Заключение

Экспертного совета Общественной палаты Амурской области

по **проекту закона Амурской области**

**«Об областном бюджете на 2016 год»**

Рассмотрев внесенный в порядке законодательной инициативы губернатором области, проект закона «Об областном бюджете на 2016 год», Экспертный совет Общественной палаты Амурской области сделал следующие выводы.

Необходимо отметить, что проект бюджета Амурской области не отражает сложных стагнационных процессов, происходящих в России в 2015 году, которые окажут негативное влияние на показатели развития и результативности всех отраслей экономической деятельности на фоне протекающих структурных изменений в экономике России.

Прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем налоговых и неналоговых доходов областного бюджета снова занижен, как и в предыдущие годы, и не в полной мере соответствует показателям прогноза социально-экономического развития области на 2016 год.

При подготовке заключения Экспертный совет Общественной палаты Амурской области учитывал необходимость реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04 декабря 2014 года (в части бюджетной политики), стратегических целей развития страны, сформулированных в указах Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года, и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Рост валового регионального продукта запланирован меньшими темпами, чем он наблюдался в прошлые годы.

Вызывает обеспокоенность снижение бюджетных ассигнований на программы, преимущественно в социальной сфере (образование, спорт, здравоохранение). К примеру, по государственной программе «Развитие системы социальной защиты населения Амурской области на 2014-2020 годы» в 2016 году по сравнению с 2015 годом предусмотрено снижение на 491,8 млн. рублей (на 9,2%).

Снижение бюджетных ассигнований на программы в социальной сфере увеличивают риск дальнейшего оттока трудоспособного населения (преимущественно молодёжи) из Амурской области и последующего снижения доходной части бюджета 2016 года, так как основная его часть – это налог на доходы физических лиц (11 108 млн. рублей).

Каждая программа - это проект со своими показателями и индикаторами. Изменение финансирования требует их пересмотра и нового утверждения. Без этого могут возникать факты нецелевого использования, снижения эффективности.

К примеру, в государственной программе Амурской области «Модернизация жилищно-коммунального комплекса, энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Амурской области на 2014-2020 годы» по пункту «Обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов» предусмотрено снижение с 46,3 млн. (2015 года) до 14,1 (2016 год), однако по статье расходов «Другие мероприятия программы» снижение составляет лишь с 54,3 (2015) до 52 (2016).

Кроме того, по государственной программе «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области на 2014-2020 годы» идет увеличение бюджетных ассигнований с 6 640,9 млн. рублей в 2015 году до 7 535,4 млн. рублей в 2016 году.

Считаем, что изменение финансирования, особенно при существенном увеличении (в вышеуказанной программе – на 894,5 млн. рублей или 13,5%) требует их пересмотра и нового утверждения.

Вызывают настороженность неудовлетворительные темпы роста налоговых сборов с предприятий, занимающихся добычей полезных ископаемых и освоением природных ресурсов.

Существуют определенные риски превышения в 2016 году ожидаемой оценки уровня инфляции, представленной в прогнозе.

Таким образом, рассмотрев проект закона Амурской области «Об областном бюджете на 2016 год», эксперты Общественной палаты Амурской области пришли к следующему:

1. Подход, согласно которому при планировании бюджета ссылаются на прогноз социально-экономического развития Амурской области как предыдущих, так и плановых периодов, не отражает новых экономических стагнационных процессов, происходящих в России.

2. Есть риск не обеспечения заложенных расходов в бюджете на 2016 год в полной мере.

3. Считаем целесообразным предусмотреть в бюджете 2016 года плановые средства на долгосрочные целевые программы в социальной сфере в объеме не ниже уровня 2015 года. Это позволит сохранить социальную направленность бюджета.

Указанные замечания не являются препятствием для рассмотрения бюджета в первом чтении, но должны быть учтены при подготовке его к рассмотрению во втором чтении.

Приложение: рекомендации к публичным слушаниям по проекту областного бюджета на 2016 год на 6 л. в 1 экз.

Председатель Экспертного совета В.Ф.Утоплов

РЕКОМЕНДАЦИИ

к публичным слушаниям по проекту областного бюджета на 2016 год

Необходимо отметить, что проект бюджета Амурской области не отражает сложных стагнационных процессов, происходящих в России в 2015 году, которые окажут негативное влияние на показатели развития и результативности всех отраслей экономической деятельности на фоне протекающих структурных изменениях в экономике РФ.

Работники исполнительных органов власти при планировании бюджета ссылаются на прогноз социально-экономического развития области как предыдущих, так и плановых периодов, но на самом деле такой подход не отражает новых экономических процессов происходящих в России.

Чтобы оценить правильность планирования бюджета и оценить его влияние на развитие социально-экономической жизни Амурской области необходимо посмотреть на состояние экономики и реализацию бюджета в новых условиях, то есть исполненный бюджет 2014 года (переход на государственные программы) и утвержденный бюджет в 2015 году.

Хотя рост налоговых доходов областного бюджета продолжается из года в год, но темпы роста слегка выше темпов инфляции. Вероятно, что темпы инфляции в 2015 году резко снизят налоговые доходы.

Основу экономики Амурской области в 2015 году составили такие отрасли как промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт и торговля. Доля транспорта в составе ВРП выросла с 21,6% в 2013 году до 23% в 2014 году. Поскольку в транспортной отрасли на территории области реализуются в основном федеральные проекты, то это является для нас плюсом с точки зрения поступлений в бюджет.

По стоимости отгруженной (то есть, произведенной) продукции на первом месте в промышленном производстве у нас стоит добыча полезных ископаемых (48,4%), на втором обрабатывающая промышленность (26,2%) и на третьем производство электроэнергии и тепла (25,4%).

Таким образом, несмотря на то, что в лидерах в промышленности у нас числится обрабатывающая промышленность, но доля в ВРП у нее всего 4%. Это значит, что, несмотря на интенсивную работу, производительность труда в этой отрасли все еще низкая. Ниже, чем в сельском хозяйстве. В Амурской области срочно необходимо вводить новую промышленную политику, направленную на повышение производительности затрат, эффективности производства и создание дополнительных рабочих мест без снижения этих показателей.

Но в целом в Амурской области планируется строительство крупных производств – нефте-газохимическое производство, переработка сои, космодром «Восточный» и др. «Локомотивом» развития экономики может быть глубокая переработка, которая создает добавленную стоимость и соответственно пополнение бюджета за счет налоговых поступлений, а также рабочие места. Поэтому экономическая политика области должна быть направлена на создание инфраструктуры и развитие среднего и малого бизнеса вокруг «локомотивов». Таким образом, бюджет области должен отражать такие процессы.

Областной бюджет на 2016 год сформирован на макроэкономических показателях, которые требуют оценки. Согласно прогнозу индекс потребительских цен в 2016 году составит 6,6%, когда в предыдущие годы он был выше 10%. Таким образом, непонятен механизм расчета данного индекса, так как в сложных экономических условиях следует ожидать на уровне выше 10%.

В условиях формирования доходной части бюджета, где основные источники пополнения бюджета являются налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц индекс потребительских цен играет немаловажную роль. Получается, что при планировании бюджета плановые показатели налоговых доходов завышены и индекс спланирован на низком уровне. Но из года в год происходит корректировка плановых показателей налоговых поступлений в бюджет на уменьшение и с учетом сложившихся экономических условий, где скорее всего индекс потребительски цен будет выше 10%, следует ожидать увеличение угроз несбалансированности бюджета.

Рассматривая прогноз на 2016 год индекса физического объема валового регионального продукта, следует отметить его рост на 2,52%. Но рассматривая прогноз роста ВРП в реальных ценах, то планируемый индекс получится на уровне 3,11% с учетом индекса потребительских цен. Если рассчитать рост ВРП по планируемому индексу, то получится ВРП на уровне 261096,65 тыс. руб., тогда как в документах прогноз составил 278329,3 тыс. руб.

Обратим внимание на реальные доходы населения. С учетом индекса потребительских цен реальные доходы выросли на 11,4%. И можно считать, что этот фактор является единственным такого роста реальных доходов, так как согласно планируемым показателям уровень номинальной заработной платы увеличится на 0,03%, а она является основным источником формирования доходов.

Можно предположить, что рост среднедушевых доходов обусловлен снижением численности населения, однако согласно прогнозным показателям численность населения снизится на 0.19%, поэтому непонятен рост среднедушевых доходов населения.

В проекте областного бюджета, где применяется программный подход к планированию, четко прослеживается разрыв между целевыми индикаторами по каждой государственной программе и распределением бюджетных ассигнований на реализацию основных мероприятий государственных программ. Непонятен механизм достижения, как заданных индикаторов, так и объективность формирования самих индикаторов. В целом индикаторы отражают Указы Президента РФ изданные в мае 2012 года.

Структура бюджетных ассигнований на реализацию подпрограмм в некоторых государственных программах вызывает вопросы. Например, в программе «Развитие здравоохранение Амурской области а 2014-2020 годы» в бюджете 2016 года на реализацию подпрограммы «Обеспечение реализации основных направлений государственной политики в сфере реализации государственных программ» приходится 76% финансирования. Непонятно каким образом будут достигнуты заданные индикаторы и почему на данную подпрограмму приходится такой объем финансирования.

В программе «Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014-2020 годы» на подпрограмму «Обеспечение реализации основных направлений государственной политики в сфере реализации государственных программ» приходится 39% финансирования.

В тоже время, в других государственных программах на подпрограмму «Обеспечение реализации основных направлений государственной политики в сфере реализации государственных программ» в среднем приходится не более 15%. В месте с тем, в непрограммных расходах заложены денежные средства на обеспечение функционирования Правительства области.

Таким образом, необходимо сформировать систему нормативов в рамках государственных программ в части подпрограмм на обеспечение функций органов власти.

Межбюджетные отношения являются важнейшим элементом бюджетного устройства РФ, оказывающего влияние как на общество в целом, так и на жизнь всех граждан. Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Рассмотрим структуру дотаций в России, предусмотренных в местных бюджетах, которая приведена на следующей диаграмме.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составляют 70,6% от общего объема дотаций. По сравнению с 2013 годом объем указанных дотаций уменьшился на 15,6%.

В целях выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в бюджете субъекта Российской Федерации предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

В настоящее время в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территорий Амурской области размер дотаций муниципальным образованиям Амурской области рассчитывается исходя из анализа ряда основных показателей: численности постоянного населения области; индекса налогового потенциала; индекса бюджетных расходов; недостающих до достижения минимально установленного уровня бюджетной обеспеченности средств и др. В итоге уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований Амурской области определяется до и после распределения дотаций, выделяемых из бюджета. Рассмотрим структуру дотаций в Амурской области, предусмотренных в местных бюджетах, которая приведена на следующей диаграмме.

Основные проблемы связанны с наличием дефицита бюджетов, недостаточностью собственных источников доходов дляфинансирования расходных обязательств и,как следствие, высокий уровень финансовой зависимости от областного бюджета. Ежегодно объем межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Амурской области увеличивается. Система не направлена на мотивацию органов местного самоуправления Амурской области к повышению эффективности бюджетных расходов.

В качестве возможного варианта совершенствования распределения дотаций муниципальным образованиям Амурской области предлагаем увеличение суммы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным районам и городским округам за счет снижения суммы дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Это обусловлено тем, что:

1) даже после предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), многие муниципальные образования не достигают порогового уровня бюджетной обеспеченности. Происходит существенное отставание одних районов от других. Предоставление недостающей суммы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности позволит выровнять муниципальные районы (городские округа) до одного уровня бюджетной обеспеченности;

2) согласно «Основным направлениям бюджетной и налоговой политики Амурской области на 2015-2017 годы», финансовое обеспечение первоочередных расходов местных бюджетов будет осуществляться путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые направляются на сглаживание диспропорций в уровне бюджетных возможностей бюджета муниципальных образований. Данный вид финансовой помощи должен стать основным видом межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных районов, городских округов области;

3) дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов относятся к иным межбюджетным трансфертам. Статьей 139.1 Бюджетного Кодекса введено ограничение на объем иных межбюджетных трансфертов в общей сумме межбюджетных трансфертов. [Иные межбюджетные трансферты](http://base.garant.ru/70985384/#block_47) из бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в форме дотаций, могут предоставляться в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений. В Амурской области до 1 января 2017 года данная норма может нарушаться. В 2014 году объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов составил 9,5 %;

4) методика предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности более соответствует принципам прозрачности, объективности, достоверности проверяемости расчетов;

5) дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов распределяется исходя из нормативов на одного потребителя муниципальных услуг и исходя из необходимости покрытия недостатка средств на первоочередные расходы. Некоторые муниципальные образования могут быть заинтересованы в увеличении дефицита бюджета, с целью получения данной дотации, а не наоборот, его сокращения. Необходимо ввести ограничения на предоставление данной дотации.

Таким образом, предлагаю рассмотреть следующие замечания к бюджету Амурской области на 2016 год:

1. Осуществлять прогноз макроэкономических показателей более точно и исходя из новых экономических условий.
2. Сделать привязку индикаторов в рамках государственной программы к расходованию средств на подпрограммы.
3. При планировании расходов на обеспечение функций органов власти осуществлять нормативный подход.
4. Провести совершенствование распределения дотаций муниципальным образованиям Амурской области на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным районам и городским округам за счет снижения суммы дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Кандидат эконом. наук,

доцент кафедры экономической теории и

государственного управления АмГУ,

эксперт Общественной палаты Амурской области Зинченко М.В.