**Экспертное заключение**

**на проект Закона Амурской области**

**«Об исполнении бюджета за 2013 год».**

Известно, что публичные слушания являются одной из форм участия населения в местном самоуправлении. Действительно, есть вопросы, которые для населения являются жизненно важными и о том, как они решаются, население заинтересовано знать. Это – ремонт и строительство дорог, состояние коммунальной сферы, бесперебойное обеспечение электричеством и водой, регулярный рост тарифов.

Но на практике, планирование и исполнение бюджетов городов и всей Амурской области, в которых планируются и выделяются деньги на эти самые жизненно важные вопросы, для населения все еще не является темой интересной для обсуждения.

Я уже отмечал в прошлом году, что это происходит потому, что:

1. бюджеты и отчеты по их исполнению составляются в виде, совершенно недоступном для понимания простыми гражданами;
2. планы и отчеты по бюджетам совершенно не сопоставимы, во-первых, из-за разных форматов их составления, во-вторых, из-за того, что исполнение бюджета сравнивается не с его первоначальным утвержденным законом области видом, а с последним вариантом бюджета, который утверждается несколько раз в течение года (в 2013 году – 13 раз). Последний раз это происходит, как правило, в конце текущего года. Например, последний вариант бюджета 2013 года был принят Законодательным собранием 20 декабря 2013 года. Неудивительно, что исполнение бюджета по состоянию на 31 декабря 2013 года почти по всем статьям расходов составляет от 95 до 98%.

Справедливости ради нужно отметить, что такой порядок утвержден федеральными документами, и принят во всех регионах России. И работникам министерств финансов регионов и РФ этот порядок не кажется необычным, они в нем видят все, что им нужно для понимания процессов управления федеральными и областными деньгами. Но если правительства регионов решают выносить бюджет на публичные слушания, то его содержание должно быть понятным и для граждан. В частности, граждане области должны получить возможность:

1. сравнить бюджеты запланированные и исполненные по годам, чтобы они видели динамику поступления разных доходов и динамику расходования бюджета, особенно по направлениям, которые для населения являются жизненно важными;
2. увидеть как спланированный бюджет 2013 года (утвержденный в декабре 2012 года) соотносится с результатами исполнения бюджета (по состоянию на 31 декабря 2013 года).

Давайте сравним предлагаемый к публичным слушаниям отчет по бюджету за 2013 год с планом бюджета на 2014 год в том виде, в котором он был утвержден депутатами заксобрания Амурской области в декабре 2013 года. Как я отмечал выше, перечень плановых статей расходов отличается от списка фактических статей расходов. Поэтому для сравнения статей расходов планового бюджета на 2014 года с итогами расходования бюджета в 2013 году пришлось выбирать данные из Приложения №6 к Закону Амурской области о бюджете «Исполнение по разделам и подразделам классификации расходов бюджета за 2013 год». Только тогда удалось определить, к каким целевым статьям расходов в плане 2014 они относятся. Что получилось, видно в таблице 1.

Таблица 1. Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям как это принято в планах бюджетов области (в млн.рублей)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Целевая статья расходов | 2013 (факт) | 2014 (план) |
|  | Развитие сельского хозяйства | 4352,5 | 964 |
|  | ***Развитие системы социальной защиты*** | ***17511,5*** | ***5937*** |
|  | Развитие и сохранение культуры | 444,9 | 260 |
|  | Охрана окружающей среды | 75,3 | 724 |
|  | Модернизация ЖКХ | 7903,3 | 1700 |
|  | ***Здравоохранение*** | ***8463,7*** | ***7400*** |
|  | Обеспечение жильем населения | 0 | 600 |
|  | Экономическое развитие и инновационная экономика | 6955,6 | 1015 |
|  | Физкультура и спорт | 391,5 | 144 |
|  | Повышение эффективности деятельности органов государственной власти | 1388,5 | 6757 |
|  | Снижение рисков ЧС | 1105,8 | 896 |
|  | ***Образование*** | ***9762,2*** | ***10714*** |
|  | Транспортная система | 6455,6 | 2800 |
|  | Непрограммные расходы | 6855,6 | 680 |
|  | **ИТОГО** | **71666** | **40591** |

Сравнение данных подтверждает наш вывод о том, что планирование бюджета региона ведется не от фактического состояния социально-экономического развития за прошлые периоды, а основывается на других принципах, вероятно, на задачах «выбивания» средств из федерального бюджета.

Это еще раз подтверждает вывод о том, что проекты бюджетов будущих периодов составляются формально. Однако вести учет и сравнение плановых и фактических годовых показателей бюджета в одном формате необходимо. Из таблицы 1 видно, что более корректно используются цифры расходов, которые идут на так называемые «защищенные» статьи – образование, здравоохранение и социальную сферу и которые планируется запросить или получить из федерального бюджета.

В развитых рыночных экономиках все статьи расходов даются с детальной расшифровкой. Ссылаться на западный опыт можно, поскольку сама идея трехлетнего бюджетирования взята оттуда. Взята, но не понята, и не осмыслена. Поэтому мы и видим из вышеприведенной таблицы, что план 20143 года совершенно не отражает сложившиеся потребности в финансах в 2013 году. Такое невозможно. Следовательно планирование ведется формально. Читая отчеты о деятельности министерств и управлений понятно, что более миллиарда рублей отпущенные на целевую программу «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти» ушли не на рост эффективности управления, а на повышение зарплаты в ведомствах. Согласно отчетам, средняя зарплата в них составляет от 41 до 51 тысяч рублей в месяц. При том, что средняя зарплата в Амурской области не превышает 28 тысяч рублей в месяц.

Таким образом, все усилия власти направлены в основном на распределение поступающих в регион средств, как собственных налоговых и неналоговых поступлений, так и средств федерального центра. Поскольку четкого плана расходов нет, поэтому и приходится пересматривать бюджет каждый месяц.

Сравнение отчетов 2012 и 2013 года показывает, что порядок цифр по разным статьям расходов выдерживается. Это говорит о том, что определенные приоритеты в развитии социально-экономической жизни региона у правительства есть. Однако сравнение результатов исполнения бюджетов 2012 и 2013 годов некорректно по многим статьям, поскольку неправильным является включение дополнительных средств на ликвидацию последствий наводнения в общий отчет по бюджету, полученных из Москвы. Это искажает данные о состоянии экономики региона, и будет мешать планированию бюджета следующего года.

Из таблицы 2 видно, что главными приоритетами по государственной поддержке являются социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и национальная экономика, в том числе сельское хозяйство и дорожное строительство. Очевидно, что и в 2013 году бюджет Амурской области имел ярко выраженную социальную направленность.

Таблица 2. Исполнение по разделам классификации расходов бюджета области за 2012 и 2013 годы (в млн.рублей)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Наименование | 2012 | 2013 |
| 1 | Общегосударственные расходы | 1365,4 | 1361,5 |
| 2 | Национальная оборона | 28,8 | 27,0 |
| 3 | Нацбезопасность и правоохранительная деят. | 883,5 | 1105,8 |
| 4 | Национальная экономика, в том числе: | 10010,3 | 17763,7 |
|  | Сельское хозяйство | 2187,3 | 4352,5 |
|  | Транспорт | 429,2 | 213,6 |
|  | Дорожное хозяйство (фонды) | 3117,5 | 6242,0 |
| 5 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 6204,4 | 7903,3 |
| 6 | Охрана окружающей среды | 121,2 | 75,3 |
| 7 | Образование | 8688,5 | 9762,2 |
| 8 | Культура и кинематография | 331,2 | 444,9 |
| 9 | Здравоохранение | 9495,1 | 8463,7 |
| 10 | Социальная политика | 10091,4 | 17511,5 |
| 11 | Физическая культура и спорт | 281,2 | 391,5 |
| 12 | Средства массовой информации | 110,8 | 97,7 |
| 13 | Непрограммные расходы | 3526,1 | 6758,8 |
|  | **ИТОГО РАСХОДОВ** | **51108,1** | **71665,9** |

К сожалению, в Амурской области собственные налоговые и неналоговые доходы редко когда превышают 50% поступлений в консолидированный бюджет области. Это говорит о слабости нашей экономики.

Кроме того, из таблицы 3 и рисунка 1 видно, что продуктивность деятельности существующих предприятий в Амурской области снижается последние два года. Снижаются доходы по налогу на прибыль предприятий. Странные вещи происходят с налогом на доходы с физических лиц (НДФЛ). Они упали в 2012 году на 4 млрд.рублей и теперь растут очень низкими темпами. По данным областной налоговой инспекции в 2012 году область получила НДФЛ в объеме 13,4 млрд.рублей. Но сумма НДФЛ, перечисленная предприятиями в консолидированный областной бюджет в первом квартале 2013 года, почему то в отчет за 2012 год не попала, также как и в этом году. Возможно, изменились порядки перечисления части этого налога в федеральный бюджет. Но ссылок по этому вопросу я нигде не нашел.

Таблица 3. Доходы областного бюджета по отдельным налогам (в млн.рублей, данные по 2014 году – план).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Налоговые доходы** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| Налог на прибыль организаций | 4737 | 5434 | 7458 | 8518 | 9433 | 8068 | 8419 |
| Налог на доходы физлиц | 8720 | 9716 | 10350 | 11858 | 7875 | 8482 | 10753 |
| Налог на имущество | 2190 | 2580 | 2996 | 2779 | 3359 | 3611 | 3931 |
| Налог на полезные ископаемые | 469 | 777 | 918 | 1578 | 1840 | 1700 | 1713 |

Зато другие налоги растут. Из таблицы 3 мы видим, что более трехсот миллионов рублей дополнительно по сравнению с прошлым году мы получили в бюджет по налогу на имущество.

На рисунке 1 видно как упали поступления в бюджет по налогу на прибыль предприятий и по НДФЛ. Чтобы исправить ситуацию, области нужно и дальше наращивать потенциал сельского хозяйства, поддерживать реализацию инфраструктурных проектов, а также новые стройки федерального значения. Без них у правительства области не будет ресурсов на дальнейшее улучшение социальной сферы, коммунального и дорожного хозяйства.

Несмотря на все существующие формы поддержки развития малого бизнеса в течение последних пяти лет доходы от его деятельности едва превышают 1-1,3 млрд.рублей в последние пять лет. Хотя известно, что более половины населения в Амурской области работают в сфере мелкого частного предпринимательства. Получается, что все государственные средства уходят на поддержку начинающих предпринимателей. При этом малые компании, работающие по 10-20 лет, по прежнему подвергаются пристрастному контролю со стороны силовиков и контролирующих организаций. В результате средняя зарплата в малом бизнесе не превышает 20-25 тысяч рублей.

Рис. 1. Доходы областного бюджета по отдельным налогам (в млн.рублей)

Хотя на взгляд граждан Амурской области, первоочередная задача власти изыскивать средства в инвестирование тех направлений экономики, которые способны увеличивать доходы бюджета, повышать его финансовую устойчивость и иметь больше средств на улучшение жизненно важных направлений, указанных в начале рецензии. Существующий малый бизнес является одной из таких отраслей.

В 2013 году на исполнение 19 долгосрочных целевых программ из бюджета затрачено 8,3 млрд.рублей. Это на 2 млрд.рублей больше, чем в 2012 году. Перечень целевых программ как нельзя лучше отражает приоритеты органов власти. В последние годы они определены более четко. Но в 2013 году основное внимание было уделено программам по обеспечению качественным жильем и услугами ЖКХ, по развитию сельского хозяйства, а также строительству сети автомобильных дорог общего пользования. Этого потребовали и обстоятельства, связанные с наводнением, которое нанесло урон инфраструктуре области, и существующие планы по опережающему развитию инфраструктуры области и ее основной отрасли – сельского хозяйства.

В целом можно сделать вывод о хорошем уровне оперативного управления бюджетом Амурской области в 2013 году. Недостатком является отсутствие внутренних стандартов планирования и исполнения бюджета, которые позволили бы повысить инициативу министерств и муниципальных управленцев с одной стороны. С другой стороны, наличие стандартов дало бы возможность населению включаться в процесс обсуждения главного для него вопроса – «куда идут налоги, которые они платят?».

Эксперт Общественной палаты Амурской области,

кандидат геол.-мин. наук,

магистр по управлению бизнесом (МВА),

доцент кафедры экономики и управления БГПУ Конюшок А.А.

16 июня 2014 года