



АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ

шестого созыва

РЕКОМЕНДАЦИИ

заседания «круглого стола» на тему:

«О подходах к формированию основных параметров областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

Организатор: комитет по бюджету и налоговой политике

г. Архангельск

29 октября 2014 г.

Рассмотрев и обсудив с участием депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, представителей исполнительных органов государственной власти Архангельской области и контрольно-счетной палаты Архангельской области проект прогноза социально-экономического развития Архангельской области и отдельных показателей прогноза социально-экономического развития Ненецкого автономного округа на 2015 год и на плановый период до 2017 года и вопросы формирования основных параметров областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Составление проекта областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов основывалось на: основных направлениях бюджетной и налоговой политики Архангельской области на 2015 год и на среднесрочную перспективу, разработанных и утвержденных постановлением Правительства Архангельской области от 01 июля 2014 г. № 256-пп, которые содержат основные цели, задачи и приоритеты бюджетной и налоговой политики Архангельской на предстоящий период в сфере формирования доходного потенциала, расходования бюджетных средств, межбюджетных отношений, государственного долга и контроля за использованием бюджетных средств и прогнозе социально-экономического развития Архангельской области на 2015 год и на период до 2017 года.

Стратегическими направлениями налоговой политики на предстоящий период является динамичное поступление доходов в консолидированный бюджет Архангельской области, обеспечивающее потребности бюджета и сокращение государственного долга Архангельской области, и строиться с учетом изменений законодательства Российской Федерации при одновременной активной работе органов государственной власти и органов местного самоуправления по изысканию дополнительных резервов доходного потенциала областного бюджета и местных бюджетов.

Политика расходования бюджетных средств в Архангельской области в 2015 году и среднесрочной перспективе направлена на обеспечение решения приоритетных задач социально-экономического развития, установленных в документах перспективного планирования и в программных документах.

Развитие межбюджетных отношений в 2015 – 2017 годы предусматривает взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в следующих направлениях: использование механизмов стимулирования органов местного самоуправления к повышению эффективности деятельности по привлечению инвестиций, наращиванию собственной доходной базы местных бюджетов, повышению

эффективности бюджетных расходов, укрупнению муниципальных образований Архангельской области; совершенствование методик распределения межбюджетных трансфертов с целью повышения их результативности; совершенствование порядков предоставления межбюджетных трансфертов с целью минимизации (исключения) неиспользуемых остатков целевых средств в местных бюджетах; разработка комплекса мер по укреплению финансовой дисциплины, соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства (осуществление мониторинга выполнения указов Президента Российской Федерации, предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам при условии отсутствия наращивания кредиторской задолженности, ограничения необоснованного роста расходных обязательств; стимулирование органов местного самоуправления к оздоровлению общих экономических показателей на территории муниципального образования Архангельской области).

С 2008 года объем государственного долга Архангельской области имеет тенденцию к росту. В последние годы областной бюджет формируется в условиях предельного дефицита.

В целях оптимизации государственного долга необходимо проводить мероприятия по сокращению дефицита областного бюджета и государственного долга Архангельской области.

Приоритетными направлениями финансового контроля являются: соблюдение законодательства Российской Федерации и законодательства Архангельской области, регулирующего формирование, утверждение и исполнение программ Архангельской области, в том числе областной адресной инвестиционной программы; целевое и эффективное использование бюджетных средств, направляемых на строительство и ремонт объектов государственной собственности Архангельской области и объектов муниципальной собственности, на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда; соблюдение требований Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Прогноз социально-экономического развития Архангельской области и отдельных показателей прогноза социально-экономического развития Ненецкого автономного округа на 2015 год и на плановый период до 2017 года на котором основывается формирование параметров проекта областного бюджета на 2015 – 2017 годы разработан исходя из общеэкономической ситуации с учетом сценарных условий на 2015 – 2017 годы, одобренных Правительством Российской Федерации и основных макроэкономических показателей развития экономики региона в основных ее секторах.

В составе параметров, определяющих доходный потенциал бюджета области на планируемый период по бюджетобразующим источникам доходов, учтены положения налогового законодательства и методики расчета налогового потенциала муниципальных районов и городских округов по основным налогам, использованы макроэкономические показатели социально-экономического развития Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

87 % налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2015 году сформированы за счет 4 основных источников: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций, акцизов и налога на имущество организаций.

В структуре долговых обязательств Архангельской области существенная доля приходится на кредиты кредитных организаций, что может повлиять на устойчивость бюджетной системы.

Основные параметры областного бюджета выглядят следующим образом:

	2014 год, (утверждено бюджет)	2015 год (проект)	2016 год (проект)	2017 год (проект)
Доходы, млн. рублей	62 681,9	56 048,6	55 475,9	57 701,2
из них собственные налоговые и неналоговые доходы	44 520,3	41 528,3	44 537,1	47 958,5
Расходы, млн. рублей	73 232,3	63 058,7	39 633,9	57 483,7
Дефицит (-) /профицит (+), млн. рублей	-10 550,4	-7 010,0	+15 842,0	+ 217,5
Процент дефицита (профицита) к объему доходов без учета безвозмездных поступлений и с учетом исключения источников, на которые разрешено превышение дефицита	-23,7 %	12,8 %	35,6 %	0,4 %
Верхний предел государственного долга Архангельской области	на 1 января 2015 года: 35 621,5	на 1 января 2016 года: 40 740,6	на 1 января 2017 года: 24 898,6	на 1 января 2018 года: 24 681,1
Предельный объем государственного внутреннего долга Архангельской области, млн. рублей	44 520,3	41 528,3	44 537,1	47 958,5
Отношение верхнего предела государственного долга Архангельской области к объему доходов без учета безвозмездных поступлений, млн. рублей	80,0 %	98,1 %	55,9 %	51,5 %

Наибольший удельный вес в расходах областного бюджета на 2015 – 2017 годы занимают расходы на социальную сферу (социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт) – 66,5 %, а также расходы на национальную экономику, жилищно-коммунальное хозяйство – 18,8 %. В проекте областного бюджета обеспечены финансирование взятых обязательств по повышению средней заработной платы отдельных категорий работников областных государственных учреждений на 5,5 % в соответствии с указами Президента Российской Федерации, а также повышения заработной платы прочих работников государственных учреждений Архангельской области (кроме отдельных категорий работников, повышение заработной платы которых осуществляется в соответствии с указами Президента РФ) с 1 октября 2015 года.

Второй год проект трехлетнего областного бюджета сформирован в программном формате на основе утвержденных Правительством Архангельской области

государственных программ. На 2015-2017 годы запланированы к реализации 22 госпрограммы, а также прочие программы.

Общий объем расходов на реализацию программ:

	2014 год, млн. рублей	2015 год		2016	2017 год
		Проект, млн. рублей	% к предыду щему году	год Проект, млн. рублей	Проект, млн. рублей
Всего расходов по программам	72 756,1	62 276,9	85,6 %	38 151,1	53 976,2
По государственным программам	64 809,1	60 080,7	92,7 %	36 827,2	53 566,8
По прочим программам:	7 947,1	2 196,1	27,6 %	1 323,9	409,4
Адресные программы: Обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан из аварийного жилищного фонда и переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного строительства	3 610,5	1812,5	50,2 %	1 261,5	400,1
Региональная программа	4,1	10,2	250 %	6,2	9,4
Программа модернизации здравоохранения	2 414,5	301,1	12,5 %	56,3	-
Ведомственная целевая программа	1 918,0	72,4	3,8 %	-	-

Формирование объема и структуры расходов областного бюджета на 2015 - 2017 годы осуществлялось исходя из следующих общих подходов:

На формирование расходов областного бюджета существенное влияние оказало намерение Правительства Архангельской области привлекать федеральные бюджетные кредиты на частичное замещение кредитов кредитных организаций.

Условиями предоставления указанных бюджетных кредитов, предусматривают, в том числе, обязательства органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- сократить долю общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта

Российской Федерации к 01 января 2017 года до уровня 50 процентов суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;

- не допускать принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- соблюдать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- согласовывать с Министерством финансов Российской Федерации (до внесения в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) предполагаемые изменения в закон о бюджете субъекта Российской Федерации в случае, если указанные изменения приводят к изменению дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Выполнение этих условий позволит Архангельской области получать бюджетные кредиты из федерального бюджета.

Для выполнения условия о сокращении доли общего объема долговых обязательств Архангельской области по кредитам от кредитных организаций к 01 января 2017 года до уровня 50 процентов потребовалось уменьшить дефицит бюджета в 2015 году, существенно сократить плановые расходы бюджета в 2016 году и сформировать бюджет на 2016-2017 годы с профицитом.

Лимит средств областного бюджета по проекту областной адресной инвестиционной программы на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов определен в сумме 2 137,7 млн. рублей на 2015 год, в сумме 362,2 млн. рублей на 2016 год, в сумме 525,9 млн. рублей на 2017 год.

В проекте областного закона «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотрены безвозмездные поступления:

Наименование доходов	2014 год (Закон 59-4-ОЗ млн. рублей)	2015 год (проект)		2016 год (проект), млн. рублей	2017 год (проект), млн. рублей
		Сумма, млн. рублей	Изменение к 2014 году, %		
ВСЕГО безвозмездные поступления	17 487,2	14 520,3	83,0%	10 938,9	9 742,7
<i>в том числе:</i> ДОТАЦИИ	7 918,9	8 139,3	102,8%	5 016,0	3 993,6
Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности	5 907,3	6 966,9	117,9 %	4 789,5	3 854,8
Дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности	1 751,7	969,5	55,3%	-	-
Субсидии	1 887,9	570,6	30,2%	517,9	522,4

Субвенции	3 474,2	2 811,0	80,9 %	2 800,4	2 856,1
Иные межбюджетные трансферты	2 814,0	1 662,1	59,1 %	1 353,0	1 980,5
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций (от ГК – Фонд	2 034,3	1 337,3	65,7 %	1 251,5	390,1
Прочие безвозмездные поступления	8,6	-	0 %	-	-

Предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Архангельской области характеризуется следующими расходами:

	2014 год, млн. рублей	2015 год, млн. рублей	% к предыдущему году
Дотация на выравнивание поселений, муниципальных районов (городских округов) с учетом передачи дополнительных нормативов НДФЛ	956,2	1104,1	115 %
Субсидия на софинансирование вопросов местного значения	2 209,4	1 919,0	87 %
Прочие дотации и субсидии (дотация на сбалансированность местных бюджетов, субсидии на доставку муки и лекарственных средств в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и предоставление мер социальной поддержки квалифицированным специалистам в сельской местности)	53,5	53,5	100 %
Федеральные средства на осуществление полномочий РФ по воинскому учету и для ЗАТО Мирный	338,5	278,2	82 %
Субвенция на исполнение государственных полномочий Архангельской области	56,5	55,9	99 %

Учитывая вышеизложенное, участники «круглого стола» поддерживают в целом концепцию проекта областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов и **рекомендуют:**

I. Профильным комитетам областного Собрания депутатов, ответственным за рассмотрение отдельных разделов и подразделов классификации расходов областного бюджета и государственных программ Архангельской области:

1. Согласиться с общими подходами формирования доходов, расходов и дефицита (профицита) областного бюджета на 2015 - 2017 годы.

2. При подготовке мотивированных заключений по проекту областного закона «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»:

-проанализировать динамику изменения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий государственных программ Архангельской области на 2015 год по сравнению с аналогичным периодом прошлых лет;

-при сопоставлении бюджетных ассигнований, включенных в проект областного закона по главным распорядителям бюджетных средств, с предыдущим финансовым периодом, рассмотреть причины изменения (увеличения) расходных обязательств и оценить степень достижения поставленных целей и задач в представленных государственных программах.

3. Профильным комитетам в соответствии с пунктом 4 статьи 17 областного закона от 23 сентября 2008 года № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» представить в адрес комитета областного Собрания депутатов по бюджету и налоговой политике в срок до 5 ноября 2014 года (включительно) мотивированные заключения по проекту областного закона «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

II. Правительству Архангельской области:

1. Уделить особое внимание выполнению указов Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 596 – 602 и 606, от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и от 01 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы».

2. Провести мониторинг правоприменительной практики принятых муниципальных нормативных правовых актов о налоге на имущество физических лиц с подготовкой предложений в адрес глав муниципальных районов и городских округов Архангельской области о внесении в случае необходимости соответствующих изменений в муниципальные нормативные правовые акты.

3. Продолжить работу по оптимизации государственного долга Архангельской области в 2015 – 2017 годах.

4. Провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства для выработки экономически обоснованных решений в отношении данных объектов.

5. Рассмотреть возможность предусмотрения в отдельных материалах, представляемых к законопроекту, предложений о комплексе мер, разработанных на основе прогноза социально-экономического развития Архангельской области, которые будут способствовать повышению устойчивости экономики области (в случае развития ситуации по неблагоприятному сценарию).

6. Уделить внимание оценке достоверности прогнозных показателей, заложенных в основу формирования бюджета, и определению рисков недостижения прогнозируемых значений.

7. Не допустить сокращения объемов инвестиционных расходов в структуре областного бюджета, которое может повлиять на замедление темпов роста инвестиций в основной капитал в целом по экономике, увеличение внутренних заимствований и увеличение расходов на обслуживание государственного долга, на риски недопоступления в областной бюджет запланированных налоговых и неналоговых доходов.

8. Оценить возможные риски при невыполнении плана приватизации на 2015 – 2017 годы, которые могут повлечь необходимость возмещения выпадающих доходов областного бюджета.

9. Изменить подходы к формированию реестра мероприятий проекта областной адресной инвестиционной программы в части представления информации об источниках финансирования инвестиционной программы (средства федерального, областного и местных бюджетов, средства государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»), так как отсутствие данной информации не раскрывает полную и достоверную картину финансовой обеспеченности каждого объекта программы.

10. Проводить работу по привлечению внебюджетных источников для софинансирования социальных и инфраструктурных объектов для реализации областной адресной инвестиционной программы на 2015 год и среднесрочную перспективу.

11. Повысить эффективность использования средств областного бюджета, выделяемых на исполнение объемов государственных услуг (работ) подведомственными учреждениями исполнительных органов государственной власти Архангельской области.

12. Обеспечить адресность социальной поддержки граждан с учетом критерия нуждаемости в соответствии с федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 371-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26.3 и 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

13. Проводить работу с федеральными органами государственной власти по реструктуризации задолженности Архангельской области по федеральным бюджетным кредитам, в том числе выданным на цели дорожного строительства.

14. Рассмотреть предложения профильных комитетов Архангельского областного Собрания депутатов (по промышленной политике, транспорту, связи и экологии, по здравоохранению и социальной политике, по жилищной политике и коммунальному хозяйству, по природопользованию и лесопромышленному комплексу и по образованию и науке), поступившие в рамках проведения «круглого стола» на предмет оценки социально-экономических последствий недофинансирования отдельных мероприятий, включенных в государственные программы Архангельской области, указанные в рекомендациях профильных комитетов.

15. Представить в адрес комитета по бюджету и налоговой политике и профильных комитетов пути выхода из проблем, на которых акцентировали внимание участники «круглого стола» - профильные комитеты Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва.

Заместитель председателя
комитета областного
Собрания депутатов по бюджету
и налоговой политике



Е.В. Ухин