**Информация об экспертно-аналитическом мероприятии**

**«Экспертиза проекта закона Тульской области «О бюджете Тульской областина 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»**

По результатам анализа представленного проекта закона Тульской области «О бюджете Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов», счетной палатой Тульской области отмечено следующее.

1. Проект бюджета Тульской области сформирован на три года, что соответствует Бюджетному кодексу Российской Федерации и Закону Тульской области «О бюджетном процессе в Тульской области».

2. Согласно прогнозу социально-экономического развития Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, макроэкономические условия характеризуются умеренно положительной динамикой развития Тульской области.

Темп роста ВРП в 2016 году составит 104% к ожидаемой оценке 2015 года, в 2017 году – 104,62% к уровню 2016 года, в 2018 году – 104,61% к 2017 году.

Индекс промышленного производства (в сопоставимых ценах) прогнозируется с приростом к предыдущему году в 2016 году на 3%, в 2017–2018 годах на 3,36% и на 3,78% соответственно.

В среднесрочном периоде прогнозируется увеличение темпа роста инвестиций в основной капитал: в 2016 году к уровню предыдущего года данный показатель составит 101,69%; в 2017 году – 102,74%, в 2018 году – 101,69% (по оценке темп роста инвестиций в основной капитал в 2015 году к уровню 2014 года составит 100,26%).

Темп ростак предыдущему году индекса производства по виду деятельности «Строительство» в 2016–2018 годах увеличивается на 0,5 процентного пункта ежегодно (в 2016 году составит 100,5%, в 2017 и 2018 годах – 101% и 101,5% соответственно).

Прогнозируется рост индекса производства продукции сельского хозяйства (101,7%, 102%, 101,5% – соответственно в 2016, 2017, 2018 годах).

В прогнозируемом периоде сохранится высокий рост прибыли прибыльных предприятий: 109,9% – в 2016 году к уровню 2015 года, 109,8% – в 2017 году к уровню 2016 года, 108,4% – в 2018 году к уровню 2017 года.

По ожидаемой оценке 2015 года отмечается высокий уровень инфляции (116,71%), снижение оборота розничной торговли (на 8%), снижение реальных располагаемых денежных доходов населения (на 4,41%). В среднесрочном периоде прогнозируется замедление роста инфляции относительно 2015 года: в 2016 году индекс потребительских цен (с начала года) составит 106,97%, в 2017 году – 107,29% и в 2018 году – 106,08% к предыдущему году. Согласно представленному прогнозу реальные располагаемые доходы в среднесрочном периоде (к предыдущему году) составят 101,43% в 2016 году, 101,69% – в 2017 году, 102,94% в 2018 году. Также прогнозируется увеличение оборота розничной торговли в 2016–2018 годах (к предыдущему году): 101,5%,103,1%, 103,7%.

3. Характерными особенностями формирования проекта бюджета области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов являются:

составление проекта бюджета области с учетом вступающих в силу с 1 января 2016 года изменений бюджетного и налогового законодательства, а также с учетом предполагаемых к принятию нормативных правовых актов Российской Федерации и Тульской области;

составление проекта бюджета на плановый период 2017 и 2018 годов в условиях принятия федерального бюджета только на 2016 год;

формирование бюджетных параметров исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, а также исходя из необходимости решения социально-экономических задач, в первую очередь поставленных в рамках Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

формирование расходов по программно-целевому принципу на основе 23 государственных программ Тульской области;

формирование бюджета области на 2016 год без индексации размера выплат социального характера, на 2017 – 2018 годы предусмотрена индексация 4,5% и 4% соответственно;

проведение расчетов расходов по содержанию сети учреждений с учетом планов по их реорганизации;

сокращение в 2016 году финансовой помощи из федерального бюджета;

сохранение приоритета социального блока в структуре расходов бюджета области: образование, здравоохранение, социальная политика;

сокращение инвестиционной составляющей в структуре расходов;

сохранение государственного долга Тульской области на экономически безопасном уровне.

4. Основные параметры бюджета Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 – 2018 годов:

*2016 год:*

поступление доходов предполагается в объеме 59 784 225,7 тыс. рублей, что на 279 576,0 тыс. рублей, или на 0,5%, меньше ожидаемого исполнения в 2015 году;

расходы предполагаются в объеме 63 270 728,6 тыс. рублей, что на 3 245 313,6 тыс. рублей, или на 4,9%, меньше утвержденных расходов на 2015 год;

*плановый период 2017 и 2018 годов:*

поступление доходов предполагается в объемах 54 093 893,0 тыс. рублей и 57 582 634,1 тыс. рублей соответственно. К уровню предыдущего года в 2017 году предполагается уменьшение доходов на 9,5%, в 2018 году – увеличение на 6,4%;

расходы предполагаются в объемах 58 779 110,9 тыс. рублей и 61 138 480,2 тыс. рублей соответственно. К уровню предыдущего года в 2017 году предполагается уменьшение расходов на 7,1%, в 2018 году – увеличение на 4%.

Бюджет Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов сформирован с дефицитом на 2016 год в размере 3 489 502,9 тыс. рублей, или 7,0%, к годовому объему доходов бюджета области без учета объема безвозмездных поступлений; в плановом периоде 2017-2018 годов – 4 685 217,9 тыс. рублей (8,8%) и 3 555 846,1 тыс. рублей (6,2%) соответственно.

Предлагаемые Законопроектом размеры дефицита бюджета области на 2016-2018 годы соответствуют норме, определенной пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

1. В прогнозируемом периоде предусматривается ежегодный рост налоговых и неналоговых доходов. Объем налоговых и неналоговых доходов составит:

в 2016 году – 49 901 361,0 тыс. рублей, или 107,8% к оценке 2015 года;

в 2017 году – 53 376 158,2 тыс. рублей, или 107% к прогнозу 2016 года;

в 2018 году – 57 247 746,3 тыс. рублей, или 107,3% к прогнозу 2017 года.

Основное увеличение по налоговым и неналоговым доходам в 2016 году прогнозируется за счет роста поступлений по налогу на прибыль (на 1 670 981,7 тыс. рублей), по налогу на доходы физических лиц (на 1 207 453,5 тыс. рублей), по налогу на имущество организаций (на 275 365,2 тыс. рублей).

Бюджетообразующими налогами в 2016–2018 годах традиционно являются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы, доля которых в объеме налоговых и неналоговых доходов составит в 2016 – 2018 годах в размерах 84,5%, 84,4% и 84,5% соответственно.

5.1. В расчетах прогнозных показателей доходов учтены изменения регионального налогового законодательства, в результате которых доходы бюджета области:

*сократятся* порядка 134,2 млн. рублей в 2016 году, в 2017–2018 годах по 57,2 млн. рублей, в том числе:

– по налогу на совокупный доход в связи с установлением пониженных налоговых ставок при применении упрощенной системы налогообложения в случае, если объектом налогообложения являются доходы (порядка 27,6 млн. рублей в 2016 году);

– по налогу на имущество организаций в связи со снижением налоговой ставки для объектов недвижимого имущества организаций потребительской кооперации (в 2016 году порядка 10,3 млн. рублей) и в связи с установлением налогового вычета для налогоплательщиков ЕНВД (в 2016 году порядка 24,8 млн. рублей);

– по акцизам на нефтепродукты в связи с уменьшением (с 80% до 78%) нормативов отчислений в бюджет области (в 2016 году – 71,5 млн. рублей, в 2017 и 2018 годах – по 57,2 млн. рублей);

*увеличатся* в 2017 году порядка 93 млн. рублей по транспортному налогу в связи с ограничением перечня транспортных средств, в отношении которых предоставляется льгота.

5.2. В прогнозируемый период предполагается снижение поступлений в бюджет области доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности. В 2018 году прогнозный показатель по данному доходному источнику составит 59,4% к уровню 2015 года (к оценке ожидаемого исполнения).

1. Объем безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджета Тульской области составит:

в 2016 году – 9 882 864,7 тыс. рублей (16,5% в общем объеме доходов);

в 2017 году – 717 734,8 тыс. рублей (1,3%);

в 2018 году – 334 887,8 тыс. рублей (0,6%).

Снижение объема безвозмездных поступлений в доходах бюджета области к уровню 2015 года обусловлено сокращением объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в 2016 году, и их отсутствием в плановом периоде в связи с формированием федерального бюджета только на 2016 год.

6.1. В 2016 году объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета учитывается в доходах бюджета области сумме 8 475 269,7 тыс. рублей (на 30,6% меньше объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных Законом №2223-ЗТО (в редакции от 26.10.2015)), в том числе:

дотации – 1 565 098,3 тыс. рублей (меньше утвержденных на 2015 год на 15%, или на 275 181,5 тыс. рублей), в том числе: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 1 253 688,2 тыс. рублей (практически на уровне 2015 года (меньше на 298,5 тыс. рублей, или на 0,02%); дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов – 311 410,1 тыс. рублей (меньше уровня 2015 года на 274 883,0 тыс. рублей, или на 46,9%);

субсидии – 542 967,5 тыс. рублей (меньше утвержденных на 2015 год в 4,3 раза, или на 1 782 393,6 тыс. рублей);

субвенции – 6 062 308,0 тыс. рублей (меньше утвержденных на 2015 год на 5,7%, или на 367 422,1 тыс. рублей);

иные межбюджетные трансферты – 304 895,9 тыс. рублей (меньше утвержденных на 2015 год в 5,3 раза, или на 1 308 446,5 тыс. рублей).

7. В структуре расходов бюджета области 2016 – 2018 годов приоритетными являются отрасли социального блока: образование (в 2016 году – 25,9%, в 2017 году – 31,2%, в 2018 году – 32,7%), социальная политика (22,9%, 19,2%, 18,8%), здравоохранение (19,3%, 20,9%, 21,1%), также значительную долю в расходах бюджета области занимают расходы на национальную экономику (13,9% – в 2016-2017 годах и 13,6% – в 2018 году).

8. Общий объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств в 2016-2017 годах предусматривается с сокращением к уровню предыдущего года: в 2016 году – на 5,5% (до 9 709 191,0 тыс. рублей), в 2017 году – на 43,5% (до 5 483 421,2 тыс. рублей). В 2018 году предусматривается незначительный рост – на 4% (до 5 704 229,9 тыс. рублей), при этом к уровню 2015 года уменьшение составит 44,5%.

Значительное сокращение объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств на 2017 – 2018 годы обусловлено:

– окончанием действия (до 01.01.2017) Постановления Правительства области от 02.06.2014 № 272 «О дополнительных мерах социальной поддержки в виде дополнительных пособий лицам, зарегистрированным по месту постоянного проживания в Тульской области, усыновившим (удочерившим) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (на 2016 год по указанному постановлению бюджетные ассигнования предусматриваются в сумме 108 537,0 тыс. рублей);

– отсутствием в Перечне публичных нормативных обязательств, установленных федеральными законами (всего по 7 законам, по которым на 2016 год бюджетные ассигнования предусматриваются в сумме 4 820 181,8 тыс. рублей), исключение составляет Федеральный закон «О погребении и похоронном деле».

9. Бюджетные ассигнования на реализацию законов Тульской области Законопроектом предусматриваются в следующих объемах:

2016 год – 6 962 261,9 тыс. рублей (47 законов);

2017 год – 7 927 042,6 тыс. рублей (42 закона);

2018 год – 8 234 994,7 тыс. рублей (42 закона).

10. Проект бюджета Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов сформирован в структуре расходов на основе 23 государственных программ Тульской области.

В соответствии с Законопроектом расходы на реализацию госпрограмм планируются в следующих объемах:

2016 год – 59 441 963,6 тыс. рублей (93,9% общего объема расходов бюджета);

2017 год – 55 286 408,9 тыс. рублей (96,5% (без учета условно утверждаемых расходов));

2018 год – 56 041 078,9 тыс. рублей (96,6% (без учета условно утверждаемых расходов)).

В общем объеме расходов бюджета области, направляемых на реализацию госпрограмм, наибольшие доли приходятся на государственные программы:

«Развитие образования Тульской области» (26%, 30,7%, 32,1%);

«Развитие здравоохранения Тульской области» (20,2%, 22%, 22%);

«Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Тульской области» (17,3%, 13,2%, 13,7%).

11. В соответствии с Законопроектом объем бюджетных ассигнований на осуществление непрограммных направлений деятельности составит в 2016 году 3 828 765,0 тыс. рублей (6,1% от общего объема расходов); в 2017 и 2018 годах – 1 992 702,0 тыс. рублей и 1 997 401,0 тыс. рублей (3,5% и 3,4% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых расходов) соответственно. В 2016 году указанные бюджетные ассигнования предусмотрены 21 главному распорядителю бюджетных средств, в 2017 и 2018 годах – 17. Наибольший объем бюджетных ассигнований по непрограммным направлениям предусматривается по разделам 0100 «Общегосударственные вопросы» (содержание государственных органов) и 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (в том числе расходы на реализацию проекта «Народный бюджет»).

12. В соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета области на 2016 – 2018 годы бюджетные ассигнования установлены по 27 главным распорядителям средств бюджета области. Наибольшие объемы бюджетных ассигнований предусматриваются трем ГРБС: Минобразования области, Минздрав области, Минсоцзащиты области, суммарная доля которых в общем объеме бюджетных ассигнований 2016 года составит 66,5%, в 2017 и 2018 годах – 70,2% и 71,4% соответственно.

Наибольшее увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2016 год к уровню 2015 года предусматривается по ГРБС: Минэкономразвития области (в 3,5 раза), Избирком области (в 4,3 раза); Инспекции по Госархстрой надзору (в 3,4 раза), Мининформсвязи области (на 29,3%).

Наибольшее уменьшение бюджетных ассигнований предусматривается по ГРБС: Минсельхоз области (на 56,2%), Комитет по предпринимательству области (на 80,1%); Министерство строительства и ЖКХ области (на 34,3%).

13. На 2016 год расходы бюджета области на межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований предусматриваются в объеме 18 075 144,5 тыс. рублей (с уменьшением к уровню 2015 года на 1,4%); на 2017 год – в объеме 17 164 135,3 тыс. рублей (с уменьшением к уровню 2016 года на 5%), на 2018 год – в сумме 17 209 723,8 тыс. рублей (с увеличением к уровню 2017 года на 0,3%, и с уменьшением к уровню 2015 года на 6,1%).

Снижение в прогнозируемом периоде 2016-2018 годов по отношению к уровню текущего года общего объема указанных расходов обусловлено значительным сокращением объема предоставляемых субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

13.1. В прогнозируемый период предусматривается ежегодный рост объема средств, передаваемых бюджетам муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности (в 2016 году – на 31,3% к уровню 2015 года; в 2017 году – на 5,5% к уровню 2016 года; в 2018 году – на 2,3% к уровню 2017 года).

13.2. Законодательно распределяемый объем межбюджетных трансфертов в 2016 году составит 77,3% от общего объема межбюджетных трансфертов, в 2017 году – 88,2%, в 2018 году – 93%.

Согласно части 16 статьи 18 Законопроекта распределение в 2016 году субсидий бюджетам муниципальных образований утверждается Правительством области в срок до 1 мая 2016 года. Указанная норма Законопроекта должна способствовать более эффективному использованию средств бюджета области и федерального бюджета. При этом следует отметить, что в целях обеспечения большей стабильности бюджетов муниципальных образований необходимо увеличивать количество целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам, распределяемых Законом о бюджете области.

14. Предусмотренные на 2016 – 2018 годы объемы бюджетных ассигнований бюджета Тульской области на предоставление бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований в сумме 100 000,0 тыс. рублей более чем в 10 раз меньше (1 075 000,0 тыс. рублей) предусмотренных бюджетных ассигнований на 2015 год и в 7 раз – на 2014 год (700 000,0 тыс. рублей).

15. Объем государственного внутреннего долга Тульской области в 2016 году по сравнению с оценкой 2015 года увеличивается на 2 287 642,9 тыс. рублей, или на 13,7%, до 18 992 681,9 тыс. рублей. За бюджетный цикл (с начала 2016 года до конца 2018 года) увеличение объема государственного долга области составит 7 562 285,9 тыс. рублей, или 45,3%.

Предлагаемые Законопроектом показатель государственного долга области на 2016-2018 годы: предельные объемы государственного долга области, объемы государственных внутренних заимствований Тульской области соответствуют нормам, определенным статьями 106 и 107 БК РФ

16. Бюджет области на 2016 – 2018 годы сформирован с дефицитом в 6%, 8,8% и 6,2% соответственно.

Для сбалансированности бюджета области в 2016–2018 годах в качестве основных источников финансирования дефицита бюджета области предусматриваются заимствования, которые оценены в бюджете на 2016 год в объеме 13 517 863,3 тыс. рублей (из них кредиты банков – 9 137 642,9 тыс. рублей) на 2017–2018 годы – 10 698 942,9 тыс. рублей и 5 930 739,1 тыс. рублей (банковские кредиты).

Проведенный анализ Законопроекта и документов, составляющих основу формирования бюджета области, дает основание сделать вывод о возможности принятия Законопроекта в первом чтении.

Аудитор счетной палаты  
Тульской области О.П. Гремякова

Аудитор счетной палаты

Тульской области В.В.Киселева

Аудитор счетной палаты

Тульской области Н.С.Фатеева