**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
счетной палаты Тульской области
на проект закона Тульской области «О бюджете Тульской области
на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»**

Заключение счетной палаты Тульской области на проект закона Тульской области «О бюджете Тульской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Законами Тульской области «О бюджетном процессе в Тульской области», «О счетной палате Тульской области» и утверждено на коллегии счетной палаты Тульской области 13 ноября 2017 года.

Проект бюджета области составлен на три года в форме проекта закона Тульской области, что соответствует БК РФ и Закону о бюджетном процессе области.

Формирование бюджета области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов осуществлялось с учетом особенностей экономической ситуации и рисков снижения поступлений собственных доходов бюджета на основе базового варианта и реального положения дел в экономике, оценки исполнения бюджета области за 2017 год.

Проект бюджета области формировался в условиях необходимости решения задач, обозначенных в Основных направлениях бюджетной политики области: сохранение стабильности ситуации при обеспечении долгосрочной сбалансированности и финансовой устойчивости бюджетной системы; анализ рисков и обеспечение предсказуемости ситуации с учетом сложившихся условий и перспектив развития экономики; преемственность и реализация поставленных ранее стратегических целей.

На проект бюджета области оказали влияние изменения, внесенные и планируемые к внесению в законодательство РФ, и нормативные правовые акты Правительства РФ, вступающие в силу с 1 января 2018 года.

Основными приоритетами при формировании проекта бюджета области являлись:

финансовое обеспечение реализации майских указов Президента РФ в части повышения заработной платы работников бюджетной сферы, социальных выплат и пособий;

индексация размера выплат, компенсаций и предоставляемых льгот в соответствии с законами Тульской области исходя из уровня инфляции 4% ежегодно;

увеличение заработной платы работникам бюджетного сектора ежегодно на 4% с 01.01.2018, с 01.10.2019, с 01.10.2020;

индексация расходов на коммунальные услуги учреждений;

реализация программно-целевого принципа формирования бюджета области на основе 30 государственных программ.

При формировании проекта бюджета области важным моментом являлось обеспечение соблюдения требований соглашений с Минфином России по уровню дефицита бюджета и объему государственного долга в условиях повышения уровня бюджетной обеспеченности и, соответственно, уменьшения дотационности Тульской области.

Характерными особенностями проекта бюджета области являются:

– в доходах бюджета области не предусматриваются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в связи с отсутствием распределения данного вида межбюджетных трансфертов по бюджетам субъектов РФ;

– увеличение единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, с 40 до 65 процентов;

– увеличение единого норматива отчислений в бюджеты городских округов от налога на имущество организаций с 5 до 8 процентов;

– формирование расходов на осуществление закупок товаров, работ и услуг с учетом мониторинга сложившихся цен и экономии средств за текущий и предшествующий периоды;

– невысокая доля инвестиционной составляющей в структуре расходов бюджета области, которая имеет тенденцию к уменьшению в течение планируемого бюджетного цикла; в то же время запланированы расходы на завершение строительства и строительство ряда новых объектов социального назначения и экономического характера.

Основные параметры бюджета Тульской области на 2018 год и на плановый период 2019 – 2020 годов:

2018 год:

поступление доходов предполагается в объеме 63 624 593,7 тыс. рублей, что на 1 222 241,3 тыс. рублей, или на 1,9%, меньше ожидаемого исполнения в 2017 году;

расходы предполагаются в объеме 68 035 178,1 тыс. рублей, что на 3 606 533,1 тыс. рублей, или на 5%, меньше утвержденного объема бюджетных ассигнований на 2017 год;

плановый период 2019 и 2020 годов:

поступление доходов предполагается в объемах 66 082 293,5 тыс. рублей и 69 166 110,6 тыс. рублей соответственно. К уровню предшествующего года в 2019 году предполагается увеличение доходов на 3,9%, в 2020 году – на 4,7%;

расходы предполагаются в объемах 70 076 596,7 тыс. рублей (в том числе условно утверждаемые – 1 600 000,0 тыс. рублей) и 72 562 012,6 тыс. рублей (в том числе условно утверждаемые – 3 350 000,0 тыс. рублей) соответственно. К уровню предшествующего года в 2019 году предполагается увеличение расходов на 3%, в 2020 году – на 3,5%.

Бюджет Тульской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов сформирован с дефицитом в размерах 4 410 584,4 тыс. рублей (8,3% к годовому объему доходов бюджета области без учета объема безвозмездных поступлений); 3 994 303,2 тыс. рублей (7,1%) и 3 395 902,0 тыс. рублей (5,7%) соответственно.

Предлагаемые Законопроектом размеры дефицита бюджета области на 2018–2020 годы соответствуют норме, определенной пунктом 2 статьи 92.1 БК РФ.

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

в 2018 году – 53 429 811,0 тыс. рублей, или 104,4% к оценке 2017 года;

в 2019 году – 56 462 716,8 тыс. рублей, или 105,7% к прогнозу 2018 года;

в 2020 году – 59 667 780,9 тыс. рублей, или 105,7% к прогнозу 2019 года.

Бюджетообразующими налогами в 2018–2020 годах традиционно являются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы, доля которых в объеме налоговых и неналоговых доходов составит в 2018 – 2020 годах 84,1%, 84,4% и 84,6% соответственно.

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

в 2018 году – 10 194 782,7 тыс. рублей (16% в общем объеме доходов);

в 2019 году – 9 619 576,7 тыс. рублей (14,6%);

в 2020 году – 9 498 329,7 тыс. рублей (13,7%).

Объем безвозмездных поступлений в доходах бюджета области в 2018 году по отношению к ожидаемой оценке поступлений в 2017 году снижается (на 25,4%, или на 3 476 229,0 тыс. рублей) в связи с отсутствием распределения межбюджетных трансфертов федерального бюджета по бюджетам субъектов РФ.

В структуре расходов бюджета области 2018–2020 годов превалируют отрасли социального блока: «Образование» (в 2018 году – 27,7%, в 2019 году – 28%, в 2020 году – 28,7%), «Социальная политика» (34,2%, 34,6%, 34,5%), «Здравоохранение» (10%, 10,9%, 10,1%), также значительную долю в расходах бюджета области занимают расходы на национальную экономику (13,5%; 13,1% и 13,2% соответственно).

Общий объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств в 2018 году предусматривается в размере 10 899 678,5 тыс. рублей, что составляет к уровню 2017 года 98%; в 2019-2020 годах – с увеличением к уровню предшествующего года: в 2019 году – на 1,5% (до 11 065 658,8 тыс. рублей), в 2020 году – на 3,1% (до 11 404 370,0 тыс. рублей).

В структуре общего объема расходов бюджета области (в 2019 и 2020 годах – без учета условно утверждаемых расходов) расходы на исполнение публичных нормативных обязательств составят в 2018 году 16%, в 2019 году – 16,2%, в 2020 году – 16,5% (в 2017 году – 15,5%).

Перечень публичных нормативных обязательств на 2018-2020 годы не изменяется. Основанием для публичных нормативных обязательств Тульской области в 2018 году являются 30 нормативных правовых актов, в 2019 и 2020 годах – 29, что обусловлено окончанием срока действия 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» (до 01.01.2019).

В соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета области на 2018-2020 годы бюджетные ассигнования установлены по 31 ГРБС. Наибольшие объемы бюджетных ассигнований предусматриваются трем ГРБС: Министерству образования области, Министерству труда и социальной защиты области и Министерству здравоохранения области, суммарная доля которых в общем объеме бюджетных ассигнований 2018 года составит 70,1%, в 2019 и 2020 годах – 70,5% и 71,3% соответственно.

Законопроект сформирован на основе 30 госпрограмм, что на семь госпрограмм больше, чем учтено в Законе о бюджете области на 2017-2019 годы (в связи с выделением составляющих ряда госпрограмм в самостоятельные госпрограммы, а также в связи с появлением новой госпрограммы – «Модернизация и обновление специализированной техники в Тульской области»).

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

в 2018 году – 65 545 910,7 тыс. рублей (96,3% общего объема расходов бюджета области);

в 2019 году – 66 012 335,3 тыс. рублей (96,4% общего объема расходов бюджета области без учета условно утверждаемых расходов);

в 2020 году – 66 868 169,6 тыс. рублей (96,6%).

В общем объеме расходов бюджета области, направляемых на реализацию госпрограмм в 2018-2020 годах, наибольшие доли традиционно приходятся на госпрограммы:

«Развитие образования Тульской области» (27,4%, 27,7%, 28,6%);

«Развитие здравоохранения Тульской области» (19,9%, 21,1%, 20,6%);

«Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Тульской области» (18,3%, 18,3%, 18,4%).

В соответствии с Законопроектом объем бюджетных ассигнований на осуществление непрограммных направлений деятельности составит в 2018 году 2 489 267,4 тыс. рублей (3,7% от общего объема расходов); в 2019 и 2020 годах – 2 464 261,4 тыс. рублей и 2 343 843,3 тыс. рублей (3,6% и 3,4% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых расходов) соответственно. К уровню 2017 года доля непрограммных расходов в общем объеме расходов сокращается в 2018 году на 0,6 процентного пункта, в 2020 году – на 0,9 процентного пункта.

В 2018–2020 годах указанные бюджетные ассигнования предусматриваются 20 ГРБС. Наибольший объем бюджетных ассигнований по непрограммным направлениям предусматривается по разделам 0100 «Общегосударственные вопросы» и 1400 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации».

В структуре расходов бюджета области сохраняется тенденция сокращения инвестиционной составляющей (с 6,2% в 2018 году до 4,7% в 2020 году). В 2018 году к уровню 2017 года объем бюджетных ассигнований на бюджетные инвестиции уменьшается на 2 588 686,5 тыс. рублей (38,2%) до 4 187 924,2 тыс. рублей, в 2020 году к уровню 2018 года – на 931 382,1 тыс. рублей (22,2%) до 3 256 542,1 тыс. рублей. Объем средств, передаваемых в бюджеты муниципальных образований на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, составит: в 2018 году – 38,5% от общего объема бюджетных инвестиций (1 614 066,9 тыс. рублей); в 2019 году – 38,4% (1 624 369,3 тыс. рублей); в 2020 году – 54,8% (1 784 488,1 тыс. рублей).

Объемы бюджетных ассигнований дорожного фонда предусматриваются на 2018 год в сумме 4 145 567,7 тыс. рублей; на 2019 – 2020 годы – 4 844 392,5 тыс. рублей и 4 929 248,9 тыс. рублей соответственно.

Дорожный фонд сформирован в пределах прогнозируемых доходов, установленных Законом Тульской области от 20.07.2011 №1613–ЗТО «О дорожном фонде Тульской области».

Объем дорожного фонда области на 2018 год уменьшается на 464 532,3 тыс. рублей (на 10,1%) к уровню 2017 года (по ожидаемой оценке исполнения).

В соответствии с основными направлениями бюджетной политики области политика в сфере межбюджетных отношений в 2018 году и плановом периоде 2019 и 2020 годов будет направлена на решение следующих задач: обеспечение сбалансированности местных бюджетов; сохранение высокой роли выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов; повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов.

На 2018 год расходы бюджета области на межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований предусматриваются в объеме 18 794 252,6 тыс. рублей (с уменьшением к уровню 2017 года (оценке) на 6,5%); на 2019 год – в объеме 18 386 469,8 тыс. рублей (с уменьшением к уровню 2018 года на 2,2%), на 2020 год – в сумме 19 036 230,6 тыс. рублей (с увеличением к уровню 2019 года на 3,5%).

Снижение в прогнозируемом периоде 2018-2020 годов по отношению к уровню текущего года общего объема указанных расходов обусловлено значительным сокращением объема предоставляемых субсидий и иных межбюджетных трансфертов (в том числе в связи с отсутствием полной информации об объемах средств федерального бюджета, распределяемых бюджетам субъектов РФ).

В целях оказания финансовой поддержки со стороны бюджета области в финансировании первоочередных расходов бюджетов муниципальных образований и сбалансированности местных бюджетов в прогнозируемый период предусматривается ежегодный рост объема средств, передаваемых бюджетам муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности (в 2018 году – на 3,5% к уровню 2017 года; в 2019 году – на 5,4% к уровню 2018 года; в 2020 году – на 4% к уровню 2019 года).

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определен исходя из критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), равного 0,62665 (увеличен на 0,2% к показателю предыдущего бюджетного цикла (0,6251)).

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений определен исходя из критерия выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения равного на 2018 год – 202,88, на 2019 и 2020 годы – 211,00 и 219,44 соответственно (предусматривается с учетом ежегодной индексации на уровень прогнозируемой инфляции 4%).

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов с 1 января 2018 года вступят в силу положения Закона области о межбюджетных отношениях, предусматривающие увеличение единых нормативов отчислений:

в бюджеты муниципальных районов от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, с 40 до 65 процентов (дополнительные поступления в бюджеты муниципальных районов составят порядка 103,5 млн. рублей в 2018 году, 107,7 млн. рублей в 2019 году, 112,0 млн. рублей в 2020 году);

в бюджеты городских округов от налога на имущество организаций с 5 до 8 процентов (дополнительные поступления в бюджеты городских округов составят порядка 113,8 млн. рублей в 2018 году, в 2019-2020 годах 120,5 млн. рублей и 126,8 млн. рублей соответственно).

Законодательно распределяемый объем межбюджетных трансфертов в 2018 году составит 81,7% от общего объема межбюджетных трансфертов. Согласно части 16 статьи 18 Законопроекта распределение в 2018 году субсидий бюджетам муниципальных образований утверждается Правительством области в срок до 1 апреля 2018 года. По сравнению с 2017 годом срок сократится на один месяц. Перераспределение субсидий между бюджетами муниципальных образований Тульской области после 1 апреля не допускается (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе или софинансируемых за счет средств федерального бюджета, субсидий из резервного фонда Правительства Тульской области). 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.

Расходы бюджета области на обслуживание государственного долга области на 2018 год предусматриваются в объеме 925 880,9 тыс. рублей, что на 148 453,2 тыс. рублей (на 19,1%) выше аналогичных расходов, утвержденных на 2017 год. В плановом периоде 2019–2020 годов объем процентных расходов предполагается увеличить на 223 306,2 тыс. рублей (на 24,1%) и на 203 702,2 тыс. рублей (на 17,7%) по отношению к предшествующему году соответственно. Таким образом, расходы на обслуживание государственного долга области вырастут в 2020 году на 86% к оценке исполнения 2017 года.

Исполнение ранее принятых долговых обязательств по бюджетным кредитам, полученным Тульской областью из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита бюджета области, предусматривается с учетом реструктуризации имеющейся задолженности: в 2018-2019 годах – по 486 319,8 тыс. рублей (5% от суммы накопленной задолженности на 01.01.2018), в 2020 году – 972 639,6 тыс. рублей (10% от суммы накопленной задолженности на 01.01.2018).

Предлагаемые Законопроектом показатели государственного долга области на 2018–2020 годы, объем расходов на обслуживание государственного долга области соответствуют нормам, определенным статьями 106, 107, 111 БК РФ.

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