**ИНФОРМАЦИОННЫЙ**

**БЮЛЛЕТЕНЬ**

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ**

**ВЫПУСК**

**№ 5 (39)**

**октябрь – 2012**

**Заключение**

**Контрольно-счетной палаты Томской области**

**на проект закона Томской области**

**«Об областном бюджете на 2013 год**

**и на плановый период 2014 и 2015 годов»**

**1. Общие положения.**

Заключение Контрольно-счетной палаты Томской области (далее – Заключение) на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 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 проанализированы представленный Администрацией Томской области (далее – Администрация) прогноз социально-экономического развития Томской области на 2013-2015 годы, структура и содержание законопроекта, а также проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования.

Документы и материалы, представленные вместе с проектом бюджета, соответствуют перечням, установленным статьей 1842 Бюджетного кодекса РФ и пунктом 2 статьи 18 Закона Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области», за исключением предоставления 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.**

Проект областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период формируется на основе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области. Прогнозирование на среднесрочную перспективу до 2015 года осуществлялось при наличии следующих документов:

- [Стратегия развития Томской области до 2020 года](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/1.zip);

- Схема территориального планирования Томской области;

- [Энергетическая стратегия Томской области на период до 2020 года](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/10.doc);

- [Концепци](consultantplus://offline/main?base=RLAW091;n=54802;fld=134;dst=100017)я создания в Томской области Центра образования, исследований и разработок;

- [Стратегия развития транспортной системы Томской области в 2008-2025 годах](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/13.pdf);

- Лесной план Томской области на 2009-2018 годы;

- [Концепция действий на рынке труда Томской области до 2020 года](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/15.doc);

- [Концепция повышения благосостояния населения Томской области до 2020 года](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/12.doc);

- [Стратегия государственной молодежной политики в Томской области](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/8.doc) (2008-2018 годы);

- [Стратегия развития физической культуры и спорта Томской области до 2015 года](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/9.doc);

- [Концепция развития бытового обслуживания населения Томской области](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/11.doc) (2008-2013 годы);

- [Концепция развития туризма и гостеприимства в Томской области](http://tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/economy_finances/strategy_documents/strategy-tomsk/6.doc) (2008-2013 годы);

- [Концепци](consultantplus://offline/main?base=RLAW091;n=47531;fld=134;dst=100012)я реализации политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Томской области на период до 2020 года.

Несмотря на наличие ряда программных документов, в 2012 году завершается действие Программы социально-экономического развития Томской области на период 2006-2012 годов. Таким образом, бюджетные проектировки, как в краткосрочном, так и в среднесрочном периодах, строились с нарушением ст.15 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области» - при отсутствии Программы социально-экономического развития Томской области на среднесрочный период. Отсутствие комплексного документа, носящего характер инструмента реализации Стратегии развития Томской области до 2020 года и основы для составления проекта областного бюджета на плановый период, не позволяет с большей степенью достоверности прогнозировать перспективы роста физических объемов и стоимостных показателей в экономике, и, соответственно, возможности наполнения доходной части областного бюджета. Положения Программы также должны найти отражение в программах социально-экономического развития муниципальных образований, тем самым обеспечивая связь между инициативами муниципальных образований и стратегическими приоритетами области.

Внесенный на рассмотрение Законодательной Думы Томской области 12.10.2012 проект актуализированной Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2020 года (с прогнозом до 2025 года) не был задействован в разработке проекта бюджета, так как сверка прогнозных значений отдельных показателей развития показала расхождение их с показателями прогноза социально-экономического развития Томской области на 2013-2015 годы, внесенного одновременно с законопроектом. Так, номинальный объем ВРП по прогнозу СЭР на 2015 год по оптимистическому сценарию составляет 486,6 млрд.руб., а по Стратегии - 571,1 млрд.руб. (реалистичный – 449,9 млрд.руб.).

Представленные с законопроектом Основные направления бюджетной и налоговой политики в области доходов в целом отражают общие тенденции и направления, сложившиеся на общероссийском уровне. Происходящие в Томской области макроэкономические процессы взаимоувязаны с ситуацией на общероссийском уровне, что позволяет с достаточно высокой степенью вероятности прогнозировать перспективы развития экономики в целом и экономических процессов, происходящих в отдельных ее отраслях (по видам экономической деятельности).

Согласно документам и материалам к законопроекту в среднесрочном периоде экономическая политика Томской области будет направлена на повышение конкурентоспособности экономики Томской области с учетом внедрения адаптационных и защитных механизмов хозяйствования в условиях присоединения России к ВТО; модернизацию экономики на основе программно-целевого метода управления; формирование благоприятного регионального инвестиционного климата; ускоренное инновационное развитие и дальнейшее повышение энергетической эффективности секторов экономики.

Предпринятые Администрацией области меры по укреплению финансовой стабильности бюджета, включая консервативный подход к его составлению и исполнению, положительно повлияли на рейтинги кредитоспособности Томской области, которые были дважды в течение 2011 года повышены рейтинговым агентством Standart&Poor’s. В итоге рейтинг по международной шкале повысился на две ступени: с уровня «В+» до уровня «ВВ», а рейтинг по национальной шкале – на три ступени - с уровня «ruA» до уровня «ruAA». Кроме того, агентством «Эксперт РА» рейтинг инвестиционной привлекательности Томской области подтвержден на уровне 3В1 «пониженный потенциал – умеренный риск», ранг инвестиционного потенциала сохранен на уровне 41, а оценка инвестиционного риска в рейтинге 2011/2010 снижена на 13 единиц и составила 20 (в 2010/2009 - 33).

Основной целью бюджетной политики Томской области на 2013-2015 годы является повышение эффективности бюджетных расходов в условиях преемственности курса на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости региональных и муниципальных финансов Томской области. Одной из задач, решение которой требуется для достижения поставленных целей, является расширение программно-целевого принципа при формировании областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Так, с 2013 года предлагается утверждение в составе закона о бюджете не только долгосрочных и региональных целевых программ, но и ведомственных целевых программ. При этом перечень и объемы финансирования ведомственных целевых программ не вынесены в отдельное приложение, а сам механизм формирования расходных обязательств и включения их в законопроект требует необходимости приведения в соответствие действующему бюджетному законодательству. Анализ объемов финансирования целевых программ, учтенных в законопроекте, приведен в соответствующем разделе настоящего Заключения.

Основными целями налоговой политики Томской области в 2013 году и плановом периоде 2014 и 2015 годов по данным Администрации продолжают оставаться стимулирование экономического роста в регионе и создание дополнительных рабочих мест. В среднесрочной перспективе возможно принятие точечных мер по предоставлению налоговых преференций. Поэтапная отмена льгот и установление пониженных налоговых ставок по налогу на имущество организаций приведет к дополнительных доходам областного бюджета в 2013 году по оценке Администрации в сумме 170,4 млн.руб. Одновременно разработка и принятие законопроекта по дифференциации налоговых ставок по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения на первоначальном этапе (2013 год) приведет к сокращению доходов областного бюджета на 28,8 млн.руб.

Увеличение ставок на уровень инфляции планируется по транспортному налогу, что, однако, с учетом уровня собираемости налога, по прогнозам Администрации, не приведет к увеличению поступлений в областной бюджет.

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

В представленном Администрацией прогнозе основных показателей социально-экономического развития области ожидаемый объем валового регионального продукта (ВРП) за 2012 год оценивается в номинальном выражении 362,9 млрд.руб., в реальном выражении 102,8%, индекс-дефлятор – 107,0%, при прогнозных значениях, используемых при составлении проекта областного бюджета на 2012 год, – 355,1 млрд.руб., 104,3% и 106,0% соответственно (Приложения 1 и 2 к настоящему Заключению).

Темпы прироста объемов ВРП на 2013–2015 годы прогнозируются в размере 3,8%, 3,8% и 4,7%, а индексы-дефляторы запланированы в размере 106,2%, 105,0% и 104,9% соответственно. В целом динамика изменения реального объема ВРП соответствует общему тренду уровня ВВП России, при этом по итогам 2010 и 2011 годов уровень ВРП области на 0,2 и 0,6 п.п. соответственно опережал аналогичный показатель по России.

В то же время наглядное соотнесение показателей ВРП Томской области и ВВП России указывает на неоднозначное толкование прогнозных показателей на 2012 год. Так, при плановом значении реального ВРП области, используемом при подготовке проекта областного бюджета на 2012 год в размере 104,3%, по истечении 1 полугодия Администрацией области предлагается понизить прогнозное значение ВРП на текущий год до 102,8%, или на 1,5 п.п., при прогнозе Минэкономразвития по России на 2012 год – 103,5%.

Анализ выполнения плана по основным макроэкономическим показателям за 1 квартал, 1 полугодие и 8 месяцев текущего года позволяет сделать вывод об отсутствии предпосылок в пессимистичном прогнозе экономического развития региона. Так, индекс промышленного производства при некотором снижении в 1 квартале 2012 года, начиная с апреля, показывает незначительный, но устойчивый рост к уровню прошлого года. Положительная динамика индексов промпроизводства (стр.12 материалов и документов к проекту бюджета, часть I) подтверждает позитивные перспективы посткризисного восстановления и развития промышленного производства Томской области.

Индекс потребительских цен в 1 полугодии не превышал 105,0%, и только в июне-августе т.г. его рост составил 105,4-106,2%, что в целом имеет низкое значение в сравнении с аналогичными значениями за соответствующие периоды 2011 года. Второе полугодие 2012 года может характеризоваться ростом инфляции, связанным с удорожанием продукции нового урожая, а также индексацией тарифов в сфере ЖКХ.

Динамика изменения индекса потребительских цен в Томской области в целом соответствует общероссийскому тренду.



Учитывая факторы, влияющие на формирование инфляционных процессов, официальные данные по уровню инфляции в 2010-2011 годах и помесячные значения индекса потребительских цен в 2012 году, вполне реалистичным представляется прогноз по итогам года - 106,5-107,0 % - с сохранением общероссийской тенденции к постепенному снижению в 2013-2015 годы.

Динамика инвестиций в основной капитал в январе-июле 2012 года остается нестабильной, в то же время по итогам 1 полугодия 2012 года объем инвестиций в основной капитал превысил аналогичный период 2011 года на 12,8%, и по оценке Администрации по итогам года прирост к уровню 2011 года может составить 3,4%.

В целом общая тенденция экономического развития области в 2012 году свидетельствует о некотором замедлении, в частности по виду экономической деятельности «строительство», объему платных услуг населению и обороту оптовой торговли. Одновременно за 8 месяцев текущего года показатели промышленного производства, продукции сельского хозяйства, оборота розничной торговли опережают данные за аналогичный период 2011 года. Это позволяет оценивать прогноз текущего года как осторожно-оптимистичный, что также подтверждается данными, изложенными в материалах и документах, прилагаемых к законопроекту, и данными статистики (таблица 1).

Таблица 1, %

| **Наименование показателя** | **январь-март** | | **январь-июнь** | | **январь-август** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2011 год** | **2012 год** | **2011 год** | **2012 год** | **2011 год** | **2012 год** |
| Промышленное производство | 103,9 | 102,7 |  |  |  |  |
|  |  | 103,5 | 104,0 |  |  |
|  |  |  |  | 103,6 | 103,7 |
| Продукция сельского хозяйства | 102,3 | 110,2 |  |  |  |  |
|  |  | 100,2 | 110,2 |  |  |
|  |  |  |  | 103,7 | 111,8 |
| Строительство | 130,1 | 84,2 |  |  |  |  |
|  |  | 130,6 | 100,6 |  |  |
|  |  |  |  | 133,6 | 98,1 |
| Оборот розничной торговли | 97,4 | 104,2 |  |  |  |  |
|  |  | 101,6 | 105,5 |  |  |
|  |  |  |  | 102,8 | 106,1 |
| Объем платных услуг населению | 100,8 | 100,5 |  |  |  |  |
|  |  | 106,7 | 98,3 |  |  |
|  |  |  |  | 103,3 | 100,7 |
| Объем оптовой торговли | 108,7 | 101,3 |  |  |  |  |
|  |  | 110,0 | 104,0 |  |  |
|  |  |  |  | 110,6 | 104,5 |
| Индекс цен производителей промышленных товаров | 122,3 | 110,9 |  |  |  |  |
|  |  | 123,9 | 108,2 |  |  |
|  |  |  |  | 120,9 | 109,0 |
| Индекс цен на грузовые перевозки | 106,7 | 164,5 |  |  |  |  |
|  |  | 112,7 | 162,9 |  |  |
|  |  |  |  | 113,0 | 154,5 |
|  | март к марту | | июнь к июню | | август к августу | |
| Индекс потребительских цен | 108,9 | 104,5 |  |  |  |  |
|  |  | 108,9 | 104,7 |  |  |
|  |  |  |  | 108,7 | 105,0 |
| Инвестиции в основной капитал | 165,6 | 99,7 |  |  |  |  |
|  |  | 101,4 | 97,5 |  |  |
|  |  |  |  | 127,5 | нет данных |

Динамика макроэкономических показателей и высокие рейтинговые позиции региона в сравнении с Россией и субъектами СФО подтверждают опережающие темпы восстановления экономики области относительно среднероссийского уровня.



Таким образом, пессимистические **прогнозы по уровню ВРП Томской области на 2012 год (снижение до 102,8% - ниже общероссийского) и на 2014 год (нижеобщероссийского показателя на 0,5 п.п.) не имеют достаточного обоснования и должны быть критически оценены при рассмотрении и утверждении законопроекта.** Учитывая положительный потенциал экономики области, прогноз по ВРП на 2012 и 2014 годы может быть скорректирован, но не ниже уровня ВВП России, а именно до 103,5 и 104,3% соответственно.

В целом отсутствие утвержденной Программы социально-экономического развития Томской области на среднесрочный период (с увязкой показателей прогнозирования по целям, задачам, ресурсам и срокам реализации мероприятий) на этапе составления прогноза социально-экономического развития Томской области и проекта областного бюджета на период 2013–2015 годов не позволяет в высокой степени обосновать достоверность и реалистичность прогнозирования.

**4. Оценка достоверности ожидаемого исполнения консолидированного и областного бюджетов за текущий год и прогноза поступлений по доходным источникам на планируемый период.**

Ожидаемое исполнение консолидированного бюджета Томской области за 2012 год в целом по доходам по оценке Администрации может составить 50 280 762,2 тыс.руб., с темпом роста к уровню 2011 года – 95,9%, в сопоставимых ценах – 90,8%, в том числе:

- по налоговым и неналоговым доходам 41 300 715,0 тыс.руб., с темпом роста – 112,2%, в сопоставимых ценах – 104,9%,

- по безвозмездным поступлениям 8 980 047,2 тыс.руб., с темпом роста – 57,5%, в сопоставимых ценах – 54,5%.

Как было отмечено выше, согласно статистическим данным общая тенденция экономического развития области в 2012 году имеет положительное значение, позволяющее оценивать итоги текущего года как достаточно позитивные, что также подтверждается данными, изложенными в материалах и документах к законопроекту.

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 месяцев 2012 года и среднегодового удельного веса прогнозируемого периода за последние 9 лет. Согласно произведенным расчетам, ожидаемое исполнение по указанным налогам за 2012 год по консолидированному и областному бюджету может быть несколько выше, что соответственно потребует корректировки прогнозных показателей по этим доходным источникам на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

**5. Доходы областного бюджета**

**5.1 Налог на прибыль организаций.**

Ожидаемое исполнение областного бюджета в 2012 году по налогу на прибыль организаций по оценке Администрации составит 11 311,3 млн.руб., темп роста к уровню 2011 года – 112,4% (без учета разовых поступлений - 127,6%), в сопоставимых ценах – 106,4%.

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

- 13 326,3 млн.руб. в 2013 году, с темпом роста 117,8%, в сопоставимых ценах – 110,6%;

- 14 248,8 млн.руб. в 2014 году, с темпом роста 106,9%, в сопоставимых ценах – 101,2%;

- 15 782,1 млн.руб. в 2015 году, с темпом роста 110,8%, в сопоставимых ценах –105,5%.

Доля налога на прибыль в объеме собственных доходов областного бюджета в 2012 году прогнозируется в размере 35,9% с увеличением в 2013 году до 36,5% и дальнейшим сокращением до 33,9%.



Контрольно-счетной палатой проведен анализ расчета налога на прибыль организаций на период 2013-2015 гг. по критериям и с учетом обстоятельств, указанных в материалах к законопроекту.

Прибыль организаций за 2012 год ожидается в размере 39 350,4 млн.руб. с темпом роста к уровню 2011 года – 113,1%, в сопоставимых ценах – 107,1%. На период 2013-2015 гг. темп роста прибыли предприятий прогнозируется в размере 108,5%, 107,2% и 108,9%, в сопоставимых ценах – 101,9%, 101,5% и 103,7% соответственно.



Представленная диаграмма наглядно показывает нестабильную динамику получения и накопления прибыли в деятельности прибыльных предприятий. Одновременно высокий показатель темпа роста в 2011 году связан, в основном, с эффектом базы.

При формировании проекта областного бюджета на 2012 год Администрация прогнозировала снижение темпов роста прибыли прибыльных предприятий на 8,3 п.п., снижение роста промышленного производства на 0,7 п.п. при неизменном темпе роста ВРП – 104,3%. По итогам 8 месяцев 2012 года предлагается понизить ожидаемое развитие экономики на 1,5 п.п. и прогнозируемое поступление прибыли на 10,1 п.п. при увеличении прогнозного значения индекса промышленного производства на 0,4 п.п.

Прогноз Администрации на 2013 год по темпу роста прибыли выглядит крайне неблагоприятно (прирост к уровню 2012 года – 8,5%), что обосновано сокращением прибыли у основных плательщиков налога на прибыль. Одна из причин снижения объемов прибыли – снижение цены на нефть марки «Юралс» со 115 долл./баррель в 2012 году до 97 долл./баррель в 2013 году или на **15,7%**, что неизбежно может оказать влияние на объем платежей на прибыль организаций в областной бюджет. Выпадающие доходы областного бюджета по данным Администрации могут составить в 2013 году – 891,5 млн.руб., в 2014 году – 827,3 млн.руб., в 2015 году - 579,9 млн.руб.

Уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2013-2015 годы отмечают повышение оценки роста ВВП на 2012 год на 0,1 п.п., в результате улучшения оценки промышленного роста и более интенсивного замедления роста импорта. В 2013-2015 гг. прогноз роста ВВП понижен на 0,1-0,2 п.п. в год в основном за счет снижения оценок физического роста экспорта. Снижение цены на нефть марки «Юралс» прогнозируется со 109 долл./баррель в 2012 году до 97 долл./баррель в 2013 году или на **11%**, что может повлечь за собой сокращение прибыли предприятий нефтедобывающего сектора экономики.

Расчет объема прибыли на 2013 год произведен Администрацией, исходя из более высокой цены на нефть в 2012 году, но с учетом фактического состояния экономики в текущем году прогноз относительно снижения цены на нефть может быть составлен менее пессимистично, что, тем не менее, не исключает сам факт возможного сокращения объемов прибыли нефтедобывающих предприятий.



Темп роста сальдированного финансового результата на 2012 год оценивается в размере 106,3%, а доля прибыльных предприятий в общем числе организаций принята на уровне 2011 года с последующим ежегодным увеличением доли на 2 п.п. Темпы роста номинального объема прибыли на 2012-2013 годы прогнозируются со значительным «провалом» к уровню 2011 года, что неизбежно влечет за собой последующее сокращение поступлений налога на прибыль.

Однако по данным статистики за 8 месяцев текущего года прибыль составила 31 823,9 млн.руб. (темп роста к аналогичному периоду 2011 года – 124,4%), что составляет уже более 80% от величины, прогнозируемой Администрацией на год. Кроме того, сальдированный финансовый результат по итогам 8 месяцев составил 26 949,2 млн.руб. или 100% итогового значения 2011 года.

Одновременно, представленный Администрацией прогноз поступлений в консолидированный бюджет Томской области налога на прибыль организаций на 2012-2015 годы по видам экономической деятельности свидетельствует о структурной деформации относительных долей объемов поступлений налога. Так, прогноз относительно поступлений налога на прибыль организаций характеризуется сокращением доли поступлений нефтегазового сектора и операций с недвижимым имуществом и одновременным увеличением долей оптовой и розничной торговли, транспорта и связи (таблица 2).

Таблица 2

Относительные доли налоговых поступлений по видам экономической деятельности (по данным отчета 1-НОМ за 2011 год и информации Администрации), %

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2011 | 2012 оценка | 2013 | 2014 | 2015 |
| сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| добыча полезных ископаемых (без разовых) | 33,7 | 24,5 | 25,0 | 25,8 | 25,8 |
| обрабатывающие производства | 13,2 | 10,4 | 9,9 | 10,2 | 11,3 |
| строительство | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,7 |
| оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 7,1 | 27,9 | 28,3 | 27,0 | 27,0 |
| транспорт и связь | 12,6 | 19,6 | 20,6 | 20,4 | 20,2 |
| финансовая деятельность | 9,8 | 9,6 | 8,7 | 8,7 | 7,8 |
| операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 14,6 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| остальные виды экономической деятельности | 6,5 | 4,0 | 3,8 | 4,0 | 3,9 |

С учетом темпов роста оборота розничной торговли в 2012 году и ростом тарифов на грузовые перевозки представленная тенденция к увеличению долей соответствующих сфер деятельности представляется вполне реалистичной. Одновременно темпы роста промышленного производства по итогам 1 полугодия и за 8 месяцев 2012 года имеют значение несколько выше, чем аналогичные показатели 2011 года, что дает возможность вполне обоснованно предполагать выполнение прогнозного значения объемов прибыли в 2012 году при соответствующей корректировке прогноза по уровню ВРП.

По оценке Контрольно-счетной палаты, расчетно объем поступлений по налогу на прибыль на 2013 год, предложенный Администрацией, практически верен (отклонение составило 31,4 млн.руб.). По объемам на 2014 и 2015 годы возможно увеличение прогноза не менее, чем 600 млн.руб. и 1 млрд.руб. соответственно. Одновременно **обсуждение и детальная проработка темпов роста номинального объема прибыли организаций по видам экономической деятельности позволит выявить резервы.** Так, целесообразно критически оценить реалистичность снижения на 9,8 п.п. (со 127,6 до 117,8) темпов роста поступлений по налогу на прибыль в 2013 году к ожидаемому объему за 2012 год. Несмотря на зачисление в областной бюджет в 1 полугодии 2012 года авансовых платежей от участников консолидированных групп налогоплательщиков, статистика фиксирует очевидный высокий темп роста начисленной прибыли за 8 месяцев текущего года – 124,4% к уровню аналогичного периода прошлого года.

**5.2 Налог на доходы физических лиц.**

Ожидаемое исполнение консолидированного бюджета в 2012 году по налогу на доходы физических лиц по оценке Администрации может составить 15 167,4 млн.руб. (исполнение областного бюджета при нормативе зачисления 60% - 9 090,6 млн.руб., темп роста к уровню 2011 года – 121,3%, в сопоставимых ценах – 114,9%).

В материалах и документах к законопроекту поступление налога на доходы физических лиц в областной бюджет (по нормативу зачисления 70%) прогнозируется в следующих объемах:

- 10 158,3 млн.руб. в 2013 году, с темпом роста 111,7%, в сопоставимых ценах – 104,9%;

- 11 324,3 млн.руб. в 2014 году, с темпом роста 111,5%, в сопоставимых ценах – 105,6%;

- 12 548,1 млн.руб. в 2015 году, с темпом роста 110,8%, в сопоставимых ценах – 105,5%.

Доля налога в объеме собственных доходов областного бюджета в 2012 году прогнозируется в объеме 28,9%, с некоторым снижением от 27,8% до 27,0% в 2013-2015 годах, в то время как Администрацией доля налога в 2013-2015 годах оценивается в размере 30,9%-30,0%. Прогноз объемов поступления налога в областной бюджет в динамике показывает общее снижение доли НДФЛ в объеме собственных доходов к 2015 году ниже уровня 2011 года.



Контрольно-счетной палатой проанализированы основания, по которым производился расчет доходов бюджета от налога на доходы физических лиц. Общий тренд динамики темпов роста налога на доходы физических лиц до 2012 года в целом соответствует, а на период с 2013 до 2015 годы совпадает с темпами роста номинальных объемов фонда оплаты труда.

При этом обращает внимание, что темп роста налога в 2012 году по оценке Администрации может превысить темп роста ФОТ на 5,8 п.п., а на 2013 год прогнозируется снижение темпа роста налога на 4,6 п.п. до уровня темпов роста ФОТ. Пояснение причин неравномерной динамики темпов роста налога, не увязанной с динамикой номинальных объемов фонда оплаты труда, и резкого изменения в сторону снижения в материалах к законопроекту отсутствует.

По прогнозам Минэкономразвития реальная заработная плата работников бюджетной сети учреждений за 2013-2015 годы может вырасти на 18,2%, а в корпоративном секторе – на 14,3%, что в целом может дать прирост к 2015 году – 15,9%.

Так, начиная с 2013 года, предполагается поэтапный рост заработной платы в учреждениях социальной сферы для увеличения соотношения их среднемесячной заработной платы со среднемесячной заработной платой в экономике региона (на 2013-2015 годы в проекте областного бюджета и бюджета ТФОМС зарезервированы средства, в том числе планируется получение дотации из федерального бюджета).

Кроме того, необходимо отметить об увеличении с 1 ноября на 3 п.п. размера индексации фондов оплаты труда работников бюджетной сферы от первоначально запланированного размера индексации. По информации Администрации это не потребует дополнительных расходов областного бюджета в 2012 году, но свидетельствует о необходимости корректировки прогнозных объемов заработной платы и, соответственно, налоговых отчислений на 2013 год в сторону увеличения, ввиду увеличения базы на 3 п.п.

С учетом этого прогнозные значения на 2013-2015 годы требуют корректировки.



Исходя из факта поступлений НДФЛ в консолидированный бюджет за 8 месяцев текущего года в сумме 9 365,9 млн.руб. и среднемесячном поступлении налога в сумме 1 170,7 млн.руб. (что обусловлено ростом фонда заработной платы всех работников по полному кругу предприятий и снижением просроченной задолженности по заработной плате), можно прогнозировать ожидаемое исполнение несколько выше, чем указано в прогнозе Администрации.

Таким образом, **есть основания для более точного прогнозирования доходов по данному источнику в сторону увеличения.**

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

Доходы областного бюджета от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции) в 2013 году планируются в размере 4 895,449 млн.руб., что выше планируемых в общей сумме собственных доходов по действующей редакции Закона Томской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» на 774,991 млн.руб. или на 18,8%. В 2014 году планируется увеличение доходов от уплаты акцизов по сравнению с 2013 годом на 968,446 млн.руб. или 19,8%, в 2015 году по сравнению с 2014 годом на 1 244,73 млн.руб. или 21,2%.

На 2013-2015 годы доходы от уплаты акцизов формируются с учетом положений главы 22 Налогового кодекса РФ, проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса РФ», проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», Основных направлений налоговой политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. В 2013 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 до 25 процентов и свыше 25 процентов, составит 40%, на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового до 9%, пиво, вина - 100%.

Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса РФ» индексация ставок акцизов в 2013-2015 годах на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов и свыше 25 процентов, алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового до 9%, пиво, вина составит:

- в 2013 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 44,4%, алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового до 9% на 28 %, пиво на 25%, вина на 16,6%;

- в 2014 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 25%, алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового до 9% на 25%, пиво на 20%, вина на 14,2%;

- в 2015 году на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов на 20%, алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового до 9% на 25%, пиво на 11,1%, вина на 12,5%.

Прогнозируемое поступление в 2012 году доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов по данным Администрации составит 50 933 тыс.руб., однако при фактически сложившемся темпе уплаты акцизов на указанный вид алкогольной продукции в 2012 году возможно поступление доходов от уплаты акцизов только в объеме 11 407,8 тыс.руб.

Согласно данным, указанным в материалах к законопроекту, объем алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, произведенный томскими производителями в 2013 году, составит 252 тыс.дкл., в 2014 году - 275 тыс.дкл., в 2015 году – 316 тыс.дкл. Однако по информации Департамента потребительского рынка Администрации Томской области, предоставленной по запросу Контрольно-счетной палаты, объем алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, произведенный томскими производителями, значительно ниже - в 2013 году составит 152 тыс.дкл., в 2014 году - 175 тыс.дкл., в 2015 году – 216 тыс.дкл.

Соответственно доходы от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, поступающие в доход Томской области, составят в 2013 году – 94 400 тыс.руб. вместо планируемых 158 400 тыс.руб., в 2014 году – 135 500 тыс.руб. вместо 215 500 тыс.руб., в 2015 году – 201 600 тыс.руб. вместо 297 600 тыс.руб.

Доля доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, по сравнению с 2012 годом (77%) изменилась и составит 72% от доходов от уплаты акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, в 2014 -2015 годах также составит 72%. Кроме того, на 2013-2015 годы изменится норматив распределения от уплаты акцизов на нефтепродукты для Томской области с распределительного счета Федерального казначейства - с 0,6664% в 2012 году до 0,6311% в 2013-2014 годах и до 0,6415 % в 2015 году.

Индексация ставок акцизов на бензин и на другие нефтепродукты в 2013-2015 годах составит:

- в 2013 году на автомобильный бензин на 23,7% (3 класс), на дизельное топливо на 36,2% (3 класс), на моторные масла на 23,6%, на прямогонный бензин на 22,9%;

- в 2014 году на все виды нефтепродуктов на 10 %;

- в 2015 году на автомобильный бензин на 20,1% (3 класс), на дизельное топливо на 19,9% (3 класс), на моторные масла на 10%, на прямогонный бензин на 19,9%.

Администрацией Томской области прогноз доходов по акцизам рассчитан с учетом действующей редакции главы 22 Налогового кодекса Российской Федерации и Основных направлений налоговой политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. Однако в расчете не учтены положения проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса РФ» и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Расчет, произведенный Контрольно-счетной палатой с учетом указанных законопроектов, показал, что прогнозируемые доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты в 2013 могут быть увеличены на 108,2 млн.руб., в 2014 году на 113,3 млн.руб., в 2015 году на 457,6 млн.руб., а доходы от уплаты акцизов на пиво в 2015 году уменьшены на 340 млн.руб.

Исходя из изложенного, прогноз поступлений в 2013-2015 годах в доход областного бюджета акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, подлежит корректировке.

**5.4 Налог на имущество организаций.**

Ожидаемое исполнение областного бюджета в 2012 году по налогу на имущество организаций по оценке Администрации составит 4 903,8 млн.руб., темп роста к уровню 2011 года – 117,8%, в сопоставимых ценах – 111,6%.

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

- 6 052,1 млн.руб. в 2013 году, с темпом роста 123,4%, в сопоставимых ценах – 115,9%;

- 7 265,4 млн.руб. в 2014 году, с темпом роста 120,0%, в сопоставимых ценах – 113,6%;

- 8 598,4 млн.руб. в 2015 году, с темпом роста 118,3%, в сопоставимых ценах – 112,7%.

Доля налога на имущество в объеме собственных доходов областного бюджета в 2012 году прогнозируется Администрацией в размере 15,6% с увеличением в 2013-2015 годах до 16,6-18,5%.



Расчет прогноза поступлений налога на имущество организаций на 2012-2014 годы произведен Администрацией на основании отчета УФНС России по Томской области о налогооблагаемой базе за 2010 год, данным прогноза социально-экономического развития области о суммах инвестиций в основной капитал и стоимости ликвидированных основных средств за год. В расчете также учтено снижение стоимости налогооблагаемого имущества в результате начисления амортизации, а также предоставление льгот отдельным категориям налогоплательщиков.

Контрольно-счетной палатой проведен анализ критериев и факторов, оказывающих влияние на формирование прогнозных значений поступления налога на имущество организаций на 2013-2015 годы.

При прогнозе инвестиций в основной капитал в 2012 году в сумме 112 609,0 млн.руб. за 1 полугодие инвестиции составили 45 527,6 млн.руб. или 40,4% к прогнозируемому уровню. Наибольшее влияние на рост объема капитальных вложений в 1 полугодии оказала динамика инвестиций в обрабатывающее производство, что соответствует общероссийскому тренду развития сферы «обрабатывающее производство». При этом до конца года по информации Администрации планируется увеличение объема инвестиций благодаря реализации ряда проектов в организациях энергетической и обрабатывающей отраслей, сельском хозяйстве и здравоохранении.

В представленных материалах динамика темпов роста объемов поступлений налога на имущество организаций и налоговой базы для формирования налоговых начислений имеют общий тренд развития, в то время как темп роста инвестиций в 2011 году имеет достаточно высокое значение, обусловленное инвестиционной активностью в области и эффектом низкой базы.

Необходимо отметить очень осторожный подход Администрации к прогнозированию объемов инвестиций в основной капитал на 2013-2015 годы, что, возможно, обусловлено отсутствием программных перспектив прогнозирования на среднесрочный период, в частности отсутствием разработанной и утвержденной Программы социально-экономического развития Томской области. При этом прогноз умеренного роста (102,8-104,6%) инвестиций в основной капитал (до 152 843,4 млн.руб.) предполагает, но возможно не учитывает реализацию до 2015 года ряда крупных проектов на территории области и связанное с этим увеличение объема инвестиций. Наибольший объем капвложений планируется в топливно-энергетическом комплексе и в секторе обрабатывающих производств.

Прогноз по приросту инвестиций на 2013-2015 годы представлен в размере значительно меньшем, чем прирост налоговой базы и налога на имущество организаций за аналогичные периоды, хотя результаты инвестиционной активности по итогам 2011 года и положительное сальдо денежного потока в основной капитал позволяют оценивать рост налоговой базы и налоговых отчислений по налогу на имущество организаций более оптимистично. В целом следует отметить, что прогнозы темпов роста инвестиций на среднесрочную перспективу по-прежнему прогнозируются ниже общероссийского уровня (107,2-107,9%).



Таким образом, ожидаемое исполнение по налогу на имущество в 2012 году по расчетам Контрольно-счетной палаты может превысить ожидаемое исполнение по оценке Администрации, и, с учетом применения темпов роста налога на имущество, предложенных Администрацией, **прогнозные объемы поступлений могут быть скорректированы в сторону увеличения.**

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

Динамика планируемых на 2013-2015 годы доходов областного бюджета от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (без учета процентов по бюджетным кредитам и доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог), приведена в таблице 3. Доля указанных доходов в общем объеме налоговых и неналоговых доходов областного бюджета по ожидаемой оценке за 2012 год составляет 0,53%, в планируемом периоде снижается с 0,49% до 0,41%.

Таблица 3

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | показатели | 2013 год | 2014 год | 2015 год |
| **1.** | **Законопроект (2013-2015 г.г.), тыс. руб.** | **178 389** | **188 920** | **190 037** |
|  | к предыдущему году, тыс. руб. | +10 980\* | +10 531 | +1 117 |
|  | к предыдущему году, % | 106,6 | 105,9 | 100,6 |
|  | темпы роста к 2012 году (в ожидаемой оценке) | 106,6 | 112,8 | 113,5 |
| **2.** | **Закон от 13.12.2011 № 338-ОЗ (2012-2014 г.г.), тыс. руб.** | **174 801** | **182 081** |  |
|  | к предыдущему году, тыс. руб. | +7 392\* | +7 280 |  |
|  | к предыдущему году, % | 104,4 | 104,2 |  |

\* ожидаемая оценка за 2012 год - 167 409 тыс. руб.

Законопроектом предусмотрены более высокие темпы роста объема доходов от использования областного имущества, планируемых на 2013 и 2014 годы (106,6% и 105,9% к предыдущему году), по сравнению с учтенными в Законе Томской области от 13.12.2011 № 338-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» - соответственно 104,4% и 104,2%. На 2015 год темп роста указанного источника доходов составляет 100,6% к предыдущему году (прогнозируемый прирост доходов областного бюджета - 1 117 тыс.руб.).

80% указанных доходов формируется за счет доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Динамика доходов областного бюджета, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, представлена в таблице 4.

Таблица 4

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2011 год (отчет) | 2012 год | | 2013 год (проект) | | 2014 год (проект) | | 2015 год (проект) | |
| план | ожид. исп-е  т.р./ % к плану | тыс. руб. | к ожид. 2012 т.р. / % | тыс. руб. | к 2013  т.р. / % | тыс. руб. | к 2014 т.р. / % |
| Доходы в виде аренд. платы за земе-льные участки, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды - всего, из них: | 101 033 | 117 648 | 125 571  106,7% | 142 119 | 16 548  113,2% | 149 450 | 7 331  105,2% | 149 109 | -341  99,8% |
| - земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена | 93 818 | 94 410 | 118 171  125,2% | 125 648 | 7 477  106,3% | 132 616 | 6 968  105,5% | 139 186 | 6 570  105,0% |
| - земельные участки, находящиеся в собственности Томской области | 7 215 | 8 930 | 7 400  82,9% | 9 317 | 1 917  125,9% | 9 680 | 363  103,9% | 9 923 | 243  102,5% |
| - участки, наход-ся в федер. собств-ти, полномочия по упр-ю и расп-ю - органам гос. власти Том. области | - | 14 308 | - | 7 154 | - | 7 154 | 100% | - | - |

Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, на 2013 год прогнозируются в объеме 142 119 тыс. руб., что на 16 548 тыс.руб. или на 13,2% больше по сравнению с ожидаемым исполнением за 2012 год (125 571 тыс.руб.), на 2014 год - 149 450 тыс.руб. (увеличение на 7 331 тыс.руб. или на 5,2% к предыдущему году) и на 2015 год - 149 109 тыс.руб. (снижение на 341 тыс.руб. или на 0,2%).

* Прогнозируемые доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки,государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, и средства от продажи права на заключение договоров аренды этих земельных участков (в областной бюджет - по нормативу 20%) на 2013 и 2014 годы увеличены по сравнению с объемами, учтенными в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», соответственно на 19 009 тыс.руб. и на 20 585 тыс.руб. в основном за счет доходов от аренды земельных участков, расположенных в г.Томске. На 2015 год темп роста указанных доходов составляет 105% к предыдущему году, прогнозируется прирост доходов областного бюджета на 6 570 тыс.руб. (таблица 5).

Таблица 5

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | показатели | 2013 год | 2014 год | 2015 год |
| **1.** | **Законопроект (2013-2015 г.г.), тыс. руб.** | **125 648** | **132 616** | **139 186** |
|  | к предыдущему году, тыс. руб. | +7 477\* | +6 968 | +6 570 |
|  | к предыдущему году, % | 106,3 | 105,5 | 105,0 |
|  | темпы роста к 2012 году (в ожидаемой оценке) | 106,3 | 112,2 | 117,8 |
| **2.** | **Закон от 13.12.2011 № 338-ОЗ (2012-2014 г.г.), тыс. руб.** | **106 639** | **112 031** |  |
|  | к предыдущему году, тыс. руб. | - 11 532\* | +5 392 |  |
|  | к предыдущему году, % | 90,2 | 105,1 |  |

\* ожидаемая оценка за 2012 год - 118 171 тыс. руб.

В материалах к законопроекту представлен сводный расчет арендной платы за земельные участки, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды на 2013-2015 годы, в том числе по неразграниченным землям, но без разбивки по городским округам.

Потенциальным резервом увеличения доходов по данному источнику является совершенствование работы по взысканию задолженности перед бюджетом по арендным платежам. Однако данные, представленные Департаментом экономического развития и управления муниципальной собственностью Администрации города Томска, свидетельствуют об обратном - об увеличении ожидаемой по состоянию на 01.01.2013 задолженности по арендным платежам за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные в границах г.Томска, до 616,9 млн.руб., в том числе в областной бюджет - 123,4 млн.руб.

Общая сумма задолженности по арендным платежам за земельные участки, ожидаемая по состоянию на 01.01.2013 в целом по 4 городским округам, составит 649,1 млн.руб., в том числе в областной бюджет - 129,8 млн.руб. По данным администраций городских округов, в 2013 году планируется к погашению 128,4 млн.руб. или 20% от общей ожидаемой суммы задолженности, в том числе в областной бюджет - 25,7 млн.руб., из них по г.Томску - 24,8 млн.руб.

По уточненной оценке (исходя из динамики поступлений по этому источнику доходов и данных, представленных администрациями городских округов), ожидаемое исполнение за 2012 год может превысить приведенное в законопроекте значение на 7 311 тыс.руб. и составить 125 482 тыс.руб. (132,9% от плана). В случае отсутствия улучшений в администрированиидоходы по данному источнику могут не достичь прогнозных значений (в 2013 году - на 15 млн.руб., в 2014 году - на 31 млн.руб., в 2015 году - на 39 млн.руб.) в связи с планируемым выкупом предоставленных в аренду земельных участков общей площадью 37,5 га, расположенных в г.Томске.

* Доходы, получаемые в виде арендной 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), прогнозируются на 2013 год в сумме 9 317 тыс.руб., что на 1 917 тыс.руб. или на 26% больше ожидаемого исполнения за 2012 год (7 400 тыс. руб. или 83% к установленному плану). Прогноз доходов на 2014 год - 9 680 тыс.руб. (увеличение на 363 тыс.руб. или на 3,9% по сравнению с предыдущим годом), на 2015 год - 9 923 тыс.руб. (увеличение на 243 тыс.руб. или на 2,5%).

В связи с планируемой приватизацией областных унитарных предприятий в 2012 году (ГУП ТО «Областное ДРСУ») и в 2013 году (ОГУП «Первомайское ДРСУ», ОГУП «Кожевниковское ДРСУ») и соответствующим отчуждением из областной собственности арендованных ими земельных участков, прогнозируемые показатели по данному источнику могут быть не достигнуты: в 2013 году - на 5 100 тыс.руб., в 2014 году - на 5 536 тыс.руб., в 2015 году - на 5 572 тыс.руб. Вместе с тем резервом увеличения указанных доходов является активизация работы по предоставлению в аренду земельных участков, находящихся в Казне Томской области.

* Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков прогнозируются на 2013, 2014 годы в сумме 7 154 тыс.руб. ежегодно (в соответствии с договором аренды земельного участка площадью 90 га, расположенного в 5 км от с.Коларово, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, заключенным в 2010 году с УМП «Томскстройзаказчик»).

Установленный на 2012 год план по данному источнику доходов в сумме 14 308 тыс.руб. не исполнен (ожидаемое поступление - 0). Платежи за аренду земельного участка указанным арендатором не осуществляются, задолженность по арендной плате (без учета неустойки) по состоянию на 01.09.2012 составила 9 358,0 тыс.руб., в том числе за 2010 год - 734,7 тыс.руб., за 2011 год - 1 469,5 тыс.руб., за 1 полугодие 2012 года - 7 153,8 тыс.руб. Меры по обеспечению взыскания указанной задолженности в судебном порядке Департаментом архитектуры, строительства и дорожного комплекса Томской области (администратором данного вида доходов) не приняты. Более того, предоставлены сведения о том, что УМП «Томскстройзаказчик» передало свои права и обязанности по вышеуказанному договору аренды земельного участка Обществу с ограниченной ответственностью «Томскстройзаказчик Плюс» - в нарушение п.5 ст. 18 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

В связи с вышеизложенным планируемые на 2013 и 2014 годы доходы в виде арендной платы за земельные участки, которые находятся в федеральной собственности, в сумме 7 154 тыс.руб. ежегодно могут не достичь прогнозируемых значений. Вместе с тем в ноябре 2012 года планируется проведение повторного аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка площадью 20,3 га, расположенного по адресу: г.Томск, Кузовлевский тракт,2б, для комплексного освоения в целях строительства малоэтажного жилья экономического класса. Таким образом, имеется резерв увеличения доходов по данному источнику (в случае заключения договора аренды указанного земельного участка с победителем торгов).

* Доходы 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),предусмотрены на 2013-2015 годы на уровне ожидаемого исполнения за 2012 год - в сумме 30 098 тыс.руб. ежегодно.

Расчет произведен администратором данного источника доходов (Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области) исходя из величины арендных платежей по договорам аренды областного имущества, действовавшим по состоянию на 01.06.2012, без учета индексации в планируемом периоде. В законопроекте прогноз доходов по данному источнику на 2013 и 2014 годы снижен по сравнению с объемами, учтенными в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», соответственно на 1 505 тыс.руб. (4,8%) и на 2 337 тыс.руб. (7,2%).

По оценкам Контрольно-счетной палаты, произведенным на основании договоров аренды областного имущества, действующих по состоянию на 01.09.2012, и прогнозируемых темпов роста величины арендной платы (с учетом индекса потребительских цен), **прогноз 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 2013 год возможно увеличить на 3 052 тыс.руб. и предусмотреть в сумме 33 150 тыс.руб., 2014 год - 33 610 тыс.руб.**

В 2015 году доходы от сдачи в аренду областного имущества, запланированные в объеме 30 098 тыс.руб., могут не достичь прогнозируемых значений на сумму 1 978 тыс.руб. в связи с необходимостью передачи объектов газового хозяйства в муниципальную собственность (решением комиссии по имуществу бюджетно-финансового комитета Законодательной Думы Томской области от 25.09.2012 №2-2 рекомендовано в срок до конца 2014 года обеспечить оформление прав муниципальной собственности на объекты газового хозяйства, состоящие в Реестре государственного имущества Томской области).



Анализ данных, отраженных в диаграмме за ряд лет, свидетельствует о том, что доходы от аренды областного имущества в 2012 году уменьшились почти в 3 раза по сравнению с 2008 годом, в котором был получен максимальный объем доходов по данному источнику (81 028 тыс.руб.). Указанное снижение обусловлено не только изменением бюджетного законодательства, исключившего из бюджета субъектов РФ доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных (с 2007 года), а затем и бюджетных учреждений (с 2012 года), но и увеличением задолженности по арендным платежам в связи с кризисными явлениями (к примеру, долг ОАО «Томскгражданпроект» с 2,2 млн.руб. на начало 2009 г. увеличился до 13,1 млн.руб. по состоянию на 01.01.2012; в отношении данного общества 13.08.2012 открыто конкурсное производство), а также приватизацией объектов областной собственности и передачей в безвозмездное пользование помещений площадью более 3 тыс. кв.м, ранее сдававшихся в аренду.

При этом, если в 2006-2008 годах бюджетное назначение по данному виду доходов перевыполнено на 110-112%, то в 2009-2011 годах на фоне общего снижения объемов указанных доходов бюджетное назначение исполнено лишь на 60-82%. В 2012 году ожидаемое исполнение составит 97,7% от установленного плана.

* Прогнозируемые доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей областных государственных унитарных предприятий, на 2013 год рассчитаны по 4 предприятиям (ОГУП «Томский областной центр технической инвентаризации», ОГУП «Областной аптечный склад», ОГУП «Кожевниковское ДРСУ» и ОГУП «Первомайское ДРСУ») в общей сумме 1 175 тыс.руб., на 2014-2015 годы - по 2 предприятиям (ОГУП «Томский областной центр технической инвентаризации» и ОГУП «Областной аптечный склад»), соответственно, 673 тыс.руб. и 724 тыс.руб. Указанные расчеты произведены администратором доходов исходя из показателей перспективных планов развития областных государственных унитарных предприятий на 2013-2015 годы с учетом планируемой приватизации предприятий дорожной отрасли.

Прогноз доходов по данному источнику на 2013 и 2014 годы снижен по сравнению с объемами, учтенными в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», соответственно на 6 972 тыс.руб. и на 7 827 тыс.руб. в основном в связи с переносом сроков приватизации предприятий дорожной отрасли.

В материалах к законопроекту ожидаемое исполнение за 2012 год по данному источнику доходов - на уровне установленного плана (7 254 тыс.руб.). По уточненной оценке Контрольно-счетной палаты ожидаемое исполнение может составить 4 220 тыс.руб. в связи:

- с намеченной корректировкой показателей программы финансово-хозяйственной деятельности ГУП ТО «Областное ДРСУ» на 2012 год, в том числе уменьшением объема планируемой чистой прибыли в результате увеличения затрат на оплату труда работников, на приобретение техники и приватизацию предприятия;

- с невыполнением утвержденных показателей программы финансово-хозяйственной деятельности ОГУП «Областной аптечный склад», получением убытков по результатам его деятельности.

* Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Томской области, прогнозируются на 2013 год в сумме 4 997 тыс.руб. или с ростом на 11,4% к ожидаемому исполнению за 2012 год, которое составляет 4 486 тыс.руб. (104,1% к плану на текущий год). Прогноз доходов на 2014 год - 8 699 тыс.руб. (с ростом на 3 702 тыс. руб. к предыдущему году), на 2015 год - 10 106 тыс.руб. (с увеличением на 1 407 тыс.руб.).

Прогноз доходов по данному источнику на 2013 и 2014 годы увеличен по сравнению с объемами, учтенными в Законе Томской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», соответственно на 210 тыс.руб. (4,4%) и на 3 542 тыс.руб. (69,7%). Расчет произведен администратором данного источника доходов на основании планируемых показателей развития хозяйственных обществ с долей Томской области в уставных капиталах на трехлетний период (2013-2015 годы), а также с учетом прогнозируемого объема дивидендов открытых акционерных обществ, создание которых в результате приватизации трех ОГУП дорожного комплекса предусматривается в 2012 и в 2013 годах.

В связи с корректировкой показателей перспективных планов развития ОГУП «Первомайское ДРСУ», ОГУП «Кожевниковское ДРСУ», ОАО «ТомскАгроИнвест», произведенной в 3 квартале 2012 года, а также планируемой корректировкой перспективного плана развития ГУП ТО «Областное ДРСУ» на 2013-2015 годы, в том числе по размеру чистой прибыли, доходы по данному источнику в условиях сохранения прежней дивидендной политики могут быть ниже прогнозных значений (в 2014 году - на 1710 тыс.руб., в 2015 году - на 1 034 тыс.руб.).

Из 26 хозяйственных обществ, пакеты акций или доли в уставных капиталах которых принадлежат Томской области по состоянию на 01.10.2012 г., ежегодную выплату дивидендов осуществляют лишь 9 обществ (в 2012 году по итогам работы за 2011 год - 10 обществ). Размер дивидендов половины из указанных обществ составляет 10-12,5% чистой прибыли (в основном, это общества со 100%-ной долей Томской области в уставном капитале). Выплата дивидендов хозяйственными обществами с долей Томской области 10-20% составила 16-36% чистой прибыли (в 2012 году - 45%). Три общества, в которых Томская область является миноритарным акционером, выплачивают дивиденды в незначительной сумме, в 2012 году их общий объем составил 10,8 тыс.руб.

С целью формирования оптимальной структуры портфеля государственного пакета акций, принадлежащего Томской области, обеспечения минимального участия государства в рыночных отраслях экономики Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области осуществляется анализ деятельности хозяйственных обществ в соответствии с критериями для их сохранения в собственности Томской области, определенными постановлением Губернатора Томской области от 30.06.2007 № 84. Ожидаемыми результатами реализации данной политики должен был стать рост объема неналоговых доходов, поступающих в областной бюджет в виде дивидендов и средств от продажи ликвидных пакетов акций, а также оптимизация хозяйственных обществ с долей госсобственностив уставных капиталах.

Однако показатель доходов, поступивших в областной бюджет в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Томской области, в расчете на 1 тыс.руб. вложенных средств за 2012 год составит 5,38 руб., что незначительно выше уровня, сложившегося за два предыдущих года: 2010 - 4,79 руб., 2011 - 4,88 руб.

Предусмотренный законопроектом рост планируемого объема дивидендов на 2013-2015 годы наблюдается, в основном, лишь за счет создания новых акционерных обществ (путем преобразования ОГУП дорожной отрасли) и соответствующего снижения доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей областных государственных унитарных предприятий. Поступление средств от приватизации принадлежащих Томской области пакетов акций, долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность в отраслях с конкурентной средой, в 2013-2015 годах законопроектом не предусматривается.

**5.6 Доходы от продажи материальных и нематериальных активов** прогнозируются на 2013 год в сумме 73 668 тыс.руб. со снижением на 18,7% по сравнению с ожидаемой оценкой за 2012 год (90 608 тыс.руб. или 54,6% к плану на текущий год). Прогноз доходов на 2014, 2015 годы - 64 129 тыс.руб. ежегодно (снижение на 9 539 тыс.руб. или на 13% к показателю 2013 года).

Динамика доходовот продажи материальных и нематериальных активов представлена в таблице 6.

Таблица 6

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| показатели | 2011 год (отчет) | 2012 год | | 2013 год (проект) | | 2014 год (проект) | | 2015 год (проект) | |
| план | ожид. исп-е  т.р. / % к плану | тыс. руб. | к 2012 т.р. / % | тыс. руб. | к 2013  т.р. / % | тыс. руб. | к 2014 т.р. / % |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов - всего, из них: | 82 390 | 166 077 | 90 608  54,6% | 73 668 | -16 940  81,3 | 64 129 | -9 539  87,1% | 64 129 | -  100% |
| - от реализации имущества, находящегося в собственности Том. обл. | 286 | 76 786 | 32 695  42,6% | 9 534 | -23 161  29,2% | - | -9 534 | - | - |
| - от продажи земельных участков,  в том числе: | 82 104 | 89 291 | 57 913  64,9% | 64 134 | +6 221  110,7% | 64 129 | -5  100% | 64 129 | -  100% |
| гос. собст-ть на которые не разграничена | 81 720 | 64 418 | 42 447  65,9% | 64 134 | +21 687  151,1% | 64 129 | -5  100% | 64 129 | -  100% |
| находящихся в собственности Томской области | 384 | 24 873 | 15 466  62,2% | - | -15 466 | - |  | - |  |

В материалах к законопроекту ожидаемое исполнение за 2012 год по доходам от реализации имущества, находящегося в собственности Томской области, предусмотрено в сумме 32 695 тыс.руб. (43% от плана), по доходам от продажи земельных участков, находящихся в собственности Томской области - 15 466 тыс.руб. (62% от плана). По уточненной оценке Контрольно-счетной палаты ожидаемое поступление указанных доходов может составить соответственно 3,3 млн.руб. и 4,0 млн.руб. в связи с тем, что три из шести проданных объектов приватизации реализованы путем публичного предложения (50% от начальной цены), продажа остальных объектов приватизации в текущем году может не состояться в связи с отсутствием заявок на их приобретение.

Объем доходов от реализации имущества, находящегося в собственности Томской области, прогнозируется лишь на 2013 год в сумме 9 534 тыс.руб. (2014, 2015 г.г. - 0). Доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности Томской области, на 2013-2015 годы также не прогнозируются. Указанные показатели необходимо уточнить в сторону увеличения (по причинам, изложенным в разделе «Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Томской областина 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»).

Кроме того, следует учесть, что в Казне Томской области имеется более 30 земельных участков общей площадью 40,5 га, а также 2,2 тыс.га земель для сельскохозяйственных нужд, которые возможно предоставить заинтересованным лицам в собственность за плату (или в аренду), что является потенциальным резервом увеличения доходов от продажи земельных участков (либо от их аренды).

Доходы от продажи земельных участков,государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов (в областной бюджет - по нормативу 20%), прогнозируются на 2013 год в сумме 64 134 тыс.руб., на 2014-2015 годы - 64 129 тыс.руб. ежегодно, что незначительно ниже установленного плана на 2012 год (64 418 тыс.руб.). Ожидаемое исполнение за 2012 год в законопроекте предусмотрено в сумме 42 447 тыс.руб. или 66% от плана.

Исходя из данных, представленных администрациями городских округов, ожидаемое поступление в областной бюджет доходов от продажи земельных участков,государственная собственность на которые не разграничена, за 2012 год может составить лишь 34 950 тыс.руб. или 54% от установленного плана (в связи с уменьшением ожидаемого объема доходов по данному источнику по г.Томску). Вместе с тем, на 2013 год объем указанных доходов может превысить прогнозное значение на 23 166 тыс.руб. и составить 87 300 тыс.руб. - исходя из уточненных данных Департамента экономического развития и управления муниципальной собственностью Администрации города Томска об увеличении (на 22 участка общей площадью 37,5 га) планируемого к продаже количества земельных участков, расположенных в границах г.Томска.

Анализ учтенных в законопроекте доходов от приватизации областного имущества приведен в разделе 7 настоящего Заключения.

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

Порядком предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета в 2013-2015 годах предусмотрено, что бюджетные кредиты из областного бюджета будут предоставляться только бюджетам муниципальных образований в объеме 300 000 тыс.руб. ежегодно 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.

Доходы областного бюджета от уплаты процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов, в 2013 году могут составить 2 063 тыс.руб., в 2014 году 1 202 тыс.руб., в 2015 году 714 тыс.руб., в том числе в разрезе источников:

Таблица 7, тыс.руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2013** | **2014** | **2015** |
| ТОФА «АККОР» | 61 | 45 | 30 |
| Реструктурированная задолженность | 345 | 310 | 274 |
| Строительство жилья на селе | 2 | 1 |  |
| Кредиты муниципальным образованиям | 1 655 | 846 | 410 |
| **Итого:** | **2063** | **1202** | **714** |

Доходы от уплаты процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов, указанные в материалах к законопроекту, составляют на 2013 год – 1 599 тыс.руб., на 2014 год – 1 047 тыс.руб., на 2015 год – 557 тыс.руб.

Таким образом, суммы, указанные в материалах к законопроекту, подлежат корректировке в сторону увеличения на 2013 год – на 464 тыс.руб., на 2014 год – на 155 тыс.руб., на 2015 год – на 157 тыс.руб.

Следует отметить, что 22.12.2011 Департаментом финансов был предоставлен бюджетный кредит в сумме 270 млн.руб. на покрытие временного кассового разрыва, возникшего при исполнении бюджета г.Томска, со сроком погашения 20.12.2012. Плата за пользование указанным кредитом за год составит 21,6 млн.руб. В случае аналогичной ситуации в 2013 году доходы областного бюджета от уплаты процентов за пользование бюджетными кредитами могут быть увеличены в 10 раз.

**6. Расходы областного бюджета.**

Расходы областного бюджета на 2013 год по законопроекту составят 40 511 270,1 тыс.руб., из них обеспечено собственными доходными источниками 36 542 606,0 тыс.руб. с темпом роста к плановым (с учетом изменений сентября т.г.) расходам на 2012 год в размере 95,9%, в сопоставимых ценах – 90,8%.

Таблица 8, тыс.руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | План на 2012год  (по сост. на 01.10.2012) | прогноз 2013 год | Темпроста % | прогноз 2014 год | Темп  роста, % | прогноз 2015 год | Темп  роста, % |
| Расходы всего, в т.ч.: | 42 224 488,2 | 40 511 270,1 | 95,9 | 43 862 968,4 | 108,3 | 46 563 567,6 | 106,2 |
| за счет безвозмездных поступлений, из них: | 8 504 305,9 | 3 968 664,1 | 46,7 | 2 852 910,4 | 71,9 | 8 185,6 | 0,3 |
| дотации | 2 958 019,1 | 1 678 500,3 | 56,7 | 869 864,4 | 51,8 | 0 |  |
| субсидии | 2 726 201,1 | 402 698,6 | 14,8 | 43 884,4 | 10,9 | 0 |  |
| субвенции | 2 024 510,7 | 1 650 583,2 | 81,5 | 1 702 279,6 | 103,1 | 0 |  |
| межбюджетные трансферты | 795 566,7 | 228 696,4 | 28,7 | 228 696,4 | 100 | 0 |  |
| прочие безвозмездные поступления | 8,3 | 8 185,6 |  | 8 185,6 | 100 | 8 185,6 | 100 |
| Расходы, обеспеченные собственными доходами | 32 178 377,2 | 36 542 606,0 | 113,6 | 41 010 058,0 | 112,2 | 46 555 382,0 | 113,5 |

Соотношение расходов текущего года к планируемому условно, поскольку и в доходной, и в расходной частях бюджета на 2013-2014 годы учтена только часть предполагаемых межбюджетных трансфертов.

Основным приоритетом бюджетной политики на плановый период является расширение сферы применения программно-целевого принципа организации деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области. Законопроектом предусматривается утверждение Перечней и объемов финансирования:

- долгосрочных целевых программ в общей сумме на 2013 год – 4 907 133,4 тыс.руб., на 2014 год – 5 438 709,0 тыс.руб. и на 2015 год – 5 828 590,3 тыс.руб.;

- региональных программ в общей сумме на 2013 год – 101 250,4 тыс.руб., на 2014 год – 106 514,8 тыс.руб. и на 2015 год – 111 733,5 тыс.руб.

Перечня и объемов финансирования ведомственных целевых программ в законопроекте нет, несмотря на то, что они включены в ведомственную структуру расходов областного бюджета.

Предлагаемые к утверждению объемы финансирования программных мероприятий (в рамках реализации долгосрочных и региональных программ) составляют соответственно 12,4%, 12,6% и 12,8% к общим расходам областного бюджета в 2013-2015 годах.

**6.1 Анализ перечня и объемов финансирования целевых программ.**

В рамках рассмотрения законопроекта считаем необходимым обратить внимание на следующее.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрены программы двух типов: долгосрочная целевая программа (ДЦП) и ведомственная целевая программа (ВЦП). Согласно п.2 ст.3 Закона Томской области «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области» долгосрочные целевые и ведомственные целевые программы составляют систему документов программно-целевого планирования, с учетом которых формируется проект областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Представленным законопроектом предусмотрено финансирование в 2013 году 15 долгосрочных целевых программ с общим объемом финансирования 3 632 583,4 тыс.руб. Кроме того, заложен резерв на принимаемые обязательства по рекомендуемым к реализации с 2013 года 14 долгосрочным целевым программам, которые не утверждены постановлениями Администрации на дату внесения проекта закона о бюджете в Законодательную Думу Томской области, что не отвечает требованиям п.2 ст.179 Бюджетного кодекса РФ: долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию с начала очередного финансового года, подлежат утверждению не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона о бюджете в законодательный орган. Данный резерв в сумме 1 274 550,0 тыс.руб. в ведомственной структуре расходов областного бюджета на 2013 год закреплен за Администрацией Томской области. Обоснований необходимости включения в проект бюджета резерва на принимаемые обязательства не представлено. Также установлено отсутствие расходных обязательств по ряду действующих программ, учтенных в законопроекте.

Так, предусмотрено финансирование в 2013-2015 годах ДЦП «Социальное развитие села до 2015 года», однако на момент представления проекта бюджета долгосрочная целевая программа с таким названием и сроком действия не утверждена, а в существующей ДЦП «Социальное развитие села до 2014 года» не предусмотрены расходные обязательства на 2015 год.

Аналогичная ситуация с ДЦП «Неотложные мероприятия по совершенствованию онкологической помощи населению Томской области на 2011-2013 годы», срок действия которой заканчивается в 2013 году, что свидетельствует об отсутствии правовых оснований для включения в законопроект на 2014 год финансирования программы без соответствующего расходного обязательства.

И наоборот, объемы финансирования на 2013 год, включенные в законопроект по двум ДЦП, превышают соответствующие расходные обязательства, утвержденные в программах, в том числе:

- на 36 270,0 тыс.руб. - по ДЦП «Социальное развитие села до 2014 года»;

- на 184 800,0 тыс.руб. - по ДЦП «Развитие физической культуры и спорта в Томской области на 2011-2013 годы».

Кроме долгосрочных целевых программ законопроектом отдельным приложением предлагаются к утверждению перечень и объемы финансирования на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов двух региональных программ с общим объемом финансирования на 2013 год в сумме 101 250,4 тыс.руб. Также следует отметить, что объемы финансирования в сумме 111 733,5 тыс.руб. по региональным программам на 2015 год запланированы в проекте бюджета при отсутствии соответствующих расходных обязательств, так как срок реализации указанных региональных программ истекает в 2014 году.

Действующее законодательство не определяет, к какому из двух видов целевых программ (долгосрочные или ведомственные) относятся региональные программы, а также не устанавливает обязательность их включения отдельным приложением в состав бюджета субъекта РФ. В систему документов программно-целевого планирования, являющихся основой для составления проекта бюджета, региональные программы не включены.

Одновременно, согласно ст.13 Закона Томской области «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области», для участия в реализации федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программе и других формах поддержки из федерального бюджета в целях получения межбюджетных трансфертов Администрация вправе принимать иные документы в соответствии с требованиями федеральных правовых актов и в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ. Из представленных в законопроекте региональных программ только одна – «Содействие занятости населения Томской области» - предполагает возможность софинансирования программных мероприятий из федерального бюджета. Информация по региональной программе «Социальная адаптация выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Томской области на 2012-2014 годы» в части возможности получения софинансирования из федерального бюджета в 2012–2014 годах Администрацией в материалах и документах не предоставлена.

В составе ведомственной структуры расходов областного бюджета на 2013-2015 годы предусмотрены ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, часть которых не утверждена нормативными правовыми актами Томской области, что является нарушением ст.85 Бюджетного кодекса РФ. Ассигнования по финансированию мероприятий ряда ведомственных программ на 2013-2014 годы превышают расходы, утвержденные в программах, а ассигнования на 2015 год включены в законопроект при отсутствии утвержденных расходных обязательств. Следует отметить, что действующий порядок, утвержденный Администрацией, предполагает утверждение ВЦП только после принятия закона о бюджете.

Контрольно-счетной палатой уже отмечалось, что сохраняется устаревшая норма в ст.18 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области», которая устанавливает требования о предоставлении в составе проекта областного бюджета перечня областных целевых программ, предлагаемых к финансированию на очередной финансовый год и на плановый период с указанием объемов финансирования, а также предоставлении вместе с проектом областного бюджета отчета о реализации областных целевых программ, без указания на их тип (долгосрочные, ведомственные, иные программы и обязательства). Действующее бюджетное законодательство не раскрывает понятие «областная целевая программа».

**6.2 Отдельные вопросы формирования расходов.**

**Вед. 801.** Планируемые бюджетные ассигнованияпо программным расходам Департамента по управлению государственной собственностью Томской области на реализациюведомственной целевой программы «Содержание и ремонт объектов областного государственного имущества» на 2013 год составляют 21 375,9 тыс.руб., из них: 12 950,9 тыс.руб. - на обеспечение деятельности ОГБСУ «Областное имущественное казначейство» (субсидия на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг по содержанию и организации ремонта объектов областной собственности, находящихся в оперативном управлении данного учреждения); 8 425,0 тыс.руб. - на проведение капитального ремонта одного объекта недвижимости, закрепленного за указанным областным учреждением - Дома ветеранов, расположенного по адресу: г. Колпашево, мкр.Геолог, 21, помещения 2, 3.

Планируемый объем финансирования на обеспечение деятельности ОГБСУ «Областное имущественное казначейство» на 2013 год предусмотрен с ростом на 105,5% к объему, установленному на текущий финансовый год (12 281 тыс.руб.). В 2012 году данным учреждением в соответствии с государственным заданием организован ремонт 12 объектов областной собственности, общий объем субсидии на проведение ремонта которых составил 85 258,1 тыс.руб.

На 2014 год законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнованияна обеспечение деятельности ОГБСУ «Областное имущественное казначейство» в сумме 13 331,6 тыс.руб. (с ростом 102,9% к предыдущему году), на 2015 год - в сумме 13 709,0 тыс.руб. (102,8% к 2014 году). При этом объектов ремонта нет. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос об объемах финансирования данной организации.

Кроме того, отметим, что при расчете планируемых бюджетных ассигнований Департамента по управлению государственной собственностью Томской области как ГРБС по ведомственной целевой программе «Приватизация областного государственного имущества» на 2013 год предусмотрены расходы по приватизации 31 объекта недвижимости, 13 земельных участков и 12 объектов движимого имущества, т.е. не только объектов, фактически включенных в Программу на 2013 год, но и дополнительных объектов (потенциальных для формирования Прогнозного плана приватизации на 2013, 2014 г.г.) в количестве 9 земельных участков, 25 объектов недвижимости, 5 автомобилей и 4 единиц оборудования.

В целях соблюдения принципа сбалансированности бюджета расходы на приватизацию объектов областного имущества следует планировать в соответствии с количеством объектов, включенных в Прогнозный план приватизации. Таким образом, требуется корректировка Прогнозного плана приватизации - увеличение состава объектов и суммы планируемых доходов бюджета (либо уменьшение суммы расходов на приватизацию по данной строке).

**Вед. 841**. Ассигнования на осуществление ежемесячной выплаты денежных средств приемным семьям на содержание детей, а также вознаграждения, причитающегося приемным родителям, в сумме 448 548,0 тыс.руб. запланированы на 2013 год с ростом к объему текущего года (с учетом изменений в октябре) 122%. Суммарно рост составляет 80 733 тыс.руб. Исходя из того, что по данному виду расходов ежегодно при формировании бюджета закладываются значительные излишние ассигнования, о чем Контрольно-счетная палата информировала в заключениях на отчет об исполнении бюджета за прошлые годы, целесообразно произвести точный расчет потребности. По оценке Контрольно-счетной палаты излишне запланировано 58 млн.руб.

**6.3 Межбюджетные трансферты местным бюджетам.**

Законопроектом (Приложение 16) утверждено распределение местным бюджетам Томской области 60-ти межбюджетных трансфертов с учетом формы трансфертов и трехлетнего планирования:

|  |  |
| --- | --- |
| дотации | - 4 |
| субсидии | - 20 |
| субвенции | - 27 |
| иные | - 9 |

В нарушение статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ из **60** межбюджетных трансфертов с проектом областного бюджета по **13** межбюджетным трансфертам не представлены:

методики расчетов (проекты методик) и расчеты распределения:

* Дотации из областного бюджета на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (таб.4 Прил.16);
* Субсидии местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства собственности муниципальных образований в рамках долгосрочной целевой программы "Развитие физической культуры и спорта в Томской области на 2011-2013 годы" на 2013 год (таб.14 Прил.16);
* Субсидии местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований) в рамках долгосрочной целевой программы "Социальное развитие села Томской области до 2015 года" на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (таб.15 Прил.16);
* Субсидии местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства собственности муниципальных образований в рамках долгосрочной целевой программы "Чистая вода Томской области" на 2012-2017 годы" на 2013-2015 годы (таб.20 Прил.16);

методики расчетов (проекты методик):

* по девяти иным межбюджетным трансфертам.

В нарушение ст. 85 Бюджетного кодекса РФ в проект закона включены расходы, не установленные соответствующим расходными обязательствами Томской области:

* субсидии местным бюджетам на обеспечение участия спортивных команд муниципальных районов и городских округов Томской области в официальных региональных спортивных, физкультурных мероприятиях, проводимых на территории г.Томска, за исключением спортивных сборных команд муниципального образования «Город Томск», муниципального образования «Городской округ – закрытое административно-территориальное образование Северск Томской области», муниципального образования «Томский район» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (таб.22 Прил.16);
* субвенции местным бюджетам на осуществление отдельных государственных полномочий по финансовому обеспечению получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (таб.40 Прил.16).

В таблице 54 Приложения 16 к законопроекту предусмотрено предоставление местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов на обеспечение проезда по направлениям врачей в медицинские организации, расположенные на территории Томской области, оказывающие специализированную онкологическую, наркологическую и психиатрическую помощь, лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, при отсутствии круглогодичного транспортного сообщения с областным центром, на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

Контрольно-счетной палатой ранее отмечалось при рассмотрении изменений в закон об областном бюджете на 2012 год, что онкологические и психиатрические заболевания относятся к социально значимым, и лицам, страдающим этими заболеваниями, должна оказываться специализированная медицинская помощь. Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» оказание специализированной медицинской помощи, обеспечения доступности медицинской помощи для граждан и установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями, отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. Однако, порядок предоставления указанного трансферта, определенный постановлением Администрации Томской области от 10.03.2011 № 64а, требует от органов местного самоуправления принятия соответствующих расходных обязательств и обеспечения софинансирования за счет средств местного бюджета. Кроме того, Контрольно-счетной палатой указывалось на отсутствие методики расчета трансферта, утвержденной нормативными правовыми актами. К законопроекту соответствующая методика (проект методики) также не приложена.

**6.4 Характеристика Перечня объектов капитального строительства областной государственной и муниципальной собственности, финансируемых из областного бюджета, на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов приведена в Приложениях 3 и 4.**

**7.****Прогнозным планом (программой) приватизации государственного имущества Томской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов** (Приложение 11 к законопроекту) на 2013 год предусмотрена приватизация двух областных государственных унитарных предприятий дорожной отрасли (ОГУП «Кожевниковское ДРСУ» и ОГУП «Первомайское ДРСУ»), 6 объектов недвижимости, 4 земельных участка, занимаемых нежилыми зданиями, а также движимого имущества, высвобождаемого областным государственным учреждением. Перечень движимого имущества в Прогнозном плане не приведен - в нарушение п.1 ст.9 Закона Томской области «О приватизации государственного имущества Томской области».

Указанное движимое имущество высвобождается Областным государственным бюджетным учреждением здравоохранения «Санаторий «Чажемто» и состоит из следующих объектов: камера холодильная с моноблоком (реестровый номер 07018002000072), автомобиль легковой Daewoo Nexia GL (7007018002000076), автомобиль грузовой ГАЗ 3302 (7007018002000077) и трактор МТЗ (7007018002000079).

Планируемый доход в областной бюджет от приватизации областного государственного имущества на 2013 год в общей сумме 9 534 тыс.руб. определен на основании отчетов об оценке рыночной стоимости (исходя из Правил формирования прогнозного плана приватизации государственного имущества Томской области, установленных Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области) трех объектов недвижимости по состоянию на 29.11.2010 и 06.06.2011 (нежилое здание по адресу: г.Томск, ул.Крылова,5) и на 27.01.2012 (нежилые здания, расположенные на перекрестке автодорог Мельниково-Трубачево-Колпашево). Оценка рыночной стоимости остальных объектов недвижимости, включенных в Прогнозный план, а также земельных участков и движимого имущества на момент подготовки законопроекта не производилась, в связи с этим планируемые доходы от их приватизации не определены.

В целях соблюдения принципа полноты отражения планируемых доходов полагаем необходимым **произвести корректировку доходов от приватизации областного имущества в сторону увеличения (исходя из оценки прогнозируемой стоимости намеченных к приватизации объектов, а также предполагаемых способов их приватизации)**.

Кроме того, обращаем внимание, что Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Томской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов не содержит находящихся в областной собственности акций открытых акционерных обществ (долей в уставных капиталах обществ) в отраслях с конкурентной средой, а также полного перечня объектов имущества, не задействованных в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий органов государственной власти субъекта РФ (исходя из конкретных результатов анализа имущества Казны Томской области и действенных шагов, направленных на скорейшее оформление правовых оснований для отчуждения выявленных непрофильных активов).

В соответствии с Планом мероприятий по реализации на территории Томской области долгосрочной государственной экономической политики, утвержденным распоряжением Губернатора Томской области от 03.07.2012 №193-р, Департаменту по управлению государственной собственностью Томской области поручено внести изменения в прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Томской области на 2012-2014 годы и утвердить прогнозный план (программу) приватизации государственного имущества Томской области на 2014-2016 годы, предусмотрев завершение до 2016 года выхода Томской области из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса. Кроме того, поручено обеспечить разработку и реализацию компаниями с государственным участием, в которых Томская область владеет более 50% акций, программ отчуждения непрофильных активов.

Существующая система планирования приватизационных процессов не позволяет эффективно реализовывать государственную политику в области приватизации областной собственности, основным направлением которой является сокращение излишнего имущества, неиспользуемого для исполнения государственных полномочий, способствующее увеличению неналоговых доходов областного бюджета и снижению расходов по содержанию таких объектов.

Прогнозный план приватизации на 2013 год, представленный с законопроектом, не учитывает поставленных задач, а на 2014-2015 годы план приватизации вообще не сформирован. В целях **дополнения Прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Томской области** на планируемый период полагаем необходимым рассмотреть вопросы, связанные с нахождением в областной собственности таких объектов, как имущественный комплекс, расположенный по адресу: г.Томск, ул.Мичурина, 110; 17 объектов недвижимости, расположенных по адресу: г.Томск, ул.Угрюмова, 1; нежилые здания с земельными участками (г.Томск, пр.Ленина, 151а; Томский район, п.Басандайка, ул.Путевая, 4а) и др.

**План приобретения недвижимого имущества в государственную собственность Томской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов**, как и в предыдущие годы, не сформирован. Существующая система планирования приводит к многочисленным внесениям корректировок в указанный план в течение финансового года.

**8. 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 5 к настоящему Заключению.

**9. Замечания по текстовой части законопроекта.**

**Пунктом 4 части 2 статьи 15** законопроекта предлагается установить одним из оснований внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон об областном бюджете - изменение размеров субсидий, предусмотренных областным государственным бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), в связи с внесением изменений в государственное задание.

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ финансовое обеспечение выполнения государственных заданий осуществляется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 6 Положения о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а, основанием для внесения изменений в государственное задание может быть как необходимость изменения показателей государственного задания (влечет за собой изменение объема финансирования), так и изменение самих объемов финансирования, предусмотренных областным бюджетом. Таким образом, по мнению Контрольно-счетной палаты, фактический объем финансирования государственного задания должен быть отражен в законе об областном бюджете.

На основании изложенного, предлагаем пункт 4 части 2 статьи 15 законопроекта исключить.

Согласно **статье 23** законопроекта уровень софинансирования из областного бюджета по субсидиям на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, должен устанавливаться **приложением 21** к закону об областном бюджете. Однако указанное приложение соответствующих норм не содержит.

**Статьей 24** законопроекта определены условия проведения реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам юридическим лицам, в соответствии с которыми Администрацией Томской области должен быть определен порядок проведения реструктуризации (часть 10 ст.93.2 Бюджетного кодекса РФ). В связи с этим следует отметить, что законопроект, в отличие от требований, действовавших в 2011 и 2012 годах, не устанавливает, что реструктуризация производится один раз.

Замечания по отражению в проекте закона об областном бюджете долгосрочных и региональных программ на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (**пункт 12** **статьи 7**) отражены в разделе «Анализ перечня и объемов финансирования целевых программ».

**Таким образом, с учетом изложенного в настоящем Заключении:**

**- законопроект по форме и содержанию сформирован с учетов требований бюджетного законодательства, 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»;**

**- Контрольно-счетная палата в целом поддерживает позицию Администрации Томской области по расчетам прогноза доходов областного бюджета по умеренно-оптимистическому (основному) сценарию социально-экономического развития, вместе с тем полагает возможным по структуре доходных источников изыскать дополнительные резервы на 2013 год в объеме (расчетно) 275 млн.рублей;**

**- требуется корректировка объемов бюджетных инвестиций на строительство (реконструкцию) объектов областной государственной и муниципальной собственности в связи с завышением сумм ассигнований над расчетной потребностью в объеме 102 млн.руб.;**

**- существует риск возникновения необеспеченного источником финансирования дефицита бюджета в сумме 355,3 млн.руб.;**

**- при подготовке проекта закона к принятию во втором чтении необходимо рассмотреть замечания и предложения, изложенные в настоящем Заключении.**

**Председатель**

**Контрольно-счетной палаты**

**Томской области А.Д. Пронькин**