлений - «возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов», что свидетельствует о несоблюдении принципа полноты отражения доходов бюджета, определенного статьей 32 БК РФ. Вместе с тем значение этого показателя каждый год исчисляется в значительных размерах со знаком «- », что уменьшает общий объем доходов.

**9.** На 2017-2019 годы прогнозируется значительное увеличение потерь областного бюджета от предоставления льгот по налогу на имущество организациям, реализующим инвестиционные проекты. Вместе с тем в документах, вносимых одновременно с законопроектом, не приведены сведения о реализации инвесторами, заключившими инвестиционные соглашения с Администрацией Волгоградской области, инвестиционных проектов на 2017-2019 годы с указанием предполагаемых сроков и объемов вводимых в действие мощностей, в связи с чем невозможно оценить обоснованность прогнозируемых потерь от предоставления льгот.

***-по общему объему расходов областного бюджета***

**10.** В представленном виде реестр расходных обязательств Волгоградской области на 2017-2019 годы не в полной мере отвечает своему основному предназначению, а именно учету расходных обязательств Волгоградской области и определению объема бюджетных ассигнований, необходимых для формирования проекта бюджета.

Кроме того, выбранный подход к формированию Реестра не соответствует целям и задачам, определенным Основными направлениями бюджетной политики Волгоградской области на 2017-2019 годы, а именно повышению открытости и прозрачности бюджета.

***-по дефициту областного бюджета, программе государственных внутренних заимствований и верхнему пределу государственного долга Волгоградской области***

**11.** Основной особенностью планируемой структуры заимствований Волгоградской области является погашение в 2017 году бюджетных кредитов 2014-2016 годов в сумме 21330 млн. рублей. При этом срок погашения по условиям соглашений, заключенных Администрацией области с Минфином России, в 2017 году наступает только по двум бюджетным кредитам 2014 года на общую сумму 7606,7 млн. рублей. Досрочное же погашение бюджетных кредитов 2015-2016 годов в сумме 13723,3 млн. руб. со сроком погашения в 2018-2019 годах связано с превышением Волгоградской областью параметров долга, предусмотренных соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов.

При этом по итогам 2016 года Волгоградская область превысит уровень долга, предусмотренного соглашениями, но не превысит предельное значение, установленное постановлением Правительства РФ от 27.01.2016 №40 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год».

***-по общему объему межбюджетных трансфертов***

**12.** В 2017 году общее изменение финансового положения местных бюджетов характеризуется уменьшением финансовых возможностей муниципалитетов на 386,3 млн. руб., или на 4,6 процента. Уменьшение финансовой помощи по муниципальным районам составило 236,5 млн. руб. (-6,3%), по городским округам – 176,5 млн. руб. (-6,0%). Объем финансовой помощи сельским поселениям увеличен на 26,7 млн. руб. (+1,5%).

На основании изложенного ***контрольно-счетная палата Волгоградской области предлагает Волгоградской областной Думе принять законопроект в 1 чтении,*** рекомендовав Администрации Волгоградской области:

-в процессе исполнения областного бюджета в 2017 году в результате мобилизации доходов и реализации оптимизационных мероприятий по сокращению неэффективных расходов в первоочередном порядке устранить концептуальные недостатки настоящего законопроекта, состоящие в недостаточности бюджетных ассигнований на меры социальной поддержки граждан и субвенции муниципальным образовательным учреждениям на организацию образовательного процесса;

-при внесении поправок в закон о бюджете на 2017-2019 годы по итогам его исполнения за 1 квартал 2017 года уточнить доходную часть областного бюджета (в части поступлений налога на прибыль, акцизов на нефтепродукты, возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, а также денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения) с учетом замечаний КСП, изложенных в настоящем заключении;

-в целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга (только в 2017 году более чем на 1100 млн. руб.) продолжить работу, направленную на корректировку условий соглашений, заключенных с Минфином РФ о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета, полученных Волгоградской областью в 2015-2016 годах.

***Председатель И.А. Дьяченко***