**Заключение**

**Контрольно-счетной палаты Томской области**

**на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2014 год**

**и на плановый период 2015 и 2016 годов»**

**1. Общие положения**

Заключение Контрольно-счетной палаты Томской области (далее – Заключение) на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее – законопроект, проект закона) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законами Томской области «О Контрольно-счетной палате Томской области», «О бюджетном процессе в Томской области» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Томской области.

Контрольно-счетной палатой проанализирован представленный Администрацией Томской области (далее – Администрация) законопроект по структуре и содержанию, приложения к законопроекту, документы и материалы, представленные с ним, включая прогноз социально-экономического развития Томской области на 2014-2016 годы, а также проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования.

Документы и материалы, представленные вместе с проектом бюджета, соответствуют перечню, установленному статьей 184.2 Бюджетного кодекса РФ, за исключением представления паспортов государственных программ Томской области, а также методик расчетов и расчетов распределения некоторых межбюджетных трансфертов.

**2. Анализ увязки законопроекта с документами стратегического планирования Томской области и основными направлениями бюджетной и налоговой политики**

В соответствии с Законом Томской области «О бюджетном процессе в Томской области», составление проекта областного бюджета должно основываться на:

* Бюджетном послании Президента Российской Федерации;
* Программе социально-экономического развития Томской области;
* прогнозе социально-экономического развития Томской области;
* основных направлениях бюджетной и налоговой политики;
* реестре расходных обязательств Томской области.

В нарушение указанного положения подготовка проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период осуществлялась **при отсутствии Программы социально-экономического развития Томской области на среднесрочный период.**

В Заключении Контрольно-счетной палаты на законопроект о бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов также отмечалось отсутствие Программы как одного из основных документов, необходимых для составления проекта областного бюджета. Наличие Программы обосновано необходимостью увязки по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекса проектных и иных мероприятий, направленных на решение проблем, достижение стратегических целей и задач развития Томской области, что в настоящее время на среднесрочную перспективу Администрацией Томской области не обеспечено.

Одновременно с проектом закона об областном бюджете представлен Прогноз социально-экономического развития Томской области на 2014-2016 годы. Представленный документ содержит:

* основные показатели социально-экономического развития Томской области и России за период 2010-2012 годов;
* основные показатели социально-экономического развития Томской области за 2011-2012 годы и за 7 месяцев 2013 года;
* оценку показателей социально-экономического развития Томской области в 2013 году;
* возможные варианты предполагаемых показателей социально-экономического развития Томской области на прогнозный период 2014-2016 годов.

В текстовой части документа отражены предварительные итоги социально-экономического развития Томской области за 2012 год и за 7 месяцев 2013 года с оценкой до конца 2013 года, а также прогноз социально-экономического развития Томской области на 2014-2016 годы.

Следует отметить несоответствие содержания отдельных пунктов документа их наименованию. Так, в разделе 1.2. документа «Текущая социально-экономическая ситуация и оценка ее развития до конца 2013 года» в основном отражаются фактически достигнутые количественные и качественные характеристики показателей социально-экономического развития Томской области за 2011-2012 годы, а текущей социально-экономической ситуации отводится совсем незначительное место, что свидетельствует об отсутствии ее объективной оценки и, как следствие, невозможности выявления и определения перспектив развития экономики Томской области в среднесрочном периоде.

В пункте 2 документа «Внешние факторы и условия социально-экономического развития Томской области в 2014-2016 годах» представленная информация полностью заимствована из прогноза Минэкономразвития России «Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», что является недопустимым фактом, еще раз подтверждающим отсутствие объективной базы, как для среднесрочного, так и для долгосрочного стратегического планирования по причине неадаптивности выводов по анализу внешних и внутренних факторов развития экономики России, так как специфика региональной экономики в них не учтена.

Необходимо также отметить, что содержание Прогноза социально-экономического развития Томской области не соответствует требованиям Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области», так как это должен быть (п.12 ст.2) «документ научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Томской области, относящихся к определенным временным периодам и разработанных при различных внешних и внутренних условиях развития экономики».

Несмотря на неприменимость выводов по Прогнозу социально-экономического развития России напрямую для региональных условий, в разделе 3 документа «Основные прогнозные показатели социально-экономического развития Томской области на 2014 год и на период до 2016 года» дается оптимистичный прогноз социально-экономического развития Томской области, что фактически не подтверждается материалами и документами. Причиной тому являются оценочные значения основных показателей прогноза социально-экономического развития на 2013 год, рост по которым наблюдается только по ценовым индексам.

Сверка прогнозных значений пяти основных показателей на 2015 год, предусмотренных Стратегией социально-экономического развития Томской области до 2020 года (с прогнозом до 2025 года), показала расхождение их с показателями Прогноза социально-экономического развития Томской области на 2014-2016 годы.

Так, номинальный объем ВРП по прогнозу социально-экономического развития на 2015 год по оптимистическому сценарию составляет 455,9 млрд.руб., а по Стратегии - 571,1 млрд.руб. (реалистичный – 486,6 млрд.руб.). Численность населения в прогнозе социально-экономического развития – 1081,6 тыс.чел. в Стратегии по оптимистическому сценарию – 1074,1 тыс.чел. (реалистичный – 1066,7 тыс.чел.). Среднегодовая численность занятых в экономике в прогнозе СЭР – 501,8 тыс.чел. в Стратегии по оптимистическому сценарию – 505,2 тыс.чел. (реалистичный – 494,4 тыс.чел.). По показателям «Денежные доходы в расчете на душу населения в месяц» и «Средняя продолжительность жизни» также отмечено несоответствие значений.

Контрольно-счетная палата уже указывала в своем заключении на законопроект о бюджете на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов на несоответствие показателей, отраженных в Прогнозе, показателям Стратегии. За прошедший период корректировки не произведено, документы также разнятся в показателях.

Кроме того, при подготовке Прогноза и проекта областного бюджета необходимо учитывать количество вариантов (сценариев) прогноза и их наименование, утвержденных в Стратегии (3 варианта), либо внести изменения в Стратегию, позволяющие использовать ее не в качестве декларативного документа, а реального ориентира, необходимого для достижения поставленных целей с учетом имеющихся возможностей и ограничений.

Таким образом, анализ показателей прогноза социально-экономического развития Томской области и Стратегии социально-экономического развития Томской области свидетельствует о нарушении статьи 37 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающей надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, а также о неисполнении положений Закона Томской области «О прогнозной деятельности в Томской области» в части использования прогнозов для принятия органами государственной власти Томской области конкретных решений в области социально-экономической политики Томской области, формирования документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области, принятия решений по вопросам перспектив социально-экономического развития Томской области и др.

Представленные с законопроектом Основные направления бюджетной и налоговой политики Томской области в целом соответствуют основным приоритетам на предстоящий период, установленным на федеральном уровне.

Достижение целей и решение задач бюджетной политики Томской области будет осуществляться на основе решений, принятых на федеральном уровне:

* повышение эффективности расходов областного бюджета;
* развитие программно-целевых методов бюджетного планирования;
* обеспечение долговой устойчивости;
* повышение прозрачности и открытости областного бюджета и бюджетного процесса для населения.

Решение поставленных задач и основных направлений бюджетной политики, по мнению Администрации, должно обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость региональной финансовой системы. Однако, какими мерами будет обеспечена реализация задач и достижение целей, в документе указывается не по всем задачам.

Приоритеты налоговой политики Томской области на 2014-2016 годы соответствуют основным направлениям налоговой политики Российской Федерации и нацелены на стимулирование экономического роста в регионе и создание дополнительных рабочих мест посредством мер налогового стимулирования инновационной и инвестиционной деятельности, стимулирование деятельности в приоритетных секторах экономики в рамках государственных программ, а также увеличения налоговых и неналоговых доходов областного и местных бюджетов.

**3. Анализ параметров исходных макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Томской области**

Представленные Администрацией одновременно с законопроектом материалы и документы содержат неточности в части оценки реального ВРП.

Так, в Части 1 отражены разные оценочные значения ВРП на 2013 год - на стр.47 темп роста ВРП на 2013 год в номинальном выражении оценивается в объеме 383 млрд.руб., а в реальном выражении – **100,6 %**. Одновременно на стр.13 рост реального ВРП на 2013 год оценивается в размере **100,9 %**, без отражения номинального объема.

Таким образом, требуют уточнения и возможной корректировки оценочные значения номинального и реального ВРП в 2013 году, и, как следствие, уточнение прогнозных параметров на среднесрочный период.

Среднегодовой индекс потребительских цен оценивается по итогам года в размере 106,2%, при аналогичном прогнозе, используемом при составлении проекта областного бюджета на 2013 год. Темпы прироста объемов ВРП на 2014–2016 годы прогнозируются в размере 3,6%, 3,6% и 4,1%, а индексы-дефляторы запланированы в размере 105,2%, 105,0% и 105,0% соответственно. Основные макроэкономические показатели прогноза социально-экономического развития Томской области на 2008-2016 годы приведены в Приложении 1 к настоящему Заключению.

В целом динамика изменения реального объема ВРП соответствует общему тренду уровня ВВП России (диаграмма 1), но с учетом оценки объема ВРП на 2013 год (что вполне реалистично) прогноз на 2014-2016 годы может быть менее оптимистичным.

Анализ увязки основных макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Томской области по умеренно-оптимистическому варианту с соответствующими показателями в целом по России приведен в Приложении 2.

Диаграмма 1

Согласно материалам к законопроекту основой для составления областного бюджета на 2014-2016 годы принят Вариант 2 (умеренно-оптимистичный), что соответствует Сценарным условиям…, опубликованным Министерством экономического развития РФ в апреле т.г. По итогам социально-экономического развития Российской Федерации в январе-июле 2013 года Минэкономразвития скорректирована оценка показателей на 2013 год и на среднесрочную перспективу - уточненный прогноз социально-экономического развития опубликован 23.10.2013, при этом в качестве основного варианта при составлении проекта федерального бюджета на 2014-2016 годы принят Вариант 1 (консервативный).

Использование консервативного варианта предполагает существенную корректировку социально-экономических показателей в целом по России, что, соответственно, должно быть спроецировано на прогнозные показатели социально-экономического развития регионов в 2013 году и на среднесрочную перспективу.

Так, прогноз по ВВП России снижен (диаграмма 1) в 2013 году на 0,6 п.п., на 2014 год – на 0,7 п.п. с дальнейшим снижением ещё на 1 и 0,9 п.п. Прогноз по индексу промышленного производства в 2013 году снижен на 1,3 п.п., на 2014 год – 1,2 п.п. с последующей корректировкой в сторону снижения на 1,1 и 1 п.п. Аналогичная ситуация представлена и по другим показателям социально-экономического развития России.

Анализ показателей развития области в целом свидетельствует об устойчивой тенденции снижения и вхождения экономики региона в состояние стагнации.

Так, по информации Томскстата индекс промышленного производства за январь-август 2013 года составил всего 95,5%. Снижение промышленного производства наблюдается в течение всего 2013 года, и даже в случае значительного прироста в сентябре-декабре (что не подтверждается Материалами и документами, представленными с проектом областного бюджета) этот показатель может составить по году менее оценочных 98,1%, что в конечном итоге с одной стороны неблагоприятно отразится на прогнозных значениях, а с другой может способствовать росту показателя в прогнозном периоде благодаря эффекту низкой базы.

Кроме того, на фоне регионов Сибирского федерального округа (СФО) Томская область по итогам января-августа т.г. имеет низкое положение по показателю промышленного производства, наряду с такими субъектами, как Республика Алтай и Алтайский край, при средней величине данного индекса равной 103,3%.

Таблица 1

Индексы физического объема экономических показателей регионов СФО за январь-август 2013 года по данным Томскстата

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Индекс пром. произ-ва | в том числе: | | | Объем платных услуг населению | Ввод в действие жилых домов | Строительство | ИПЦ |
| добыча полезных ископаемых | Обрабатывающие произ-ва | произ-во и распр-е эл/энергии газа и воды |
| СФО | **103.3** | **109.5** | **101.1** | **97.5** | **102.2** | **111.4** | **95.3** | **…** |
| Республика Алтай | **90.9** | **92.4** | **87.2** | 92.8 | 104.9 | 115.3 | **79.1** | 107.0 |
| Республика Бурятия | 113.3 | 103.1 | 116.4 | 104.9 | 99.6 | 118.0 | 92.7 | 107.5 |
| Республика Тыва | 103.9 | 107.4 | 110.4 | 97.3 | 105.9 | **98.5** | 139.9 | 107.9 |
| Республика Хакасия | 103.9 | 107.3 | **94.7** | 119.0 | 100.6 | 101.1 | 121.0 | 106.2 |
| Алтайский край | **95.0** | 130.3 | **94.5** | **92.5** | 103.5 | 126.1 | 100.1 | 107.5 |
| Забайкальский край | 108.3 | 109.2 | **83.0** | 113.2 | 101.4 | 118.0 | 97.1 | 107.6 |
| Красноярский край | 104.6 | 114.9 | 103.3 | 101.5 | 103.6 | 124.9 | **88.1** | 106.7 |
| Иркутская область | 111.2 | 136.7 | **95.5** | **92.2** | 99.0 | 134.0 | 103.0 | 107.1 |
| Кемеровская область | 100.3 | 101.2 | 100.5 | **90.7** | **98.6** | 102.0 | 92.1 | 108.2 |
| Новосибирская область | 102.4 | 117.7 | 101.2 | 101.4 | 110.9 | 114.6 | 106.4 | 105.9 |
| Омская область | 104.4 | **83.4** | 105.4 | 98.5 | **98.8** | **90.4** | 99.5 | 107.9 |
| **Томская область** | **95.5** | **95.2** | **98.8** | **84.6** | **96.9** | **92.9** | **85.8** | **107.9** |

Не так ярко выражено снижение производства продукции сельского хозяйства, однако, на фоне ежемесячной динамики прироста в 2012 году не менее 10 п.п., текущее состояние в данном секторе даже при значительном оживлении в сентябре-октябре может не достигнуть ожидаемого уровня прироста 3,8%, в то же время показатель некоторого роста по итогам 2013 года может быть обусловлен эффектом низкой базы (95,7% в 2012 году).

В строительном секторе прогнозируется рост показателя «Объем выполненных работ по виду деятельности «Строительство» до 104,5% к уровню 2013 года. Умеренный темп роста показателя спрогнозирован на фоне фактического снижения по итогам 2012 года до 96,3% и до 90,2% в 2013 году (оценка). Снижение индекса наблюдается в течение всего 2013 года по сравнению с аналогичными периодами 2012 года, но с тенденцией сокращения разрыва с 38,9 п.п. за январь-март до 12,3 п.п. за январь-август текущего периода.

Анализ показателей, характеризующих состояние строительной отрасли, свидетельствует о непрекращающемся кризисе в данной сфере. Так, темп роста объема выполненных работ по виду деятельности «строительство» при незначительных темпах в 2008-2012 гг. (79,6%-96%), за исключением 2012 года, когда увеличение темпов роста было обусловлено влиянием инвестиционной активности, в январе-августе т.г. составил всего 85,8% (средний по СФО-95,3%), а по показателю «Ввод в действие общей площади жилых домов» - 92,9% (СФО-111,4%). С учетом состояния строительной отрасли Томской области, его оценки на 2013 год, а также с учетом показателя инвестиционной активности за прошедшие периоды, вызывает сомнение реалистичность приведенного Администрацией прогноза по виду деятельности «Строительство» на 2014-2016 годы.

Показатель «Объем платных услуг населению», потерявший по итогам 1 квартала всего 0,5 п.п. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, по итогам полугодия и 8 месяцев т.г. ощутимо потерял свои позиции, составив всего 96,5% и 96,9% соответственно. По оценке Администрации данное снижение обусловлено насыщением спроса услуг высокодоходными группами населения и невозможностью их потребления низкодоходными группами населения ввиду их высокой стоимости.

Данная оценка не в полной мере отражает причины сложившегося снижения, так как не учитывает такие факторы, как влияние низкой базы и значительный рост тарифов в 2012 году, сокращение в 2013 году предприятий, оказывающих платные услуги, и другие. Таким образом, вероятность достижения оценочного показателя на 2013 год (102,5%) может быть поставлена под сомнение.

«Объем оптовой торговли», показавший по итогам 1 квартала прирост 2,6%, не оправдал ожидания, и по итогам первого полугодия и 8 месяцев составил всего 93,9% и 96,1% по отношению к аналогичным периодам прошлого года.

Индекс цен на грузовые перевозки по-прежнему остается на высоком уровне, а некоторое снижение относительно уровня прошлого года может быть обусловлено, в том числе, влиянием высокой базы.

Таблица 2

| **Наименование показателя** | **январь-март** | | **январь-июнь** | | **январь-август** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2012 год** | **2013 год** | **2012 год** | **2013 год** | **2012 год** | **2013 год** |
| Промышленное производство | 102,7 | 91,4 |  |  |  |  |
|  |  | 104,0 | 96,7 |  |  |
|  |  |  |  | 103,7 | 95,5 |
| Продукция сельского хозяйства | 110,2 | 100,7 |  |  |  |  |
|  |  | 110,2 | 100,8 |  |  |
|  |  |  |  | 111,8 | 95,8 |
| Строительство | 110,0 | 71,1 |  |  |  |  |
|  |  | 100,3 | 80,9 |  |  |
|  |  |  |  | 98,1 | 85,8 |
| Оборот розничной торговли | 104,2 | 103,8 |  |  |  |  |
|  |  | 105,5 | 103,7 |  |  |
|  |  |  |  | 106,1 | 104,7 |
| Объем платных услуг населению | 102,5 | 102,0 |  |  |  |  |
|  |  | 100,2 | 96,5 |  |  |
|  |  |  |  | 100,5 | 96,9 |
| Объем оптовой торговли | 93,5 | 102,6 |  |  |  |  |
|  |  | 104,6 | 93,9 |  |  |
|  |  |  |  | 105,1 | 96,1 |
| Инвестиции в основной капитал | нет данных | нет данных |  |  |  |  |
|  |  | нет данных | нет данных |  |  |
|  |  |  |  | 104,1 | 101,8 |
| Индекс цен производителей промышленных товаров | 110,9 | 102,8 |  |  |  |  |
|  |  | 108,2 | 104,0 |  |  |
|  |  |  |  | 109,0 | 106,2 |
| Индекс цен на грузовые перевозки | 105,9 | 164,5 |  |  |  |  |
|  |  | 162,9 | 118,9 |  |  |
|  |  |  |  | 154,5 | 121,0 |
|  | март к марту | | июнь к июню | | август к августу | |
| Индекс потребительских цен | 104,5 | 108,1 |  |  |  |  |
|  |  | 105,4 | 107,8 |  |  |
|  |  |  |  | 106,2 | 107,5 |

Стабильно высоким остается уровень инфляции в Томской области. Так, за период 2008-2012 гг. ИПЦ (декабрь к декабрю) опускался ниже 107,4% только в 2011 году (106,1%). Анализ помесячной динамики ИПЦ в 2013 год по отношению к аналогичным периодам 2012 года показал, что уровень инфляции в регионе остается достаточно высоким, достигнув своего минимума (107,5%) только в июле-августе. Среди регионов СФО Томская область находится в четверке лидеров по уровню инфляции за январь-август 2013 года (107,9%). Даже с учетом максимально возможного снижения цен в сентябре-декабре т.г. на продовольственные товары и платные услуги (основные составляющие роста), есть опасение по итогам года получить инфляцию в размере не менее 107%, а в прогнозируемом периоде - в среднем на 1 п.п. выше общероссийского уровня.

Диаграмма 2

С учетом изложенного **умеренно-оптимистичные прогнозы, построенные на Варианте 2, в целом, и в частности по уровню ВРП Томской области на 2014 год (выше общероссийского показателя на 0,6 п.п.), не имеют достаточного обоснования и должны быть пересмотрены и критически оценены при рассмотрении и утверждении законопроекта.**

Анализ и сопоставление достигнутых результатов социально-экономического развития области в предыдущие годы, за 8 месяцев т.г. и прогноза развития области на 2014-2016 годы вызывает сомнение в реалистичности и обоснованности прогнозирования на среднесрочный период.

Оптимистичные значения основных макроэкономических прогнозных показателей развития области на 2014-2016 годы, характеризующих развитие как в отдельных сферах, так и в целом по уровню ВРП, заставляют усомниться в надежности прогнозирования на среднесрочный период.

Так, индекс объема продукции сельского хозяйства на фоне спада объемов 2012 года оценивается Администрацией в 2013 году на уровне 103,8 %, однако уже на 2014 год прогнозируется не обоснованный в материалах резкий прирост на 7.3 п.п. с дальнейшим снижением темпов роста в 2015 и 2016 годах до 103,1% и 102,0% соответственно.

Значительные темпы роста в 2014 году, а затем их снижение в 2015 и 2016 гг. прогнозируются Администрацией по объему добычи полезных ископаемых, а также по объему выпуска обрабатывающих производств. Динамика показателя «Добыча полезных ископаемых» оценивается в 2013 году в размере 102,0%, с увеличением темпов в 2014 году до 102,5% и снижением в 2016 г. до 102,3%.

Более контрастно выглядит резкое увеличение темпов роста в 2014 г. (105%) по объему выпуска обрабатывающих производств на фоне «провала» 2013 года (94%) и дальнейшего снижения темпов в 2015 г. до 104,2%.

Учитывая отсутствие предметных характеристик и выводов по разделам «Основных прогнозных показателей социально-экономического развития Томской области на 2014 год и на период до 2016 года» (Часть I), проблематично подтвердить либо подвергнуть сомнению реалистичность исполнения учтенных прогнозных величин с заявленными темпами роста.

**В целом Контрольно-счетной палатой сделан вывод о недостаточности информации, представленной в Части I материалов к законопроекту, для понимания перспектив развития в среднесрочном периоде различных сфер экономики и социального блока. Также предполагается некорректность ряда показателей по темпам роста. Таким образом, вызывает сомнение достоверность макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Томской области, и, соответственно, реалистичность расчета доходов областного бюджета.**

**4. Оценка достоверности ожидаемого исполнения областного бюджета**

**за текущий год**

Ожидаемое исполнение областного бюджета за 2013 год в целом по доходам по оценке Администрации может составить 42 546 014,2 тыс.руб. (за 2012 год – 42 490 444,5 тыс.руб.), с темпом роста к уровню 2012 года – 100,1%, в сопоставимых ценах – 93,1%, в том числе:

- по налоговым и неналоговым доходам 33 749 337,0 тыс.руб., с темпом роста – 104,9%, со снижением темпа в сопоставимых ценах – 97,6%,

- по безвозмездным поступлениям 8 796 677,2 тыс.руб., со снижением темпов до 85,2%, в сопоставимых ценах – 79,3%.

Как было отмечено выше, согласно статистическим данным общая тенденция экономического развития Томской области в 2013 году имеет устойчивое снижение, что позволяет оценивать итоги текущего года менее оптимистично, чем ожидалось по прогнозу при формировании бюджета.

Учитывая текущие показатели развития экономики, Контрольно-счетной палатой осуществлен перерасчет ожидаемого исполнения по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц, акцизам и налогу на имущество организаций с учетом исполнения за 8 и 9 месяцев 2013 года и среднегодового удельного веса прогнозируемого периода за последние 10 лет, а также за 4 года в поквартальном разрезе.

Расчеты не учитываютвозможное поступление в 4 квартале т.г. разовых доходов от консолидированных групп налогоплательщиков. Так, среднемесячное поступление налога на прибыль организаций за 9 месяцев – 740,2 млн.руб., и только в марте поступление составило 1 831 млн.руб. При сохранении в 4 квартале среднемесячного объема поступлений ожидаемое исполнение по налогу на прибыль организаций за 2013 год может составить 9 млрд.руб.; отклонение от оценки Администрации - 2,2 млрд.руб.

Исполнение по налогу на доходы физических лиц в областном бюджете может составить 9,2 млрд.руб. (в консолидированном бюджете – 15,4 млрд.руб.), что на 495 млн.руб. меньше прогнозируемого Администрацией.

Исполнение по налогу на имущество организаций за 2013 год может составить 5,7 млрд.руб.; отклонение от оценки Администрации составляет 55 млн.руб.

Таким образом, с учетом снижения экономической активности предприятий и организаций в 2013 году, поступления налогов по итогам 9 месяцев 2013 года в сравнении с аналогичным периодом и исполнением в целом по 2012 году, а также согласно произведенным расчетам, ожидаемое исполнение по указанным налогам за 2013 год по областному бюджету может быть ниже, что соответственно потребует корректировки прогнозных показателей по этим доходным источникам на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

Оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за 2013 год по неналоговым доходам, отраженная в материалах в общей сумме 57 648 тыс.руб. или 100,4% от плана (57 402 тыс.руб.), представляется завышенной. Исходя из уточненной оценки по каждому виду доходных источников, ожидаемые поступления указанных доходов могут составить 48 110 тыс.руб. (84% от плана).

Дополнительно сообщаем уточненные данные ожидаемого поступления по источникам финансирования дефицита областного бюджета от продажи акций и иных финансовых активов.

Исходя из уточненной оценки поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Томской области, ожидаемое поступление средств в 2013 году может составить 4 020 тыс.руб. или в 3,3 раза больше объема, предусмотренного в источниках финансирования дефицита областного бюджета (1 194 тыс.руб.), в основном за счет сверхпланового поступления средств от продажи пакета акций ОАО «Томскоблгаз» (ожидаемая цена продажи путем публичного предложения 3 895 тыс.руб., в плане - 464 тыс.руб.).

Кроме того, от продажи иных финансовых активов в октябре 2013 года поступили доходы в сумме 6 440 тыс.руб. (при плане 6 133 тыс.руб.) за выставленное на торги имущественное право (требование) к ЗАО «Томский подшипник», возникшее из обязательств по возврату денежной суммы, полученной ЗАО «Томский подшипник» в 2010 году по договорам беспроцентного займа.

**5. Доходы областного бюджета**

**5.1. Налог на прибыль организаций**

Ожидаемое исполнение областного бюджета в 2013 году по налогу на прибыль организаций оценивается Администрацией в объеме 11 220 420,0 тыс.руб, темп роста к уровню 2012 года составит 93,0%, в сопоставимых ценах – 86,5%.

В материалах и документах к законопроекту поступление налога на прибыль организаций в областной бюджет прогнозируется в следующих объемах:

на 2014 год – 12 976,3 млн.руб., с темпом роста 115,6%, в сопоставимых ценах – 109,6%;

на 2015 год – 13 090,2 млн.руб., с темпом роста 100,9%, в сопоставимых ценах – 96,0%;

на 2016 год – 14 220,2 млн.руб., с темпом роста 108,6%, в сопоставимых ценах – 103,5%.

Доля налога на прибыль в объеме собственных доходов областного бюджета в 2013 году ожидается в размере 33,2% (в консолидированном бюджете – 24,9%), с увеличением в 2014 году до 32,5% и дальнейшим сокращением до 30,0%.

Диаграмма 3

Контрольно-счетной палатой проведен анализ расчета налога на прибыль организаций на период 2014-2016 гг. по критериям и с учетом обстоятельств, указанных в материалах к законопроекту, а также с учетом рассчитанного ожидаемого объема поступлений за 2013 год.

В соответствии с основными прогнозными показателями социально-экономического развития Томской области на 2014 год и на период до 2016 года (материалы и документы к законопроекту) Администрацией в качестве основного для составления проекта областного бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (в материалах допущена опечатка «…основной для составления проекта областного бюджета *на 2013 год и на плановый период 2014 и 2016 годов*») рассматривается Вариант 2 (умеренно-оптимистичный). Данный вариант отражает развитие экономики в условиях реализации активной государственной политики, направленной на улучшение инвестиционного климата, повышение конкурентоспособности и эффективности бизнеса, на стимулирование экономического роста и модернизации, а также на повышение эффективности расходов бюджета.

Между тем, изложенная в материалах и документах информация не отражает сути и не раскрывает конкретных мер по реализации умеренно-оптимистичного варианта развития. Из изучения материалов нет четкого понимания, в чем конкретно заключается и какими методами и способами будет реализована активная государственная политика в среднесрочной перспективе; не изложены конкретные шаги, позволяющие уже в 2014 году оценить реалистичность прогнозных показателей. Фактически прогнозирование экономического развития области сводится к обозначению общих ориентиров 2016 года при отсутствии четко обозначенных перспектив 2014 года.

При отсутствии достаточно обоснованных и реалистичных показателей на 2014-2016 годы по объему ВРП, индексу промышленного производства, объему инвестиций и др. с особой осторожностью следует рассматривать прогнозы формирования прибыли прибыльных организаций и поступление налога на прибыль.

Так, прибыль организаций за 2013 год по оценке Администрации ожидается в размере 44 466 млн.руб. с темпом роста к уровню 2012 года – 92,3% (в сопоставимых ценах – 85,9%). Темп роста прибыли в 2014-2016 гг. прогнозируется в размере 108,2%, 107,6% и 108,5%, в сопоставимых ценах – 102,6%, 102,4% и 103,4% соответственно.

Прогнозируемый темп роста прибыли в 2013 году с учетом анализа социально-экономического развития области, изложенного в разделе 3 настоящего заключения, предполагается недостаточно корректным, а прогнозируемый темп роста прибыли на 2014 год, с учетом оценки социально-экономического состояния региона, представляется не вполне обоснованным, но в сочетании с эффектом низкой базы допустимым. Следует отметить, что при таких параметрах, определяющих рост прибыли в 2014 году, высок риск сокращения темпов роста в 2015 году на порядок меньше прогнозируемых 107,6% (на примере 2012 года, хотя и с меньшим «провалом»).

Диаграмма 4

По данным Томскстата за январь-июль 2013 года сальдированный финансовый результат по видам экономической деятельности составил 22 328,9 млн.руб. (93,9% к аналогичному периоду 2012 года), объем полученной прибыли составил 29 316,8 млн.руб. (Тр. - 106,5%), убыток - 6 987,9 млн.руб. (Тр. – 187,1%), при сокращении доли прибыльных организаций с 75,8% в 2012 году до 68,5% в 2013 году.

Диаграмма 5

Вызывает сомнение обоснованность прогнозирования темпов роста налога на прибыль в 2014 году - выше темпов роста прибыли прибыльных организаций на 7,4 п.п., объективных предпосылок для данного прогнозирования в материалах и документах не представлено.

В материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, вообще **не представлен расчет по доходам областного бюджета от налога на прибыль организаций.** Доля данного источника составляет треть собственной доходной части бюджета. Исключение обоснования прогнозируемой суммы дохода, при темпе роста к текущему году 115,6%, по мнению Контрольно-счетной палаты, некорректно. Это снижает реалистичность бюджета и не позволяет в полной мере оценить достоверность прогнозирования. В приведенных в части III (стр.35) «Особенностях расчетов поступлений…» по налогу на прибыль организаций лишь перечислены факторы, взятые для расчета прогноза, но отсутствуют характеристики и степень влияния данных факторов на улучшение динамики зачисления по налогу на прибыль в областной бюджет.

При рассмотрении законопроекта следует детально изучить в динамике последних лет и в плановом периоде реалистичность и достоверность прогнозирования поступлений от участников консолидированных групп налогоплательщиков, поскольку недостижение плановых значений по поступлениям от налога на прибыль в 2012 и в текущем году обусловлено в большей степени этим «темным местом» в налоговой политике.

Также необходимо обосновать прогноз по росту доходов от налога на прибыль по виду экономической деятельности (ВЭД) «Обрабатывающие производства». Так, на 2014 год планируется получить 1 909,9 млн.руб., с темпом роста к текущему году 154,4%. По информации Департамента экономики, при приведении в соответствующие условия по сопоставимым данным, темп роста составит 109,6%. При этом индекс промпроизводства по данному ВЭД составит всего 105% по умеренно-оптимистичному варианту. На 2015 и 2016 годы прогнозируется снижение поступлений – до 1 485,2 млн.руб. и 1 618,8 млн.руб. соответственно; индекс промпроизводства практически без изменений – 104,2% и 105,1%. С учетом изложенного существенного отклонения в прогнозе необходимо также привести обоснование и подтвердить реалистичность сумм, учтенных в прогнозе поступлений по данному источнику.

Аналогичная ситуация по ВЭД «Добыча полезных ископаемых» - рост суммы доходов по налогу на прибыль в абсолютном значении на 2014 год указан 119,7%, при этом индекс промпроизводства – только 102,5%.

С учетом отсутствия расчета по налогу на прибыль в материалах к законопроекту, не представляется возможным однозначно подтвердить достоверность сумм прогнозируемого объема поступлений на 2014 год и плановый период. Расчеты, произведенные Контрольно-счетной палатой на основании прогноза ожидаемого исполнения по налогу на прибыль в 2013 году, динамики поступлений за ряд лет, а также с учетом расчетов поступлений по видам экономической деятельности с применением индексов промпроизводства и индексов-дефляторов, приведенных в «Основных показателях прогноза социально-экономического развития Томской области на 2013 год и на период 2014-2016 годы», дали результаты, отличающиеся от сумм, учтенных в законопроекте, в меньшую сторону: по 2014 году - на 2 420 млн.руб., по 2015 году – на 1 180 млн.руб., по 2016 году – на 883 млн.руб.

С учетом изложенного **для возможности принятия суммы прогнозируемых доходов по налогу на прибыль в объеме, предложенном Администрацией, следует рассмотреть достоверность применяемых макроэкономических показателей по видам экономической деятельности, а также обосновать направления реализации активной государственной политики в экономике в целях исправления негативных показателей в динамике развития региона.**

**5.2. Налог на доходы физических лиц**

Ожидаемое исполнение консолидированного бюджета в 2013 году по налогу на доходы физических лиц по оценке Администрации может составить 16 180,4 млн.руб. (исполнение областного бюджета при нормативе зачисления 60% - 9 686,2 млн.руб.), темп роста к уровню 2012 года – 107,2% в сопоставимых ценах – 99,7%).

В материалах и документах к законопроекту поступление налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет прогнозируется в следующих объемах:

- на 2014 год – 18 024,1 млн.руб., с темпом роста 111,4%, в сопоставимых ценах – 105,6%;

- на 2015 год – 20 018,8 млн.руб., с темпом роста 111,1%, в сопоставимых ценах – 105,7%;

- на 2016 год – 22 252,1 млн.руб., с темпом роста 111,2%, в сопоставимых ценах – 106,0%.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ, с 2014 года доля зачисляемого в областной бюджет налога на доходы физических лиц будет составлять 85%, а с учетом дополнительного норматива распределения НДФЛ в местные бюджеты в 2014 году доля налога, зачисляемого в областной бюджет, составит 70%.

Доля налога в собственных доходах областного бюджета в 2013 году составит 28,7%, с увеличением от 31,6% до 32,8% в 2014-2016 годах.

Диаграмма 6

В пояснительной записке к законопроекту представлены условия прогнозирования доходов бюджета от налога на доходы физических лиц. Прогноз поступлений налога рассчитан Администрацией в условиях действия главы 23 части второй Налогового Кодекса Российской Федерации. Расчет налога основывается на прогнозе ожидаемых поступлений налога в 2013 году, с учетом темпов роста заработной платы в разрезе муниципальных образований Томской области и в целом по области на 2014-2016 годы.

Сопоставление динамики темпов роста налога на доходы физических лиц и фонда оплаты труда показало общее совпадение трендов, за исключением итоговых показателей 2012 года и прогнозных на 2013 год. Значительный прирост по итогам 2012 года обусловлен, в том числе, реализацией Указа Президента РФ № 597, а прогнозируемое снижение в 2013 году на 6,9 п.п. в сравнении с прошлым годом может быть обусловлено негативными тенденциями социально-экономического развития Томской области.

По оценке Контрольно-счетной палаты темп роста налога по итогам 2013 года под влиянием эффекта высокой базы может составить не более 102%, а не 107,3% по оценке Администрации.

Диаграмма 7

Необходимо отметить, что в материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, не представлен подробный расчет прогнозных объемов по налогу на доходы физических лиц, что снижает прозрачность бюджета и не позволяет в полной мере оценить достоверность прогнозирования. Содержащийся в материалах расчет представляет собой арифметическое сложение прогнозных объемов поступления налога по муниципальным образованиям Томской области и не раскрывает сведений о параметрах, учитываемых при прогнозировании на среднесрочный период. Также не указан объем в суммовом выражении планируемой к погашению задолженности.

При этом вызывает сомнение объективность примененных темпов роста НДФЛ в разрезе муниципальных образований. Темп роста НДФЛ на 2014 год как по областному бюджету, так и по муниципальным образованиям применен единый – 111,4%, что объективно. Однако по ряду муниципальных образований отличается существенно от среднего. Например, по городу Томску, где высокая экономическая активность, темп роста 113,6%, а по Тегульдетскому и Зырянскому - 116,8% и 116,4% соответственно. Значительно выше, чем по городу Томску, темп роста НДФЛ по Томскому району (118,2%), Молчановскому (118%) и Асиновскому (121,2%) районам. А по Каргасокскому и Парабельскому районам прогнозируется рост только 106%.

В виду отсутствия в материалах показателей по динамике ФОТ по муниципальным образованиям, подтвердить реалистичность поступления НДФЛ как в областной бюджет, так и в доходы бюджетов муниципальных образований, не представляется возможным, а темпы роста требуют пояснений.

На основании расчета ожидаемого исполнения по налогу на доходы физических лиц в 2013 году, доли НДФЛ в ФОТ с применением сложившихся за 2009-2012 годы и предложенных Администрацией на 2013-2016 годы темпов роста номинальных объемов ФОТ, Контрольно-счетной палатой произведен расчет объема поступлений по НДФЛ в консолидированный бюджет. Расчетно прогнозный объем поступлений налога в консолидированном бюджете в 2014 году может составить 17 438 млн.руб. (в областном бюджете – 14 822 млн.руб.), что на 586 млн.руб. (498 млн.руб. в областном) меньше планируемого Администрацией.

При сохранении негативной динамики социально-экономического развития области в 2014 году, объемы НДФЛ в консолидированном бюджете в 2015 и 2016 годах могут составить 19 468 млн.руб. и 21 746 млн. руб. соответственно, что на 550 млн.руб. и на 506 млн.руб. меньше внесенных в проекте бюджета; прогноз по областному бюджету меньше на 468 млн.руб. и 430 млн.руб. соответственно.

**Таким образом, прогнозные значения на 2014 - 2016 годы требуют обоснования реалистичности поступления в доход консолидированного бюджета сумм по данному источнику.**

**5.3. Налог на имущество организаций**

Ожидаемое исполнение областного бюджета в 2013 году по налогу на имущество организаций по оценке Администрации составит 5 718,1 млн.руб., темп роста к уровню 2012 года – 119,3%, в сопоставимых ценах – 111%.

В материалах и документах к законопроекту поступление налога на имущество организаций в областной бюджет прогнозируется в следующих объемах:

- 6 221,1 млн.руб. в 2014 году, с темпом роста 108,8%, в сопоставимых ценах – 103,1%;

- 6 958,1 млн.руб. в 2015 году, с темпом роста 111,8%, в сопоставимых ценах – 106,4%;

- 7 754,5 млн.руб. в 2016 году, с темпом роста 111,4%, в сопоставимых ценах – 106,2%.

Доля налога на имущество в объеме собственных доходов областного бюджета в 2013 году прогнозируется Администрацией в размере 16,9% со снижением в 2014 году до 15,6% и постепенным увеличением до 16,3% в 2016 году.

Диаграмма 8

Контрольно-счетной палатой проведен анализ критериев и факторов, оказывающих влияние на формирование прогнозных значений поступления налога на имущество организаций на 2014-2016 годы.

Так, прогнозное значение объема инвестиций в основной капитал в 2013 году по данным Администрации может составить 114 868,0 млн.руб. С учетом среднемесячного объема инвестиций за 7 месяцев т.г. (44 388,3 млн.руб. или 38,6% к прогнозируемому уровню) и при прочих равных условиях оценочное значение объема инвестиций на 2013 год может составить 76 094,4 млн.руб. или 66,2% прогнозируемого.

Сравнение данных отчетов УФНС России по Томской области о налогооблагаемой базе за 2011 и 2012 годы (отчет 5-НИО) показало положительную динамику в 2012 году по налоговой базе (114,8%), сумме налога, исчисленной к уплате в бюджет (114,0%), а также сумме налога, не поступившей в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам налоговых льгот (110,8%). При этом произошло снижение в 2012 году общего количества налогоплательщиков на 256 единиц (на 5,1%) и незначительный прирост налогоплательщиков, применяющих федеральные и региональные льготы по налогу.

Диаграмма 9

Наибольшее влияние на рост объема капитальных вложений в текущем году оказала динамика инвестиций в добычу полезных ископаемых, что соответствует общероссийскому тренду развития сферы «добыча полезных ископаемых».

Сопоставление темпов роста инвестиций, налоговой базы и налога на имущество показало следующее. На период 2013 – 2016 гг. темпы роста инвестиций прогнозируются Администрацией на уровне, не превышающем 101%, что, с учетом информации, изложенной в материалах и документах к законопроекту и показателях социально-экономического развития области, представляется вполне обоснованным.

Одновременно, прогноз прироста налоговой базы в 2013 году (8,0%) с увеличением в 2014 году на 0,2 п.п. и дальнейшим снижением прироста к 2016 году до 6,2 п.п. может свидетельствовать об отсутствии (по прогнозам Администрации) значительного влияния инвестиционной активности на рост налоговой базы и соответственно на объем отчислений налога на имущество. Слабый рост прогнозируемой инвестиционной активности в 2014-2016 годах свидетельствует об отсутствии перспектив устойчивого роста, в том числе и налоговой базы, и, как следствие - отсутствие значительного прироста налоговых поступлений.

Анализ трендов роста налоговой базы и налога на имущество за прошедшие периоды свидетельствует о зависимости объемов поступлений налога от темпов роста налоговой базы, что не наблюдается при прогнозе на 2013 и 2014 годы, где расхождение в темпах роста составляет 3 п.п. и 5,1 п.п. соответственно. При прогнозировании на 2015 и 2016 годы данный дисбаланс устранен.

Материалы и документы не содержат информацию о крупных (значимых) инвестиционных проектах, реализуемых в 2013 – 2014 годах, а также перспективах увеличения инвестиционной активности в краткосрочном периоде, позволяющих положительно оценивать рост налоговой базы по налогу на имущество организаций.

С учетом изложенного Контрольно-счетной палатой произведен **расчет прогноза поступлений на среднесрочный период, который существенно не отклоняется от сумм поступлений по данному источнику, предложенных Администрацией.**

**5.4. Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации**

Общая сумма поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ, в бюджет Томской области на 2014 год прогнозируется в размере 5 406,7 млн.руб., что выше ожидаемого исполнения в 2013 году на 910,7 млн.руб. или на 20,2%. В 2015 году планируется увеличение доходов на 915,2 млн.руб. или 16,9%, в 2016 году на 977,1 млн.руб. или 15,4%.

Прогноз поступления акцизов на 2014-2016 годы рассчитан, исходя из прогнозируемых объемов реализации подакцизных товаров, ставок акцизов, установленных в главе 22 «Акцизы» Налогового кодекса РФ с учетом изменений, вступающих в силу с 1 января 2014 года, проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годы», основных направлений налоговой политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

В 2014 году доля доходов от акцизов, поступающих в областной бюджет от уплаты производителями Томской области **акцизов на алкогольную продукцию** с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов составит 40%, пиво, вина - 100%.

Согласно Федеральному закону от 30.09.2013 № 269-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса РФ» индексация ставок акцизов в 2014-2016 годах на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов, пиво, вина составит:

- в 2014 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 25%, пиво на 20%, вина на 14,3%;

- в 2015 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 20%, пиво на 11,1%, вина на 12,5%;

- в 2016 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 10%, пиво на 5%, вина на 11,1%.

Прогнозируемое поступление в 2013 году доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов по данным Администрации составят 75,6 млн.руб. при утвержденном в составе доходов – 158,4 млн.руб.

По состоянию на 01.10.2013 объем доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов составил 5,3 млн.руб. или 3,3% от планового. При фактически сложившемся темпе уплаты акцизов на указанный вид алкогольной продукции в 2013 году возможно поступление доходов по данному виду акцизов в объеме значительно ниже ожидаемого исполнения. Указанные опасения подтверждены информацией Департамента потребительского рынка, согласно которой объем алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, произведенный томскими производителями в 2013 году, составит 59 тыс.дкл в связи с наличием сдерживающих факторов по улучшению ситуации на ОАО «ЗПП Томский», вместо учтенных в расчете ожидаемых поступлений в бюджет в 2013 году - 129 тыс.дкл.

Согласно данным, указанным в материалах, объем алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, произведенный томскими производителями, в 2014 году составит 528 тыс.дкл, в 2015 году - 570 тыс.дкл, в 2016 году – 582 тыс.дкл. Прогноз объемов подтвержден также Департаментом потребительского рынка в ответе на запрос Контрольно-счетной палаты.

Администрацией произведен расчет доходов от уплаты акцизов на данную продукцию, исходя из перспективных планов по запуску производства на ОАО «ЗПП Томский». При этом объем выпуска в 2013 году предполагался 129 тыс.дкл за 4 мес., скорректирован до 59 тыс.дкл на 2 мес. Соответственно, в 2014 году плановый объем (528 тыс.дкл) может быть обеспечен при выпуске продукции по 44 тыс.дкл в месяц.

**С учетом изложенного реалистичность объема поступлений по данному доходному источнику требует дополнительного рассмотрения.**

Согласно Федеральному закону от 30.09.2013 № 269-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса РФ» индексация ставок **акцизов на бензин и на другие нефтепродукты** в 2014-2016 годах составит:

- в 2014 году на автомобильный бензин на 10,0-18,4 %, в зависимости от класса бензина, на дизельное топливо на 7,9 - 10%, в зависимости от класса дизтоплива, на моторные масла на 10%, на прямогонный бензин на 20%;

- в 2015 году на автомобильный бензин на 9,5-20 %, в зависимости от класса бензина, на дизельное топливо на 10-20%, в зависимости от класса дизтоплива, на моторные масла на 10%, на прямогонный бензин на 10%;

- в 2016 году на автомобильный бензин на 22,6 % (5 класс), на дизельное топливо на 13,8% (5класс), на моторные масла на 5,4%, на прямогонный бензин на 8,6%.

Доля доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в 2014 году, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, по сравнению с 2013 годом не изменилась и составит 72%, в 2015 - 2016 годах также составит 72%. В соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» норматив распределения от уплаты акцизов на нефтепродукты для Томской области составит в 2014 году - 0,6311% , в 2015 году - 0,6415%, в 2016 году - 0,6590 %.

Согласно расчету Администрации общая сумма поступления доходов по акцизам на нефтепродукты в 2014 году в доход областного бюджета составит 1 993,2 млн.руб., в 2015 году – 2 371,8 млн.руб., в 2016 году - 3 066,7 млн.руб. Расчет произведен с учетом главы 22 Налогового кодекса РФ, Основных направлений налоговой политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов и долей производства нефтепродуктов по классам, взятых из пояснительной записки к проекту федерального бюджета на 2013 год. Таким образом, в расчете не учтены положения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годы», согласно которому норматив распределения от уплаты акцизов на нефтепродукты в 2016 году для Томской области составит 0,6590%, а не 0,6415% взятых в расчет.

В расчете учтены требования Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=EA70BCBE88DAED4B4494FD3D69D90D10DB3B1572CDDD8E4598E660143DA5E8C6AE1886B93D70033BV7hDH) от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», согласно которому органы государственной власти субъекта РФ с 01.01.2014 обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты устанавливаются исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований.

Контрольно-счетной палатой произведен расчет поступления акцизов на нефтепродукты в доход областного бюджета на основе прогнозных показателей объемов поступления акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет.

Согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» поступление акцизов на нефтепродукты в федеральный бюджет (28%) прогнозируется в сумме 139 622,9 млн.руб. Соответственно, к зачислению в бюджеты субъектов РФ планируется от уплаты акцизов на нефтепродукты 359 030,3 млн.руб.(72%). Таким образом, **доходы, подлежащие зачислению в бюджет Томской области от уплаты акцизов на нефтепродукты, в 2014 году могут составить 2 265,8 млн.руб. (359 030,3\*0,6311/100), а с учетом 10% отчислений в местные бюджеты - 2 039,2 млн.руб., что на 46 млн.руб. выше планируемых доходов по законопроекту.**

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2012 № 203-ФЗ «О внесении изменений в статьи 181 и 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» с 01.07.2013 введен новый **акциз на топливо печное бытовое**, вырабатываемое из дизельных фракций прямой перегонки и (или) вторичного происхождения, кипящих в интервале температур от 280 до 360 градусов Цельсия. В соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» доходы от уплаты таких акцизов зачисляются в бюджеты субъектов РФ по нормативу 100 процентов.

По состоянию на 01.10.2013 в бюджет Томской области за 2 месяца поступили доходы от уплаты акциза на топливо печное бытовое, вырабатываемое из дизельных фракций прямой перегонки и (или) вторичного происхождения, кипящих в интервале температур от 280 до 360 градусов Цельсия, в сумме 4,5 млн.руб. Указанный источник доходов Администрацией не учтен ни в ожидаемом исполнении 2013 года, ни в расчетах на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов.

Таким образом, **при сохранении темпов поступления доходов в бюджет Томской области от уплаты данного акциза и норматива зачисления в бюджеты субъектов, а также, учитывая индексацию указанного акциза в 2014 году (10%) – доходы Томской области в 2014 году могут быть увеличены на 29,7 млн.руб.**

Исходя из изложенного, в целом прогноз поступлений в 2014-2016 годах в доход областного бюджета акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, подлежит корректировке.

**5.5. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности**

Прогнозируемая на период 2014-2016 годов динамика доходов областного бюджета от использования имущества, находящегося в собственности Томской области (без учета процентов от предоставления бюджетных кредитов), характеризует снижение общей планируемой суммы и доли данных доходов в структуре налоговых и неналоговых доходов областного бюджета по сравнению с учтенными в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», а также с фактом за предшествующие периоды: 2014 год - 56 578 тыс.руб. (0,14%), 2015 год - 44 681 тыс.руб. (0,10%), 2016 год - 45 286 тыс.руб. (0,095%).

Доходы, получаемые в виде **арендной платы за земельные участки, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков**, на 2014 год прогнозируются на основании расчетов администраторов доходов (Департамента по управлению государственной собственностью и Департамента архитектуры и строительства) в общей сумме 15 251 тыс.руб., что составляет 96,3% к ожидаемому исполнению за 2013 год (15 834 тыс.руб.), 2015 год - 8 197 тыс.руб. (снижение на 7 054 тыс.руб. или в 1,9 раза к предыдущему году), 2016 год - на уровне 2015 года в сумме 8 197 тыс.руб. Указанные доходы складываются из двух видов доходов:

1) Доходы в видеарендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земельные участки, находящиеся в собственности Томской области (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений), на 2014 год прогнозируются в сумме 8 000 тыс.руб., на 2015-2016 годы - 8 100 тыс.руб. ежегодно. Расчет произведен администратором доходов (Департаментом по управлению государственной собственностью) исходя из действующих договоров аренды земельных участков и планируемых к передаче в аренду еще 7 земельных участков общей площадью 50,9 тыс.кв.м.

В представленных прогнозных расчетах не учтено планируемое на 2014 год погашение задолженности по арендным платежам ряда арендаторов в общей сумме 880 тыс.руб., в том числе: ОГУП «Первомайское ДРСУ» - 339 тыс.руб.; ООО «Рилонд» - 201 тыс.руб.; ООО СК «Демос» - 107 тыс.руб.; физические лица, входящие в ГСК «Спартак» - 233 тыс.руб.

Таким образом, прогноз доходов по данному источнику может быть увеличен: 2014 год - на 880 тыс.руб., 2015, 2016 годы (с учетом индексации величины арендной платы) - соответственно на 115 тыс.руб. и 315 тыс.руб.

Отметим, что общая сумма задолженности по арендным платежам за земельные участки, находящиеся в собственности Томской области, в текущем году возросла в 2 раза - с 718 тыс.руб. на начало 2013 года до 1 402 тыс.руб. по состоянию на 30.09.2013. Основным должником является ГСК «Спартак» - 911 тыс.руб., из них долг в сумме 434 тыс.руб. признан к взысканию решением Арбитражного суда Томской области от 03.11.2009, но исполнительное производство по принудительному погашению данной задолженности окончено 24.03.2012 в связи с невозможностью взыскания.

2) Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, полномочия по распоряжению которыми переданы на уровень субъекта, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, прогнозируются на 2014 год в сумме

7 251 тыс.руб., из них:

- 7 154 тыс.руб. (как и по плану на текущий год) в соответствии с договором аренды земельного участка площадью 90 га, расположенного в границах поселения (5 км от с.Коларово), заключенным в 2010 году с УМП «Томскстройзаказчик» сроком действия до 31.12.2014 г.;

- 97 тыс.руб. в соответствии с договором аренды земельного участка площадью 20,3 га, расположенного в границах городского округа (г.Томск, Кузовлевский тракт, 2б), заключенным в 2013 году с МУП «Томскстройзаказчик» сроком действия до 07.06.2020 г.

Платежи за аренду земельного участка, расположенного в 5 км от с.Коларово, вышеуказанным арендатором (УМП «Томскстройзаказчик») не осуществляются, задолженность по арендной плате по состоянию на 13.09.2013 составила 27 242,6 тыс.руб. (без учета неустойки), в том числе в областной бюджет - 13 621,3 тыс.руб. Меры по обеспечению взыскания указанной задолженности в судебном порядке администратором данного вида доходов (Департаментом архитектуры и строительства) до настоящего времени не приняты. Более того, УМП «Томскстройзаказчик» в нарушение Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» передало 06.02.2012 свои права и обязанности по указанному договору аренды земельного участка новому арендатору - ООО «Томскстройзаказчик Плюс». Исковое заявление о признании недействительным договора о передачи прав и обязанностей по договору аренды направлено Департаментом архитектуры и строительства в Арбитражный суд Томской области лишь по прошествии более полутора лет - в октябре 2013 года.

Исходя из вышеизложенного, представленная к законопроекту оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за 2013 год (на уровне плана - в сумме 7 154 тыс.руб.), не соответствует реальному положению дел. Также имеется риск неисполнения планируемых доходов по данному источнику (в сумме 7 154 тыс.руб.) и на 2014 год.

Планируемый объем доходов **от сдачи в аренду имущества,** находящегося в оперативном управлении органов государственной власти Томской области и созданных ими учреждений (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений),на 2014 год предусмотрен на уровне ожидаемого исполнения за 2013 год - в сумме 30 972 тыс.руб. На 2015-2016 годы - 25 482 тыс.руб. ежегодно. Прогноз доходов по данному источнику на 2014, 2015 годы снижен, соответственно, на 2 636 тыс.руб. (8%) и на 4 616 тыс.руб. (15%) по сравнению с объемами, предусмотренными Законом Томской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Расчет доходов по данному источнику на 2014 год произведен администратором доходов исходя из величины арендных платежей по действующим договорам аренды областного имущества, прогнозируемого среднегодового индекса потребительских цен в Томской области (105,5%) и взыскания просроченной задолженности по арендным платежам. Ожидаемая к концу 2013 года задолженность по арендным платежам составит 7,1 млн.руб., в том числе 6,6 млн.руб. - по ОАО «Томскгражданпроект», в отношении которого открыта процедура конкурсного производства.

Прогнозные показатели доходов областного бюджета от сдачи в аренду имущества на 2015, 2016 годы недостаточно обоснованы в связи с тем, что в расчетах не исключены доходы по объектам, внесенным в Прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Томской области на 2014, 2015 годы: по шести нефтяным скважинам из семи, сдаваемым в аренду в настоящее время, 92 объектам газового хозяйства, имущественному комплексу (г. Томск, ул. Угрюмова, 1) и другим объектам.

В отношении остальных 918 объектов газового хозяйства общей протяженностью 354,7 км, расположенных в г.Томске и 9 муниципальных районах (на которые у Томской области отсутствуют правоустанавливающие документы), сдаваемых в настоящее время в аренду, Комиссией по имуществу бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области в сентябре 2012 года был рассмотрен вопрос о целесообразности признания права собственности на указанные объекты за муниципальными образованиями и рекомендовано обеспечить оформление этих прав в срок до конца 2014 года.

Созданной Межведомственной рабочей группой разработан План мероприятий по оформлению права муниципальной собственности на указанные объекты газового хозяйства, построенные за счет средств областного бюджета в 1992-2004 гг., согласно которому в органы местного самоуправления должна быть передана техническая документация на объекты газового хозяйства в срок до 15.10.2013 г. Однако на текущий момент главам муниципальных образований направлены лишь обращения с приложением вышеуказанного Плана мероприятий. По предварительной оценке, большинство муниципальных образований согласно на проведение указанных мероприятий, но при условии финансового обеспечения из областного бюджета процедур до момента признания права собственности муниципальных образований и последующих расходов на постановку на кадастровый учет земельных участков под газопроводами. При этом возникновение новых расходных обязательств областного бюджета на 2014 год не предусмотрено.

Исходя из вышеизложенного, прогнозные показатели по данному источнику доходов могут быть уменьшены в 2015 году на 5 684 тыс.руб., в 2016 году - на 6 729 тыс.руб.

Прогнозируемые **доходы от перечисления части прибыли**, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей областных государственных унитарных предприятий, на 2014 год рассчитаны по 5 действующим предприятиям (ГУП ТО «Областное ДРСУ», ОГУП «Кожевниковское ДРСУ» и ОГУП «Первомайское ДРСУ», ОГУП «Томский областной центр технической инвентаризации» и ОГУП «Областной аптечный склад») в сумме 3 853 тыс.руб. (что на 1 069 тыс.руб. или 38% больше плана текущего года), на 2015-2016 годы - соответственно, 4 220 тыс.руб. и 4 457 тыс.руб.

Исходя из показателей перспективных планов развития областных государственных унитарных предприятий на 2014-2016 годы, указанные доходы могли быть увеличены в целом на 840 тыс.руб. ежегодно. Однако, учитывая фактически сложившуюся ситуацию с ГУП ТО «Областное ДРСУ» (невыполнение показателей утвержденной программы финансово-хозяйственной деятельности предприятия на 2013 год, получение убытков по результатам деятельности за 1 полугодие текущего года в сумме 53,2 млн.руб. вместо запланированной прибыли), существуют риски непоступления в областной бюджет данных доходов в полном объеме.

Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или **дивидендов по акциям, принадлежащим Томской области**, прогнозируются на 2014 год в сумме 6 502 тыс.руб., со снижением на 10% к ожидаемому исполнению за 2013 год (7 217 тыс.руб.). Ожидаемое исполнение по данному источнику доходов составляет 144% к установленному плану на текущий год. Прогноз доходов на 2015 год - 6 782 тыс.руб. (с ростом на 280 тыс.руб. к предыдущему году), на 2016 год - 7 150 тыс.руб. (с увеличением на 368 тыс.руб. по сравнению с 2015 годом). Расчет произведен администратором данного источника доходов (Департаментом по управлению государственной собственностью) на основании прогнозных показателей развития хозяйственных обществ с долей Томской области в уставных капиталах на трехлетний период 2014-2016 гг.

Прогноз доходов по данному источнику на 2014 и 2015 годы снижен, соответственно, на 2 197 тыс.руб. (25%) и на 3 324 тыс.руб. (33%), по сравнению с объемами, предусмотренными Законом Томской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», в основном, в связи с отказом от приватизации трех областных унитарных предприятий дорожного комплекса.

Из 29 хозяйственных обществ, пакеты акций и доли в уставных капиталах которых принадлежат Томской области по состоянию на 01.10.2013, ежегодную выплату дивидендов осуществляет менее 1/3 обществ (в 2013 году по итогам работы за 2012 год - 8 обществ). Фактический размер дивидендов хозяйственных обществ со 100%-ной долей Томской области в уставном капитале (в 2013 году - пять из восьми обществ, перечисливших дивиденды в областной бюджет) составляет 10-12% чистой прибыли. ОАО «Томскпромстройбанк» выплатило дивиденды в размере 25% чистой прибыли. ОАО «Полигон» и ОАО «Ростелеком», в которых Томская область является миноритарным акционером, перечислили дивиденды в незначительной сумме - соответственно 31 тыс.руб. и 1 тыс.руб.

Размер поступивших в 2012 году дивидендов в расчете на 1 тысячу рублей, вложенных из областного бюджета в уставные капиталы хозяйственных обществ по состоянию на 01.01.2012, составил 5,42 руб. (2011 г. - 4,88 руб., 2010 г. - 4,79 руб.). Несмотря на почти ежегодные дополнительные вклады областных средств в уставные капиталы хозяйственных обществ (так, в текущем году по состоянию на 01.10.2013 осуществлены дополнительные вклады средств областного бюджета в уставные капиталы трех хозяйственных обществ в общей сумме 146,6 млн.руб., в том числе: ООО «Томское агентство привлечения инвестиций» - 28,9 млн.руб.; ООО «Томское время» - 21,8 млн.руб.; ООО «Аэропорт ТОМСК» - 95,9 млн.руб.), прогнозируемый размер дивидендов в расчете на 1 тыс.руб. вложенных средств увеличивается незначительно: 2014 год - 6,64 руб. (77% от ожидаемого исполнения за 2013 год); 2015 год - 6,92 руб.; 2016 год - 7,3 руб.

Сравнительный анализ динамики прогнозных и отчетных показателей результатов деятельности хозяйственных обществ за ряд лет указывает на существенные расхождения их значений, что свидетельствует о недостаточной степени достоверности и надежности разрабатываемых прогнозных показателей развития данных организаций, на основании которых администратором производится расчет доходов областного бюджета. Планируемые показатели доходов областного бюджета в виде дивидендов не учитывают фактические (более высокие по сравнению с прогнозом) объемы исполнения указанных доходов в 2010-2013 годах (за 2010 год - 227% от плана; за 2011 год - 125%; за 2012 год - 104%; ожидаемое за 2013 год - 144%).

Кроме того, расчет прогнозных показателей указанного вида доходов на 2014-2016 годы произведен без учета планируемых изменений в госсекторе в отношении хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля Томской области составляет более 51% (повышение размера выплачиваемых дивидендов до 25% чистой прибыли, а также перечисление в областной бюджет прибыли, нераспределенной на финансирование инвестиционных проектов и иные цели, вместо 10% чистой прибыли, установленных распоряжением Администрации Томской области от 20.01.2010 № 34-ра).

Учитывая вышеизложенное, прогноз доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Томской области, возможно увеличить на 2014 год, как минимум, на 7 551 тыс.руб., 2015 год - на 7 941 тыс.руб., 2016 год - на 8 426 тыс.руб.

**5.6. Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, находящихся в собственности Томской области,** на 2014 год прогнозируются в общей сумме 46 488 тыс.руб. или на 3,6% меньше по сравнению с ожидаемой оценкой за 2013 год (48 215 тыс.руб.). Ожидаемое исполнение по данному источнику доходов составляет 96% к плану на текущий год. Прогноз доходов на 2015 год - 18 593 тыс.руб. (снижение на 27 895 тыс.руб. или на 60% к показателю 2014 года), на 2016 год доходы не определены (таблица 3).

Таблица 3

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| показатели | 2012 год (отчет) | 2013 год | | 2014 год (проект) | | 2015 год (проект) | | 2016 год (проект) | |
| план | ожид. исп-е  т.р. / % к плану | тыс. руб. | к ожид. 2013  т.р. / % | тыс. руб. | к 2014  т.р. / % | тыс. руб. | к 2015 т.р. / % |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, находящихся в собственности Томской области - всего, в том числе: | 5 287 | 50 289 | 48 215  96% | 46 488 | -1 727  96% | 18 593 | -27 895  40% | - | - |
| - от реализации имущества | 3 520 | 43 885 | 41 847  95% | 45 084 | +3 237  108% | 18 593 | -26 491  41% | - | - |
| - от продажи земельных участков | 1 767 | 6 404 | 6 368  99% | 1 404 | -4 964  22% | - | - | - | - |

Представленную к законопроекту оценку ожидаемого исполнения областного бюджета за 2013 год по доходам от реализации имущества, находящегося в собственности Томской области (41,847 млн.руб. или 95% от плана), а также от продажи земельных участков (6,368 млн.руб. или 99% от плана) следует уточнить:

- 23,4 млн.руб. (53% к плану) - от реализации имущества;

- 9,8 млн.руб. (153% к плану) - от продажи земельных участков.

Итоговый ожидаемый доход от продажи материальных активов, находящихся в собственности Томской области - 33,2 млн.руб. при плановом объеме указанных доходов в сумме 50,3 млн.руб. Недостижение планируемых объемов доходов от реализации Прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Томской области на 2013 год связано с тем, что процедура приватизации двух объектов и, соответственно, поступление дохода от их приватизации может перейти на 2014 год (20,6 млн.руб.). Шесть объектов приватизации (г. Томск, ул. Пушкина, 63, стр. 25; Шегарский район, перекресток автодорог Мельниково-Трубачево-Колпашево, 1,2 км по направлению на северо-восток, стр. 2 и 3; г. Асино, ул. Тельмана, 37/1 и 37/2, а также 3 автомобиля) планируется исключить из Прогнозного плана приватизации на 2013 год, в том числе в связи с их передачей в муниципальную собственность на безвозмездной основе (планировавшийся доход - 10,3 млн.руб., из них за земельные участки - 2,1 млн. руб.).

Вместе с тем следует отметить, что девять из 13 проданных объектов приватизации реализованы по цене, превысившей сумму запланированного дохода, в связи с чем план текущего года по доходам от реализации данных объектов превышен на 12,2 млн.руб., в том числе по земельным участкам - на 3,2 млн.руб. Кроме того, в текущем году поступили сверхплановые доходы в сумме 2,3 млн.руб. с учетом пени от продажи имущественного комплекса (г. Томск, пер. Картасный, 6), приватизированного в 2012 году.

Исходя из вышеизложенного, а также с учетом предложений Контрольно-счетной палаты по разделу «Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Томской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», планируемые на 2014 год доходы от реализации материальных активов, находящихся в собственности Томской области, возможно увеличить, как минимум, на 31 547 тыс.руб. (в том числе от продажи земельных участков - на 25 124 тыс.руб.), 2015 год - на 12 388 тыс.руб.

**Прогнозным планом (программой) приватизации государственного имущества Томской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов** (Приложение 11 к законопроекту) на 2014 год предусмотрена приватизация 14 объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений), 33 объектов газового хозяйства, 11 нефтяных скважин, 41 земельного участка, занимаемого вышеуказанными объектами недвижимости, а также движимого имущества (автобус), высвобождаемого ОГКОУ «Семилуженский детский дом».

Прогнозируемый на 2014 год доход областного бюджета от приватизации областного государственного имущества в общей сумме 46 487,5 тыс.руб. определен администратором доходов исходя из:

- кадастровой стоимости земельных участков, причем для расчета планируемого дохода от продажи земельных участков, расположенных под газопроводами, их кадастровая стоимость принята с учетом коэффициента 0,5;

- рыночной стоимости 7 объектов недвижимости (по состоянию на июль 2008 года - по строениям и сооружениям, расположенным по адресу: г.Томск, ул.Алеутская, 16а и стр. 1, 2, 6, 7, а также по состоянию на июнь, декабрь 2012 года - по объектам по адресу: г.Томск, ул.Алеутская, 24 и 16а, стр. 4) и автобуса УАЗ-220602, причем для расчета планируемого дохода от продажи автобуса его рыночная стоимость, определенная по состоянию на начало 2012 года, уменьшена в 2 раза;

- по всем остальным объектам недвижимости, включенным в Прогнозный план - исходя из остаточной стоимости по состоянию на 01.01.2013, поделенной на коэффициент 1,18, причем для расчета планируемого дохода от продажи газопроводов, кроме того, применен еще и коэффициент 0,1.

Исходя из вышеприведенных методов расчета планируемый доход на 2014 год следует увеличить (в связи с допущенными неточностями):

- на 5 117,8 тыс.руб. по 5 объектам недвижимости: нежилое строение в г.Северск, ул.Мира, 11 и газопроводы в г.Колпашево (ул.Обская, 7; ул.Мира, Парковая, сооружение 7/1; ул.Ахматовой, ул.Тимирязева, ул.Ремесленная, ул.Калинина, ул.Пушкина, пер.Лазо, сооружение 7; пер.Западный, Южный, сооружение 7);

- на 25 124,3 тыс.руб. по 3 земельным участкам под объектами недвижимости, расположенными в г.Северск, ул.Мира, 11, и под газопроводами в г.Колпашево (ул.Обская, сооружение 7; ул.Крупской, Обская, Кирпичная, сооружение 7/1).

Кроме того, в Прогнозном плане на 2014 год следует устранить неточности в части:

- реестровых номеров 5 объектов недвижимости: нежилых строений в г.Северск, ул.Мира, 11 (07023010000092) и ул.Мира, 11, стр.1 (07023010000093); земельных участков по адресам: г.Томск, ул.Алеутская, 16а (07026079000102) и ул.Нижне-Луговая, 16, стр. 7 (07026125001950); газопровода протяженностью 5 860 п.м по адресу: г.Колпашево, ул.Обская, 7 (Д7026125002358);

- остаточной стоимости 5 объектов недвижимости: нежилых строений по адресам: г.Северск, ул.Мира,11 (5 642 тыс.руб.) и г.Томск, ул.Алеутская, 24 (5 тыс.руб.); газопроводов в г.Колпашево по ул.Обская, 7 (23 432 тыс.руб.), ул.Мира, Парковая, сооружение 7/1 (2 135 тыс.руб.), пер.Западный, Южный, сооружение 7 (368 тыс.руб.);

- данных, приведенных по земельному участку под газопроводом протяженностью 68 п.м, расположенным по адресу: г.Колпашево, ул.Л.Толстого, сооружение 7, так как земельный участок под указанным газопроводом еще не сформирован.

На 2015 год предусмотрена приватизация имущественного комплекса, состоящего из 17 объектов недвижимости с земельным участком под ними (г.Томск, ул.Угрюмова, 1), нежилого строения с земельным участком (Томский район, с.Корнилово, ул.Кедровая, 13/4), а также 59 объектов газового хозяйства и нежилого здания по адресу: Чаинский район, с.Обское, ул.Набережная, 27 (без включения в Прогнозный план земельных участков под этими объектами).

Планируемый доход в областной бюджет от приватизации областного государственного имущества на 2015 год в общей сумме 18 593,3 тыс.руб. определен администратором данных доходов исходя из:

- рыночной стоимости по состоянию на 24.09.2012, 30.01.2013, 29.05.2013 отдельных объектов, входящих в имущественный комплекс (г.Томск, ул.Угрюмова, 1);

- по всем остальным объектам недвижимости, включенным в Прогнозный план –

исходя из остаточной стоимости по состоянию на 01.01.2013, поделенной на коэффициент 1,18; для расчета планируемого дохода от продажи газопроводов, кроме того, применен еще и коэффициент 0,1.

Исходя из вышеприведенных методов расчета планируемый доход на 2015 год следует увеличить (в связи с допущенными неточностями) в целом на 12 387,9 тыс.руб. по 3 объектам приватизации: имущественный комплекс (г.Томск, ул.Угрюмова, 1) и газопроводы, расположенные в Колпашевском районе, с.Тогур (ул.Советская, сооружение 7; ул.Советская, Сибирская, Набережная, Сосновая, сооружение 7).

В целях соблюдения принципа полноты отражения доходов полагаем необходимымпроизвести корректировку планируемых доходов от приватизации областного имущества в сторону увеличения:

- **по 2014 году, как минимум, на 31 547,1 тыс.руб.**, из них:

1 305 тыс.руб. - в связи ожидаемым поступлением в 2014 году доходов от продажи объектов, включенных в Прогнозный план на 2013 год;

30 242,1 тыс.руб. (в том числе за земельные участки - 25 124,3 тыс.руб.) - в связи с вышеуказанными уточнениями расчетов администратора доходов;

- **по 2015 году, как минимум, на 12 387,9 тыс.руб.** связи с уточнениями расчетов администратора доходов.

Кроме того, по ряду объектов, включенных в Прогнозный план на 2014, 2015 годы, планируемые доходы от приватизации не рассчитаны:

- 2014 год - по 10 нефтяным скважинам, объекту незавершенного строительства с земельным участком под ним (скважина № 14 Западно-Двуреченской площади), а также земельному участку под объектами недвижимости по адресу: г.Томск, ул.Мичурина, 110;

- 2015 год - по нежилому зданию (Чаинский район, с.Обское, ул.Набережная, 27) и земельным участкам под всеми включенными в Прогнозный план объектами недвижимости (участки еще не сформированы, работы по их межеванию запланированы на 2014 год).

Прогнозный план приватизации на 2016 год не сформирован.

В целях повышения прозрачности и обоснованности прогнозирования доходов от приватизации областного государственного имущества Контрольно-счетная палата полагает необходимым поручить главному администратору указанных доходов разработать и утвердить по согласованию с Департаментом финансов Томской области методические указания по расчету соответствующих доходов.

**5.7. Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов**

Порядком предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета в 2014 -2016 годах предусмотрено, что бюджетные кредиты из областного бюджета будут предоставляться только местным бюджетам на следующие цели:

- для частичного покрытия дефицита местного бюджета на срок до трех лет;

- для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, на срок, не выходящий за пределы финансового года;

- для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, на срок до одного года.

При этом плата за пользование бюджетным кредитом на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, на частичное покрытие дефицита местного бюджета устанавливается в размере ставки рефинансирования Центрального банка РФ действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита, а при осуществлении мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий по ставке 0,01 процента годовых от суммы бюджетного кредита.

Проектом закона прогнозируются доходы областного бюджета от уплаты процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов, в 2014 году в сумме 23,5 млн.руб., в 2015 году - 15,9 млн.руб., в 2016 году - 14,9 млн.руб., в том числе в разрезе источников:

Таблица 4

(млн.руб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2014** | **2015** | **2016** |
| Кредиты, ранее предоставленные юридическим лицам (ТОФА АККОР, реструктуризированная задолженность, строительство, реконструкция или приобретение индивидуального жилья) | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Кредиты муниципальным образованиям | 23,2 | 15,7 | 14,7 |
| **Итого:** | **23,5** | **15,9** | **14,9** |

В 2012 году доходы областного бюджета от уплаты процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов, составили 23,7 млн.руб., по состоянию на 01.10.2013 – 17,8 млн.руб. Ожидаемое исполнение областного бюджета в части указанного доходного источника, указанного в материалах к законопроекту, составит в 2013 году – 24,3 млн.руб.

Статьей 12 законопроекта предусмотрено, что бюджетные кредиты местным бюджетам в 2014 году и плановом периоде 2015 и 2016 годов будут предоставляться из областного бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита областного бюджета до 300 млн.руб.

Следует отметить, что в 2012 году Департаментом финансов был предоставлен бюджетный кредит в сумме 270 млн.руб. на частичное покрытие дефицита местного бюджета г.Томска на три года до 20.12.2015, плата за пользование указанным кредитом составляет в год более 20 млн.руб.

Таким образом, в законопроекте не учтены доходы от уплаты процентов по вновь выдаваемым бюджетным кредитам в объеме, предусмотренном статьей 12 законопроекта (300 млн.руб.). Данная ситуация возможна только при условии, что Администрацией Томской области не планируется в 2014-2015 годах выдача кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов и частичного покрытия дефицита местных бюджетов.

С учетом изложенного реалистичность объема поступлений по данному доходному источнику требует дополнительного рассмотрения.

**6. Расходы областного бюджета**

Расходы областного бюджета на 2014 год по законопроекту составят 46 086 679,6 тыс.руб., из них обеспечено собственными доходными источниками 43 056 736,0 тыс.руб., с темпом роста к плановым (с учетом изменений сентября т.г.) расходам на 2013 год в размере 91,8%, в сопоставимых ценах – 87,0%.

Таблица 5

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Утв. на 2013 год**  (в ред. от 11.10.2013) | **прогноз 2014 год** | **Тр, %** | **прогноз 2015 год** | **Тр, %** | **прогноз 2016 год** | **Тр, %** |
| Расходы всего,  в т.ч.: | 50 180 960,8 | 46 086 679,6 | 91,8 | 46 323 198,9 | 100,5 | 50 371 868,8 | 108,7 |
| за счет безвозмездных поступлений,  из них: | 7 887 148,8 | 3 029 943,6 | 38,4 | 1 833 280,0 | 60,5 | 2 236 179,0 | 122,0 |
| дотации | 2 828 024,9 | 3 026 498,0 | 107,0 | 1 821 848,0 | 60,2 | 2 224 767,0 | 122,1 |
| субсидии | 2 881 093,1 | **-** |  | - |  | - |  |
| субвенции | 2 009 928,6 | **-** |  | - |  | - |  |
| межбюджетные трансферты | 166 368,8 | - |  | - |  | - |  |
| прочие безвозмездные поступления | 1 733,4 | - |  | - |  | - |  |
| Расходы, обеспеченные собственными доходами | 42 293 812,0 | 43 056 736,0 | 101,8 | 44 489 918,9 | 103,3 | 48 135 689,8 | 108,2 |

Согласно Пояснительной записке формирование расходов областного бюджета на 2014-2016 годы осуществлялось с учетом приоритетов, определенных бюджетной комиссией по составлению проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период:

- повышение уровня заработной платы работников бюджетной сферы с учетом квалификации и профессиональных достижений работника;

- гарантированное выполнение социальных обязательств;

- реализация стратегических задач;

- повышение уровня доступности дошкольного образования;

- создание условий для развития Томской области и привлечения инвестиций.

Более половины суммарных бюджетных расходов в 2014 году запланировано на социально-культурную сферу, при этом темп роста расходов на «социальную политику» и «физическую культуру и спорт» запланирован в размере 83,4% и 80,5% соответственно. Значительное сокращение заложено в проекте по разделу «национальная экономика» и «жилищно-коммунальное хозяйство», что свидетельствует о значительном сокращении инвестиций в базовые отрасли и направления экономического развития области. В то же время значительный рост запланирован на обслуживание государственного долга (179,1%).

Таблица 6

| **Наименование раздела** | **2012 год** | **Тр, %** | **Утв. на 2013** | **Тр, %** | **2014 год** | **Тр, %** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ВСЕГО расходов | **45 550 886,5** | **108,7** | **50 180 960,8** | **110,2** | **46 086 679,6** | **91,8** |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |
| Общегосударственные вопросы | 2 343 613,3 | **82,4** | 6 518 358,6 | **278,1** | 3 315 722,2 | **50,9** |
| Национальная оборона | 43 133,4 | **101,3** | 60 857,1 | **141,1** | 37 035,9 | **60,9** |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 715 686,6 | **36,6** | 853 246,6 | **119,2** | 611 295,0 | **71,6** |
| Национальная экономика | 8 838 904,8 | **107,5** | 7 552 647,2 | **85,4** | 5 515 008,9 | **73,0** |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 2 442 291,9 | **119,6** | 2 913 941,3 | **119,3** | 1 079 326,3 | **37,0** |
| Охрана окружающей среды | 117 784,6 | **119,0** | 186 957,1 | **158,7** | 105 847,3 | **56,6** |
| Образование | 9 304 725,4 | **126,1** | 9 969 238,4 | **107,1** | 13 163 415,0 | **132,0** |
| Культура и кинематография | 468 117,2 | **55,0** | 740 794,0 | **158,2** | 904 520,8 | **122,1** |
| Здравоохранение | 8 180 819,2 | **130,2** | 8 257 415,3 | **100,9** | 8 737 581,9 | **105,8** |
| Социальная политика | 7 931 953,4 | **111,0** | 8 198 764,9 | **103,4** | 6 834 760,7 | **83,4** |
| Физическая культура и спорт | 650 526,4 | **171,2** | 547 561,8 | **84,2** | 440 537,7 | **80,5** |
| Средства массовой информации | 84 399,5 | **120,4** | 134 740,0 | **159,6** | 134 740,0 | **100,0** |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 307 054,1 | **65,9** | 870 414,8 | **283,5** | 1 558 783,4 | **179,1** |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 4 121 876,7 | **100,4** | 3 376 023,7 | **81,9** | 3 648 104,5 | **108,1** |

Соотношение расходов текущего года к планируемому условно, поскольку и в доходной, и в расходной частях бюджета на 2014-2016 годы учтена только часть предполагаемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Согласно Пояснительной записке бюджетные ассигнования на 2014-2016 годы по ряду мер социальной поддержки проиндексированы на среднегодовой индекс потребительских цен по РФ (по данным Минэкономразвития) в следующих размерах: на 2014 год – 105,3%, на 2015 год – 105,1% и на 2016 год – 105,1%.

В связи с корректировкой прогнозных значений социально-экономического развития России (опубликован на сайте Минэкономразвития 23.10.2013) необходимо произвести перерасчет индексации мер социальной поддержки по новым значениям индекса потребительских цен (2014 год – 105,6%, 2015 год – 104,7%, 2016 год – 104,7%).

Одним из приоритетов бюджетной политики является расширение сферы применения программно-целевого принципа организации деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области, при этом согласно законопроекту основной объем бюджетных ассигнований запланирован на реализацию ведомственных целевых программ (в 2014 году - 64% от общего объема расходов, в 2015 году – 67,3% и в 2016 году – 67,3%). О реализации в законопроекте программно-целевого метода бюджетного планирования изложено в соответствующей главе заключения.

**6.1. Анализ перечня и объемов финансирования государственных программ Томской области**

Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ, предполагают, начиная с 2014 года, переход к программно-целевому способу планирования и исполнения бюджетов субъектов РФ на основе государственных программ. Понятие долгосрочная целевая программа исключено из Бюджетного кодекса РФ.

Представленный проект областного бюджета сформирован в условиях разночтения Бюджетного кодекса РФ и законов Томской области «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области» и «О бюджетном процессе в Томской области».

Так, Бюджетным кодексом РФ предусмотрены программы только двух видов: государственная программа и ведомственная целевая программа (ВЦП), однако, положения указанных законов Томской области не учитывают обязательность подготовки и включения в состав проекта бюджета государственных программ.

Законопроектом предусмотрено финансирование в 2014 году 19 государственных программ с общим объемом финансирования 3 777 352,0 тыс.руб. (приложение 13 к законопроекту). Кроме того, заложен резерв на принимаемые обязательства по 10 государственным программам в сумме 1 107 948,0 тыс.руб.

На момент представления законопроекта в Законодательную Думу Томской области из представленного перечня 19-ти государственных программ утверждено только 6 программ (переименованы в государственные программы из долгосрочных целевых программ). Остальные программы в нарушение постановления Администрации Томской области от 06.09.2013 № 372а «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 22.06.2012 № 237а» в установленный срок - до 01.10.2013 года не переименованы; по информации Департамента экономики они будут утверждены в срок до 1 ноября т.г.

Таким образом, Администрацией включены в законопроект неустановленные расходные обязательства (бюджетные ассигнования на финансирование 13 несуществующих государственных программ) в сумме 1 979 756,3 тыс.руб., что является нарушением ст. 85 Бюджетного кодекса РФ.

Необходимо отметить, что установленный Администрацией срок утверждения государственной программы (1 ноября) взамен действующему ранее порядку утверждения долгосрочных целевых программ (утверждение не позднее 1 месяца до дня внесения проекта бюджета в Законодательную Думу) приводит к невозможности соблюдения принципа достоверности бюджета, предусмотренного ст.37 Бюджетного кодекса РФ, а также не соответствует п.2 ст.172 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающего составление проекта бюджета на основе государственных (муниципальных) программ.

Кроме того, в нарушение ст.184.2 Бюджетного кодекса РФ с законопроектом не представлены паспорта государственных программ, наличие которых обязательно, так как в целях реализации программно-целевого метода планирования расходы бюджета распределены по государственным программам и непрограммным направлениям.

Предусмотренные законопроектом объемы финансирования 6 утверждённых государственных программ на 2014 год кратно ниже расходных обязательств, утвержденных постановлениями Администрации о государственных программах. Так, по 5 госпрограммам расходные обязательства превышают планируемые по бюджету ассигнования до 3 раз, а по программе «Модернизация коммунальной инфраструктуры в Томской области на 2013-2017 годы» расходные обязательства, утвержденные в программе, в 20 раз превышают объем финансирования, заложенный в законопроекте на реализацию программы в 2014 году.

Включение в законопроект большого числа не обеспеченных финансовыми ресурсами государственных программ приведет к общему «распылению» бюджетных средств и, как следствие, к низкой эффективности реализации запланированных программных мероприятий и программ в целом.

В соответствии с п.3 ст.15 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области» проект областного бюджета составляется сроком на три года - на очередной финансовый год и плановый период. В нарушение указанной нормы, бюджетные ассигнования на прогнозный период 2015-2016 годов предусмотрены только по 1 программе (действующая ДЦП), включенной в приложение 13 к законопроекту, при том, что срок реализации утвержденных государственных программ и большинства неутвержденных программ выходит за пределы 2014 года.

Таким образом, расходы областного бюджета на плановый период 2015-2016 годов сформированы с нарушением принципа достоверности бюджета, т.е. не позволяют в полной мере оценить реалистичность потребности в расходах бюджета. Несмотря на то, что пояснительная записка к законопроекту содержит объяснение причины невключения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение программ на плановый период 2015-2016 гг., неисполнение норм, регламентирующих соблюдение бюджетного процесса, при формировании проекта бюджета недопустимо.

Проект бюджета, в целях реализации программно-целевого метода планирования, построен Администрацией также на 63 ведомственных целевых программах с общим объемом финансирования на 2014 год в объеме 29 478,7 млн.руб.

Согласно Порядку подготовки, утверждения, реализации и мониторинга ведомственных целевых программ Томской области, утвержденному постановлением Администрации Томской области №389а (в действующей редакции), ВЦП утверждаются только после принятия закона о бюджете, что противоречит п.4 ст.3 Закона Томской области «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области», где указано, что проект областного бюджета формируется с учетом документов стратегического и программно-целевого планирования, к которым относятся и ВЦП, а не их проектов.

Таким образом, требования Закона Томской области «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области» и статей 65 и 85 БК РФ позволяют утверждать, что формирование расходов областного бюджета должно осуществляться только с учетом утвержденных ВЦП.

Фактически представленный законопроект в части включения в состав ведомственной структуры расходов ассигнований по несуществующим ВЦП не позволяет оценить достоверность и обоснованность расходов, предусмотренных на ВЦП, доля которых в расходах проекта областного бюджета планируется в объеме 64% в 2014 году, 67,3% в 2015 году и 67,3% в 2016 году.

По информации Администрации доля ДЦП и ВЦП в расходах областного бюджета 2013 года (50 180 960,8 тыс.руб.) составляет 64%. На 2014 год суммарный объем плановых бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и ВЦП в (46 086 679,6 тыс.руб.) возрастает до 74,6%, из которых только 10,6% составят государственные программы.

С учетом того, что в основе программно-целевого способа планирования и исполнения бюджетов субъектов РФ должны лежать государственные программы (Бюджетный кодекс РФ, Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013), можно утверждать, что данная концепция при формировании проекта областного бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов реализована не в полной мере.

**6.2. Отдельные вопросы формирования расходов областного бюджета**

**Департамент по управлению государственной собственностью Томской области (вед. 801)**

План приобретения недвижимого имущества в государственную собственность Томской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (приложение 11.1 к законопроекту) сформирован только на 2014 год. Согласно данному Плану в 2014 году предусмотрено приобретение жилых помещений на сумму 63 134,3 тыс.руб. за счет ассигнований на бюджетные инвестиции. В материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, не представлены расчеты, обоснования планируемых расходов, что снижает прозрачность бюджета. В Пояснительной записке к законопроекту указано лишь, что во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан доступным жильем и повышению качества услуг ЖКХ» для 29 семей с пятью и более детьми планируется приобрести жилые помещения на общую сумму 63 134,3 тыс.руб.

Контрольно-счетная палата полагает необходимым отражать в материалах к законопроекту финансово-экономическое обоснование объемов средств областного бюджета, требуемых для исполнения Плана приобретения.

По результатам анализа дополнительно запрошенных документов отметим, что сумма планируемых на 2014 год расходов определена Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области из расчета общей стоимости жилых помещений площадью от 54,0 до 69,3 кв.м, предполагаемых для приобретения в целях расселения многодетных семей, имеющих пять и более несовершеннолетних детей, ставших на учет в период с 01.01.2012 по 31.12.2012, исходя из:

- информации Департамента по вопросам семьи и детей Томской области о том, что в указанный период на учет поставлено 29 многодетных семей, проживающих в 12 муниципальных образованиях Томской области;

- предельных размеров площадей приобретаемых жилых помещений, закрепленных в пункте 2 части 3 статьи 10 Закона Томской области от 06.09.2006 № 212-ОЗ «О специализированном жилищном фонде Томской области»;

- средней стоимости 1 квадратного метра жилья, рассчитанной на основании отчетов ЗАО «Оценка собственности» об исследовании рынков жилых помещений различных районов Томской области на 2012 и 2013 гг.

Следует обратить внимание, что из предусмотренных на 2012 год бюджетных ассигнований в сумме 63 000 тыс.руб. по Плану приобретения жилых помещений решения о приобретении объектов были приняты лишь на сумму 51 169 тыс.руб., фактически в собственность Томской области было приобретено 21 жилое помещение на общую сумму 42 399,7 тыс.руб. Недоиспользование бюджетных ассигнований в 2012 году составило20 600,3 тыс.руб. или 33% от объема, предусмотренного Планом приобретения жилых помещений.

В текущем году Планом приобретения на покупку жилых помещений предусмотрено 70 572 тыс.руб., решение принято (распоряжение Администрации Томской области от 31.07.2013 № 594-ра) о приобретении в государственную собственность Томской области 25 жилых помещений, расположенных в г.Томске и 5 районах Томской области, общей стоимостью (максимальной ценой государственных контрактов) не более 69 943,5 тыс.руб. Фактически за 9 месяцев 2013 года на эти цели не освоено ни рубля.

С учетом низкого освоения (неполного использования) бюджетных средств, выделяемых на выполнение Плана приобретения жилых помещений, считаем целесообразным уменьшить планируемый объем бюджетных ассигнований на 2014 год, вместе с тем предусмотреть соответствующие расходы в 2015, 2016 гг.

В Пояснительной записке к законопроекту указано, что в ведении Департамента по управлению государственной собственностью Томской области находятся 5 учреждений, тогда как фактически - 6 (не учтено ОГБУ «Региональное агентство контроля и мониторинга окружающей среды»).

**Департамент социальной защиты населения Томской области (вед.809)**

В проекте закона на 2014 год предусмотрены бюджетные ассигнования на оплату проезда на общественном транспорте (200 руб.) отдельным категориям граждан, проживающих на территории Томской области, и оплату компенсации затрат перевозчикам за перевозку льготной категории граждан на основании единого социального проездного билета, на общую сумму 347,654 млн.руб. (рост 101,4% к уровню 2013 года).

Контрольно-счетной палатой предпринята попытка изучения контингента получателей данной социальной льготы, установленной Законом Томской области от 20.01.2005 №14-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на общественном транспорте».

Оказалось, что данные о контингенте получателей по категориям в Департаменте социальной защиты населения не ведутся. Объем бюджетных ассигнований рассчитывается в соответствии с Законом на общее количество получателей, при этом в данный контингент входят: работающие пенсионеры; получатели пенсии, размер которой превышает установленный прожиточный минимум на душу населения Томской области; граждане, удостоенные звания «Ветеран труда Томской области».

Таким образом, ввиду ежегодного увеличения контингента назрела необходимость адресного принципа предоставления льготы.

По мнению Контрольно-счетной палаты в целях оптимизации расходов областного бюджета на 2015 год (с учетом уже принятого на 2014 год Закона) необходимо в кратчайшие сроки структурировать контингент получателей по категориям.

**Департамент по социально-экономическому развитию села Томской области (вед.817)**

В представленном проекте областного бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов планируются расходы за счет средств областного бюджета на 2014 год в целом на сельское хозяйство в сумме 1 366,9 млн.руб.

В 2013 году расходы областного бюджета на сельское хозяйство с учетом федеральной поддержки запланированы в сумме 2 478,8 млн.руб.

В проекте бюджета на 2014 год сохранены все виды государственной поддержки, оказываемые сельхозтоваропроизводителям в 2013 году, за исключением субсидии бюджетам муниципальных образований на разработку проектно-сметной документации объектов капитального строительства муниципальной собственности, расходы на предоставление которой составляли в 2013 году - 5 млн.руб.

Таким образом, в проекте бюджета на 2014 год расходы на сельское хозяйство приведены не в полном объеме. Согласно пояснительной записке к законопроекту это связано с тем, что средства по государственным программам не распределены.

При этом в рамках планируемых расходов на сельское хозяйство значительно увеличены следующие расходы:

- на реализацию подпрограммы «Развитие льняного комплекса» в 2,5 раза, с 5,95 млн.руб. в 2013 году до 15 млн. руб. в 2014 году;

- на возмещение части затрат на обеспечение технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства в 3,1 раза, с 90 млн.руб. до 280 млн.руб.

Следует отметить, что в соответствии с ГП «Развитие сельскохозяйственного производства в Томской области на 2013-2020 годы» за счет средств областного бюджета финансирование подпрограммы «Развитие льняного комплекса» на 2014 год предусмотрено в объеме 2 млн.руб. Таким образом, в законопроекте предусмотрены ассигнования на реализацию подпрограммы «Развитие льняного комплекса» в 7,5 раз превышающие расходное обязательство.

Кроме того, в законопроекте изменена бюджетная классификация расходов на реализацию ГП «Развитие сельскохозяйственного производства в Томской области на 2013-2020 годы» по сравнению с 2013 годом. Так, например, по коду БК 817 0405 5222106 в 2013 году предоставлялись средства на реализацию подпрограммы «Развитие льняного комплекса», в 2014 году планируется по указанному коду производить расходы на предоставление субсидий юридическим лицам на возмещение процентной ставки по инвестиционным кредитам на развитие животноводства; по коду 817 0405 5222122 в 2013 году предоставлялись субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства (предоставление субсидий крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям на возмещение части затрат по приобретению сельскохозяйственной техники и оборудования), в 2014 году планируется предоставлять субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства (предоставление субсидий на возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования) и так далее.

В связи с этим следует отметить, что пунктом 3 статьи 78 и пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ предусмотрен возврат неиспользованных в текущем финансовом году межбюджетных трансфертов, а также иных субсидий в доход соответствующего бюджета. Возврат указанных средств осуществляется в начале очередного финансового года. Таким образом, присвоение расходам 2014 года кодов бюджетной классификации, использовавшихся в 2013 году для обозначения межбюджетных трансфертов и иных субсидий, которые могут быть возвращены в 2014 году в доход областного бюджета, может создать трудности для учета средств, возвращающихся в областной бюджет, а также, соответственно, при возвращении средств в 2014 году на счета ГАБС при подтверждении расходов.

**Департамент государственного заказа Томской области (вед.829)**

Проектом Закона на реализацию ВЦП «Оказание содействия отдельным муниципальным образованиям Томской области по обеспечению соблюдения баланса экономических интересов потребителей и поставщиков топливно-энергетических ресурсов» Департаменту государственного заказа Томской области планируются бюджетные ассигнования на 2014 год в сумме 291,5 млн.руб., в том числе на предоставление субсидий на компенсацию расходов по организации теплоснабжения теплоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут, в сумме 71,5 тыс.руб. По состоянию на 01.10.2013 указанная ВЦП не утверждена, следовательно, законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования в нарушение ст. 85 Бюджетного кодекса РФ, т.е. без установления соответствующих расходных обязательств.

В 2013 году предоставление таких субсидий осуществлялось в соответствии с Законом Томской области от 12.01.2007 № 18-ОЗ «О предоставлении субсидий местным бюджетам на компенсацию расходов по организации теплоснабжения энергоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут» в рамках ВЦП с аналогичным названием, утвержденной приказом Департамента тарифного регулирования и государственного заказа от 09.01.2013 № 1/2, утратившим силу с 24.05.2013. Срок действия Закона от 12.01.2007 № 18-ОЗ истекает 31.12.2013г.

Департаментом государственного заказа в мае 2013 года направлялся в Законодательную Думу Томской области проект изменений в Закон Томской области от 12.01.2007 № 18-ОЗ, но не нашел поддержки депутатов комитета по экономической политике, кроме того, на указанные изменения Контрольно-счетной палатой дано отрицательное заключение (письмо от 21.05.2013 №03-194/1). По состоянию на 01.10.2013 доработанный проект изменений в Закон Томской области от 12.01.2007 № 18-ОЗ для заключения в Контрольно-счетную палату не поступал.

Объем субсидий в 2013 году составит 48,7 млн.руб. Таким образом, предлагаемый рост расходов на предоставление указанных субсидий в 2014 году составит 22,8 млн.руб. или 46,9%.

В пояснительной записке к законопроекту (стр. 186) указано, что «рост ассигнований, предусмотренных на 2014 год, на предоставление субсидий на компенсацию расходов по организации теплоснабжения теплоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут, составил 146,9% по сравнению с 2013 годом в связи с изменением федерального законодательства и возниковением возможности компенсировать через вышеуказанную субсидию высокую стоимость топлива (нефть, мазут), не предусмотренную в тарифе на теплоэнергию, как для северных, так и для южных муниципальных образований».

Контрольно-счетная палата информацией о каком-либо изменении федерального и регионального законодательства, касающегося возможности компенсировать высокую стоимость топлива (нефть, мазут), не предусмотренную в тарифе на тепловую энергию путем предоставления субсидий из областного бюджета теплоснабжающим организациям, не располагет.

На запрос Контрольно-счетной палаты (письмо от 23.10.2013 № 03-512/2) Департаментом государственного заказа представлена информация об изменениях Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части изменения условий предоставлений финансовой поддержки за счет средств фонда реформирования ЖКХ. Информация о каких-либо нормах федерального или регионального законодательства, касающегося возможности компенсировать высокую стоимость топлива (нефть, мазут), не предусмотренную в тарифе на тепловую энергию, являющимися расходными обязательствами Томской области, в ответе Департамента отсутствует.

На сегодняшний день утвержденная методика для расчета таких субсидий в 2014 году отсутствует. Следовательно, оснований для увеличения объема субсидий на 2014 год на указанные цели нет.

С учетом изложенного вопрос по предоставлению субсидий на компенсацию расходов по организации теплоснабжения теплоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут, требует дополнительного рассмотрения.

**Департамент записи актов гражданского состояния Томской области (вед.833)**

Согласно пояснительной записке бюджетные ассигнования на 2014-2016 годы по действующим расходным обязательствам исполнительных органов государственной власти Томской области определены в условиях 2013 года, без индексации. Однако по Департаменту записи актов гражданского состояния Томской области расходы на обеспечение выполнения функций предусмотрены в сумме 28,3 млн.руб., их рост к расходам 2013 года составил 136,9%, при этом в пояснительной записке не приведено обоснование увеличения расходов.

**Департамент лесного хозяйства Томской области (вед.838)**

Проектом Закона Департаменту предусмотрены бюджетные ассигнования на 2014 год в сумме 42,7 млн.руб. на предоставление субсидий ОГБОУСПО «Томский лесотехнический техникум» на финансовое обеспечение государственного задания.

В соответствии с Положением о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным Постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а государственное [задание](consultantplus://offline/ref=0D0897CEB6FEF4F48382F7A7E92A6D8A6420DEC4E4C73825F68627BE358500CE86A63FEF23471C4DE1EC40bBT5I) формируется на основе [перечня](consultantplus://offline/ref=0D0897CEB6FEF4F48382F7A7E92A6D8A6420DEC4E5C63E29F68627BE358500CE86A63FEF23471C4DE1ED47bBT5I) государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности.

В соответствии с Перечнем государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, утвержденным Распоряжением Администрации Томской области от 30.11.2010 № 1030/1-ра на ОГБОУСПО «Томский лесотехнический техникум» не возложено предоставление государственных услуг (работ).

Кроме того, Положением о Департаменте лесного хозяйства Томской области, утвержденным Постановлением Губернатора Томской области от 18.10.2012 № 128 определено, что в функции Департамента не входят какие-либо полномочия в сфере образования.

Таким образом, обоснованность и целесообразность планируемых расходов на предоставление субсидий ОГБОУСПО «Томский лесотехнический техникум» на финансовое обеспечение государственного задания Департамента лесного хозяйства Томской области требует дополнительного рассмотрения.

**6.3. Межбюджетные трансферты местным бюджетам**

Законопроектом (Приложение 16) утверждено распределение местным бюджетам Томской области 59 межбюджетных трансфертов с учетом формы трансфертов и трехлетнего периода планирования: дотации – 3, субвенции – 26, субсидии – 26, иные - 4.

В нарушение статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ из 59 межбюджетных трансфертов с проектом областного бюджета не представлены:

1. методики расчетов (проекты методик) и расчеты распределения:

- дотаций из областного бюджета на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов на 2014-2016 годы (таблица 3 Приложения 16);

- субсидий местным бюджетам, предоставляемых в 2014 году в рамках государственных программ Томской области «Развитие системы отдыха и оздоровления детей Томской области на 2014-2019 годы», «Развитие культуры в Томской области на 2013-2017 годы», «Развитие физической культуры и спорта в Томской области на 2011-2015 годы», «Обеспечение доступности и развития дошкольного образования в Томской области на 2013-2020 годы», «Устойчивое развитие сельских территорий Томской области до 2020 года», «Развитие газоснабжения и газификации Томской области на 2013-2015 годы», «Чистая вода Томской области» на 2012-2017 годы», «Развитие малого и среднего предпринимательства в Томской области на период 2011-2014 годов» (таблицы 16, 18, 19, 21-25 Приложения 16);

2) методики расчетов (проекты методик):

- по четырем иным межбюджетным трансфертам, предусмотренным таблицами 56-59 Приложения 16;

3) расчеты распределения:

- субсидий местным бюджетам на разработку проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию (капитальный ремонт) гидротехнических сооружений, находящихся в муниципальной собственности, в рамках государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области в 2013-2020 годах» на 2014 год (таблица 26 Приложения 16);

- иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на оказание помощи в ремонте и (или) переустройстве жилых помещений граждан, не стоящих на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и не реализовавших свое право на улучшение жилищных условий за счет средств федерального и областного бюджетов в 2009 и последующих годах, из числа: участников и инвалидов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов; тружеников тыла военных лет; лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; бывших несовершеннолетних узников концлагерей; вдов погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, не вступивших в повторный брак, на 2014-2016 годы (таблица 59 Приложения 16).

В нарушение статьи 85 Бюджетного кодекса РФ в законопроект включены расходы, не установленные соответствующими расходными обязательствами Томской области:

- субсидии местным бюджетам на компенсацию расходов по организации теплоснабжения теплоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут, на 2014-2015 годы (таблица 5 Приложения 16) - срок действия Закона Томской области от 12.01.2007 № 18-ОЗ «О предоставлении субсидий местным бюджетам на компенсацию расходов по организации теплоснабжения энергоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут», предусматривающего предоставление соответствующих субсидий, истекает 31.12.2013 г.;

- субсидии местным бюджетам, предоставляемые в 2014 году в рамках 7 государственных программ Томской области (таблицы 16, 18-22, 25 26 Приложения. 16), которые на 01.01.2013 г. не приняты (не преобразованы из ДЦП ТО);

- субвенции местным бюджетам на осуществление государственных полномочий по выплате ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (таблица 53 Приложения 16), и субвенции местным бюджетам на осуществление государственных полномочий по выплате доплат к ежемесячному денежному вознаграждению за классное руководство на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (таблица 54 Приложения 16) - условия и порядок выплаты педагогическим работникам областных государственных и муниципальных образовательных учреждений Томской области вознаграждения за выполнение функций классного руководителя определены Законом Томской области от 27.01.2006 № 3-ОЗ, срок действия которого ограничен 01.01.2014 года.

В связи с тем, что предоставление отдельных межбюджетных трансфертов, указанных в Приложении 16 к законопроекту, должно быть предусмотрено государственными программами Томской области, часть из которых по состоянию на 01.10.2013 года не принята (не преобразована из ДЦП), отмечаем следующее:

- в соответствии с пунктом 4 Постановления Администрации Томской области от 06.09.2013 № 372а «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 22.06.2012 № 237а» преобразование долгосрочных целевых программ в государственные программы Томской области должно было завершиться до 01.10.2013 года;

- в нарушение статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ вместе с законопроектом не представлены паспорта государственных программ, финансирование которых предусмотрено на 2014 год и плановый период.

**6.4. Характеристика Перечня объектов капитального строительства областной государственной и муниципальной собственности, финансируемых из областного бюджета, на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов** приведена в Приложениях 3, 4, 5 к настоящему Заключению.

**7. Дефицит бюджета, государственный долг Томской области и расходы на обслуживание государственного долга, программа государственных гарантий Томской области**

Характеристики указанных показателей и их соответствие требованиям бюджетного законодательства приведены в Приложении 6 к настоящему Заключению.

**8. Замечания по текстовой части законопроекта**

8.1. С 1 января 2014 года возобновляет свое действие пункт 2 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ в части зачисления в бюджеты субъектов РФ акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, - по нормативу 72 процента.

При этом, согласно пункту 3.1 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ (в ред., вступающей в силу с 01.01.2014) органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от указанного налога, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Таким образом, указанный налог подлежит распределению между бюджетом субъекта РФ и бюджетами муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта РФ. Норматив распределения данного налога между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований Томской области Бюджетным кодексом РФ, проектом закона о федеральном бюджете на 2014 год и плановый период, или законами Томской области, не установлен.

Согласно пункту 2 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетом субъекта Российской Федерации, бюджетом территориального государственного внебюджетного фонда, бюджетами муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта Российской Федерации, в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом РФ, федеральным законом о федеральном бюджете, законами субъекта РФ, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

В нарушение указанной нормы в законопроекте норматив распределения между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований на территории Томской области доходов от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, не установлен.

Кроме того, в нарушение пункта 3.1 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ **пунктом 1 статьи 5** законопроекта установлено, что дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты устанавливаются в пределах 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Томской области от указанного налога, т.е. в размере как равном, так и менее 10 процентов. Из содержания **Приложения 5** к законопроекту не представляется возможным определить - 10 процентов какого объема средств распределено между местными бюджетами.

В связи с этим Контрольно-счетная палата предлагает в законопроекте:

- установить четкий числовой норматив распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, между областным бюджетом и местными бюджетами;

- установить дифференцированные нормативы отчислений, исходя из необходимости распределения между местными бюджетами 100 процентов доли от указанного налога, подлежащей зачислению в местные бюджеты в соответствии с установленным нормативом распределения.

8.2. По смыслу статьи 111 Бюджетного кодекса РФ законом о бюджете субъекта РФ должен быть утвержден объем расходов на обслуживание государственного долга в очередном финансовом году и плановом периоде. Законопроектом объем расходов на обслуживание государственного долга Томской области в очередном финансовом году и плановом периоде не утвержден. При этом в Приложении 15 к законопроекту Департаменту финансов предусмотрено выделение ассигнований на «обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации» в сумме 1 558 783,4 тыс.руб. в рамках ВЦП «Управление государственным долгом Томской области».

Контрольно-счетная палата предлагает утвердить объем расходов на обслуживание государственного долга, дополнив **статью 10** законопроекта частью 3 соответствующего содержания.

8.3. **Статья 13** законопроекта дублирует положения пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ и может быть исключена из законопроекта.

8.4. Абзацем вторым **статьи 17** законопроекта предусмотрено, что обязательным условием договора о предоставлении субсидии, заключаемого с лицами, указанными в данной статье, является условие о возможности проведения Контрольно-счетной палатой Томской области проверки соблюдения указанными лицами условий получения субсидии.

Указанная норма может быть исключена из законопроекта, т.к. дублирует положения пункта 5 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий обязательно включается согласие получателей субсидий на проведение органами государственного финансового контроля (к которым согласно статьям 265 и 268.1 Бюджетного кодекса РФ относится, в том числе, Контрольно-счетная палата Томской области) проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления.

8.5. Пунктом 1 **статьи 18** законопроекта установлены критерии выравнивания финансовых возможностей поселений в целях определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

В то же время, согласно пункту 3 статьи 137 Бюджетного кодекса РФ право на получение указанных дотаций имеют все городские и сельские поселения (за исключением городских округов) субъекта Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений.

**9. Основные выводы**

**9.1. Законопроект по форме и содержанию сформирован с учетом требований бюджетного законодательства и может быть принят в первом чтении и направлен в Согласительную комиссию для доработки согласно ст.23 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области».**

**9.2. Доходная часть проекта бюджета построена на умеренно-оптимистичном варианте прогноза социально-экономического развития, который по уровню ВРП Томской области на 2014 год выше общероссийского показателя ВВП на 0,6 п.п. Представленные показатели социально-экономического развития не имеют достаточного обоснования в материалах и документах к законопроекту и должны быть критически оценены при рассмотрении и утверждении законопроекта.**

**9.3. На момент представления законопроекта в Законодательную Думу Томской области из 19-ти государственных программ, внесенных в проект бюджета, утверждено только 6 программ; таким образом, в законопроект включены неустановленные расходные обязательства (бюджетные ассигнования на финансирование 13 неутвержденных государственных программ), что является нарушением ст. 85 Бюджетного кодекса РФ; доля расходов на государственные программы в проекте областного бюджета на 2014 год составляет 10,6%.**

**9.4. Долговая нагрузка в 2014 году на бюджет Томской области увеличится на 7,2% по сравнению с 2013 годом, при этом расходы по ее обслуживанию возрастут на 79%.**

**9.5. В 2013 году объем заимствований Томской области составит 17,2 млрд.руб. при ожидаемом дефиците областного бюджета 5,6 млрд.руб.; в 2014 году при дефиците 3,2 млрд.руб. объем заимствований планируется в сумме 17,6 млрд.руб.**

**На основании изложенного Контрольно-счетная палата полагает необходимым при подготовке проекта закона к принятию во втором чтении учесть замечания и предложения, содержащиеся в настоящем Заключении.**

**Заместитель председателя**

**Контрольно-счетной палаты**

**Томской области Е.Д.Василевская**