**Выступление председателя счетной палаты Тульской области на публичных слушаниях 19 ноября 2015 года «О заключении счетной палаты Тульской области на проект закона «О бюджете Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»**

**Уважаемые участники публичных слушаний!**

Счетной палатой Тульской области была проведена экспертиза проекта закона Тульской области «О бюджете Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

По результатам экспертизы счетная палата отмечает, что законопроект представлен в сроки, установленные законодательством, а также перечень, содержание документов и материалов к Законопроекту соответствуют требования Бюджетного кодекса и статьям 15 и 16 Закона о бюджетном процессе в Тульской области.

Счетная палата отмечает, что несмотря на то, что проект федерального бюджета разработан на один год, проект бюджета области сформирован на трехлетний период, что дает возможность сохранить политику области на долгосрочное планирование по значимым приоритетам развития, а также заключать контракты на долгосрочный период. А это в свою очередь даст возможность бизнесу выстраивать свои планы по развитию.

Характерными особенностями формирования проекта бюджета области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов являются:

Структура бюджета Тульской области такова, что более 85% всех расходов приходится на заработную плату, социальные выплаты, перечисления в фонд ОМС, дорожный фонд, обслуживание долга и помощь муниципальным образованиям.

Инвестиционная составляющая в структуре расходов невысокая и составляет в 2016 году – 5,9 %. Для сравнения в 2015 году – 9,1%.

формирование бюджетных параметров осуществлялось исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, а также из необходимости решения социально-экономических задач, в первую очередь поставленных в рамках Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

формирование расходов по программно-целевому принципу на основе 23 государственных программ Тульской области;

сохранение государственного долга Тульской области на экономически безопасном уровне.

При этом следует отметить, что при формировании бюджета области на 2016 не применялась индексация мер социальной поддержки. В тоже время принято решение об увеличении с 1 февраля 2016 минимальной заработной платы работникам бюджетной сферы до 10,5 тыс. руб., работникам внебюджетного сектора 12,5 тыс. рублей, с 1 августа 11 тыс. рублей и 13 тысяч рублей соответственно.

С целью более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности, снижения рисков несбалансированности местных бюджетов предусмотрена индексация критерия выравнивания финансовых возможностей поселений на уровень инфляции в 2016 году на 6,4 % и данный критерий остается неизменным на 2017-2018гг.

Согласно Законопроекту, распределение в 2016 году субсидий бюджетам муниципальных образований утверждается правительством области в срок до 1 мая 2016 года. Указанная норма Законопроекта должна способствовать более эффективному использованию средств бюджета области и федерального бюджета. При этом следует отметить, что в целях обеспечения большей стабильности бюджетов муниципальных образований необходимо увеличивать количество целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам, распределяемых законом о бюджете области.

В ходе проведения проверки Законопроекта счетная палата Тульской области отмечает следующие замечания и недостатки:

По результатам анализа соответствия норм статей законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным нормативным правовым актам Счетная палата отмечает, что содержание статьи 20 Законопроекта не в полной мере соответствует требованиям статьи 93.2 БК РФ, а именно в указанной статье не определены условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, а также ограничения по получателям.

В основных направлениях бюджетной политики в качестве одной из основных задач по повышению эффективности расходов бюджетов области заявлено повышение процедур проведения государственных закупок, в том числе путем внедрения казначейского сопровождения. При этом данная задача не нашла отражения в текстовых статьях Законопроекта, устанавливающие случаи, при которых применяется казначейское сопровождение.

**Реестр расходных обязательств**

Также в качестве основных задач по повышению эффективности расходов отмечено инвентаризация расходных обязательств. При этом представленный к Законопроекту реестр расходных обязательств Тульской области требует уточнения.

Проверка и анализ представленного реестра расходных обязательств показал, что в подавляющем большинстве случаев при указании на нормативное правовое регулирование, определяющее финансовое обеспечение и порядок расходования средств, отсутствуют ссылки на соответствующие положения (статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) законов и иных нормативных правовых актов, что является нарушением статьи 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств Тульской области не содержит группы расходных полномочий, что не соответствует требованиям установленным Порядком к ведению реестра расходных обязательств.

Анализ отраженных в реестре расходных обязательств, направленных на реализацию задач указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, показал, что в реестре предусмотрены бюджетные ассигнования для реализации только 5 указов (в 2016 году - на сумму 308,1 млн. руб., в 2017 году –262,4 млн. руб., в 2018 году – 269,6 млн. руб.). Информация о расходных обязательствах на реализацию остальных Указов в реестре расходных обязательств Тульской области отсутствует.

При этом, согласно данным указанным в Основных направлениях бюджетной политики Тульской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, объем расходов на реализацию Указов Президента в 2015 году составляет 13,4 млрд. руб., что не соответствует данным реестра расходных обязательств.

1. В ходе проверки реестра расходных обязательств Тульской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов выявлены следующие группы недостатков и нарушений:

1) по отдельным расходным обязательствам приведены ссылки на нормативные правовые акты, не являющиеся основанием возникновения данных расходных обязательств;

2) указаны обязательства, не предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими их функции, в правовых обоснованиях возникновения данных обязательств приведены ссылки на нормативные правовые акты, устанавливающие компетенцию иных государственных органов.

3) в наименованиях расходных обязательств приведены наименования подпрограмм государственных программ области, которые не раскрывают конкретные направления расходования средств бюджета области;

4) отражены расходные обязательства, в обоснование которых приведены нормативные правовые акты, утратившие силу.

**По госпрограммам**

По результатам проведенного анализа паспортов госпрограмм, следует отметить, что объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные Законопроектом на реализацию госпрограмм, по всем госпрограммам не соответствуют необходимым объемам финансирования, предусмотренным указанными паспортами госпрограмм. Кроме того, у Счетной палаты в части госпрограмм имеются следующие группы замечаний:

– замечания в части качества паспортов госпрограмм (в паспортах государственных программ «Развитие образования Тульской области» и «Развитие малого и среднего предпринимательства в Тульской области» общие объемы необходимых средств не соответствуют сумме необходимых средств в разрезе подпрограмм (основных мероприятий); в паспорте государственной программы «Улучшение инвестиционного климата Тульской области» объемы необходимых средств не разбиты по основным мероприятиям);

– замечания в части несоответствия наименований госпрограмм, подпрограмм (основных мероприятий) в Законопроекте наименованиям, отраженным в представленных паспортах госпрограмм (по 7 госпрограммам, из них по государственной программе «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Тульской области» бюджетные ассигнования по двум основным мероприятиям, предусмотренным паспортом госпрограммы, отражены в Законопроекте по одной целевой статье);

– замечания в части отсутствия в законопроекте бюджетных ассигнований или отсутствия оснований для включения бюджетных ассигнований в Законопроект (по 8 госпрограммам).

С учетом указанных выше замечаний, а также замечаний, отраженных в заключениях по результатам финансово-экономической экспертизы госпрограмм (изменений в них), деятельность органов исполнительной власти области в части разработки госпрограмм следует оценивать, как находящуюся на крайне низком уровне.

**Законы Тульской области**

Счетной палатой проведен анализ расчетов по финансированию законов Тульской области, по результатам которого установлено завышение расходов на реализацию Закона Тульской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Тульской области» в части мер социальной поддержки инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (указанная категория в 2015 году исключена из данного Закона), в следующих объемах:

– на 2016 год – 14, 2 млн. рублей;

– на 2017 год – 14,8 млн. рублей;

– на 2018 год – 15,5 млн. рублей.

Планирование бюджетных ассигнований на недействующие расходные обязательства необоснованно завышает расходы бюджета области, тем самым, увеличивая дефицит бюджета, либо отвлекают средства бюджета от направления их на *действующие* расходные обязательства.

В целом расчеты по финансированию законов Тульской области в ряде случаев содержат некорректные формулировки, а также не позволяют с необходимой точностью проанализировать обоснованность включенных в Законопроект объемов бюджетных ассигнований. В связи с этим расчеты по финансированию законов Тульской области целесообразно представлять в более детальном формате, что позволит повысить прозрачность формирования бюджетных ассигнований на реализацию законов Тульской области.

**Долговая политика.**

Проанализировав, показатели в части государственного долга Тульской области, Счетной палатой установлено, что при их формировании разработчики Законопроекта не полной мере учитывали положения Основных направлений бюджетной политики Тульской области на 2016 – 2018 годы, а именно:

– отсутствует равномерное распределение сумм погашения долговых обязательств по годам (в 2016 году – 11,2 млрд. рублей, в 2017-2018 годах – 7,5 и 3,8 млрд. рублей соответственно);

– замещение коммерческих кредитов бюджетными кредитами из федерального бюджета предусматривается только в 2016 году и только на пополнение остатков средств на счетах), при этом Законопроектом предполагается наращивание объемов привлечения банковских кредитов. Так в 2016 году сумма долга по банковским кредитам составит 9,1 млрд. рублей, в 2017 году – 17,8 млрд. рублей, в 2018 году – 22,8 млрд. рублей.

Но, тем не менее, я хочу отметить, что показатели госдолга в 2016 – 2018 годах прогнозируется на относительно безопасном уровне и с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ.

Проведенный анализ Законопроекта и документов, составляющих основу формирования проекта бюджета области, дает основание сделать вывод о возможности принятия Законопроекта в первом чтении.