|  |  |
| --- | --- |
| Изображение Герба Волгоградской области для бланков | |
| КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ | |
| 400074, г. Волгоград, ул. Рабоче-Крестьянская,30 тел./факс (8442) 30-87-01; 30-87-37 | |
| № 01КСП- 02-02/ 149 | «19» ноября 2020 года |

***ЭКСПЕРТНОЕ заКЛЮЧЕНИЕ***

***к проекту закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», представленному в Волгоградскую областную Думу на первое чтение.***

Экспертное заключение на проект закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» подготовлено с учетом требований Бюджетного кодекса РФ (далее БК РФ), Законов Волгоградской области от 11.06.2008 №1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области» и от 17.12.1999 №344-ОД «О контрольно-счетной палате Волгоградской области».

Согласно статье 24 Закона Волгоградской области «О бюджетном процессе в Волгоградской области» при рассмотрении Волгоградской областной Думой проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждаются его концепция, прогноз социально-экономического развития, а также рассматриваются основные характеристики областного бюджета, критерии выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), финансовых возможностей городских и сельских поселений, верхний предел государственного внутреннего долга и другие вопросы.

1. ***Концепция проекта закона Волгоградской области***

***об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов***

В качестве концептуальных особенностей формирования проекта областного бюджета на 2021-2023 годы необходимо отметить следующие.

Внесенным законопроектом расходы бюджета на 2021 год предусмотрены в размере 129706,7 млн. руб., что на 9910,3 млн. руб. больше расходов, предусмотренных действующей редакцией закона о бюджете на текущий год, и на 669 млн. руб. меньше расходов, распределенных на 01.10.2020 сводной бюджетной росписью (сравнительный анализ показателей проекта бюджета на 2021 год в разрезе разделов и подразделов функциональной классификации расходов и показателей утвержденного бюджета на 2020 год, а также сводной бюджетной росписи на 01.10.2020 приведен ***в приложении №1*** . Таким образом, на момент внесения в областную Думу проекта бюджета на следующий финансовый год и двухлетний плановый период ассигнования по расходам, предусмотренные утвержденным бюджетом на 2020 год, отличаются (меньше) от расходов сводной бюджетной росписи расходов на текущий год более, чем на 10000 млн. руб. (-10579,4 млн. руб.). Это обстоятельно не позволяет объективно оценить рост (либо снижение) планируемых на 2021 год бюджетных ассигнований относительно текущего года, делает внесенный проект непрозрачным для рассмотрения и финансово-экономической экспертизы.

Основным фактором сложившегося расхождения послужил тот факт, что при внесении в августе 2020 года поправок в закон о бюджете на текущий год в составе безвозмездных поступлений не был предусмотрен весь перечень доходов, отраженных в Оценке ожидаемого исполнения областного бюджета в 2020 году, а также объем отдельных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, уже поступивших на 01.07.2020 в областной бюджет и частично израсходованных. По предварительной оценке КСП в составе доходов областного бюджета не были учтены безвозмездные поступления в размере не менее 4408,7 млн. рублей.

Неполное отражение доходов областного бюджета повлекло за собой и неполное отражение расходов, о чем свидетельствовали результаты проведенного палатой сравнительного анализа показателей законопроекта с данными сводной бюджетной росписи расходов согласно форме отчетности №0503117 на 01.07.2020. Так, согласно сводной бюджетной росписи на указанную дату бюджетные ассигнования, распределенные по разделам (подразделам) функциональной классификации расходов областного бюджета, составили 122259,7 млн. руб., что на 2823,1 млн. руб. превышало ассигнования, предусмотренные законопроектом.

Данные несоответствия КСП отмечала в своем экспертном заключении на поправки в закон об областном бюджете на 2020 год, внесенные Администрацией Волгоградской области в августе текущего года. В целях соблюдения принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, определенного статьей 32 БК РФ, КСП рекомендовала Администрации области при окончательном уточнении параметров областного бюджета на 2020 год объем доходов бюджета, в том числе безвозмездных поступлений привести в соответствие с законом о федеральном бюджете и иными документами о распределении межбюджетных трансфертов Волгоградской области из федерального бюджета, расходы – в соответствие со сводной бюджетной росписью, в которую в процессе исполнения бюджета комитетом финансов Волгоградской области в рамках предоставленных ему законодательством полномочий вносились изменения без внесения соответствующих изменений в закон о бюджете .

В процессе подготовки настоящего (18.11.2020) Администрацией Волгоградской области внесены поправки в закон об областном бюджете на 2020 год, которые до момента представления заключения на проект бюджета к 1 чтению палатой не рассмотрены.

***Статьей 43 законопроекта*** определен объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области на 2021 год в сумме 12245,5 млн. руб., что меньше прогнозируемого объема соответствующих доходов (15784,2 млн. руб.) на 3538,7 млн. руб. (22,4%) и является нарушением пункта 4 статьи 179.4 БК РФ, согласно которой объем бюджетных ассигнований дорожного фонда утверждается законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом субъекта РФ доходов дорожного фонда.

КСП ежегодно обращает внимание на нарушения бюджетного законодательства при формировании областного дорожного фонда, в результате которых за 2016-2020 годы отрасль дорожного хозяйства Волгоградской области недополучила 6715,6 млн. руб., или 11,4% от объема поступивших, законодательно установленных, доходов (59341 млн. руб.).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | | | | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| **Факт** | | | | **Оценка** | **Законопроект** | | |
| **ДОХОДЫ** | Акцизы на нефтепродукты\* | | В целях формирования дорожных фондов | 5 913,5 | 4 906,0 | 5 354,0 | 6 167,5 | 5 939,7 | 7 067,4 | 7 644,2 | 7 764,4 |
| В целях реализации НП БКАД |  |  |  |  | *1 512,* | *4 959,7* | *5 176,3* | *7 198,7* |
| Транспортный налог | | | 1 621,8 | 1 774,5 | 1 859,4 | 2 047,5 | 2 078,3 | 2 151,8 | 2 226,8 | 2 306,9 |
| Штрафы | | |  |  |  | 1 206,6 | 1 133,3 | 962,9 | 962,9 | 962,9 |
| Межбюджетные трансферты из ФБ | | | 4 116,9 | 3 565,9 | 2 270,6 | 3 885,8 | 3 867,2 | 642,4 | 687,4 | 165,8 |
| Безвозмездные поступления | | |  |  |  | 120,0 |  | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **ВСЕГО** | | | **11 652,2** | **10 246,4** | **9 484,0** | **13 427,4** | **14 531,0** | **15 784,2** | **16 697,6** | **18 398,6** |
| **РАСХОДЫ** | | | | **8 854,3** | **8 996,8** | **8 512,6** | **12 309,4** | **13 952,3** | **12 245,5** | **13 168,0** | **15 535,2** |
| **ОТКЛОНЕНИЕ** | | | | **-2 797,9** | **-1 249,6** | **-971,4** | **-1 118,0** | **-587,7** | **-3 538,7** | **-3 529,6** | **-2 863,5** |
| -24,0% | -12,2% | -10,2% | -8,3% | -4,0% | -22,4% | -21,1% | -15,6% |
| *\*справочно: норматив зачисления в бюджеты субъектов РФ, %* | | *В целях формирования дорожных фондов* | | *88,0* | *61,7* | *57,1-84,41* | *86,65-58,1* | *58,2* | *58,2* | *58,2* | *58,2* |
| *В целях реализации НП БКАД* | | *х* | *х* | *х* | *х* | *8,4* | *16,7* | *25,1* | *33,4* |

Для наглядности информация об объемах недофинансирования дорожной отрасли представлена диаграммой.

В предыдущие годы разница объемов декларативно «перераспределялась» на последующие годы как «неиспользованные бюджетные ассигнования дорожного фонда текущего года». В последующем такие декларации не реализовывались. Исключение составляет 2020 год, в течение которого в условиях существенного сокращения прогнозируемого объема доходов дорожного фонда (на 1753,5 млн. руб.) объем ассигнований дорожного фонда Волгоградской области сокращен только на 365 млн. руб. (до 12140,2 млн. руб.). Такое неравномерное сокращение доходов и расходов позволило сократить разрыв между объемом ассигнований дорожного фонда, сформированным в соответствии с бюджетным законодательством, и утверждаемым объемом, допущенный при формировании областного бюджета на 2020 год, с 1600,5 млн. руб. до 212 млн. рублей.

Рассматриваемым законопроектом не предусмотрено увеличение ассигнований дорожного фонда на последующие годы на объемы занижения ассигнований дорожного фонда как в 2021 году, так и в 2022-2023 годах.

Следует обратить внимание на то, что с 2020 года доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты, которые являются источником формирования дорожного фонда Волгоградской области, разделены на доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты в целях формирования дорожных фондов и доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты в целях реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (далее НП БКАД). Федеральным законодательством предусмотрено ежегодное увеличение норматива зачисления в бюджеты субъектов РФ доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в целях реализации НП БКАД с 8,4% в 2020 году до 33,4% в 2023 году, что влечет увеличение объемов этих доходов.

Разница между объемом бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области на 2021 год и объемом установленных законом доходов дорожного фонда (3538,7 млн. руб.) сопоставима с объемом доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в целях реализации НП БКАД (4959,7 млн. руб.).

Такое занижение объема бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области увеличивает риски недостижения целей и решения задач, поставленных Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Согласно пункту 4 статьи 179.4 БК РФ бюджетные ассигнования дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда в очередном финансовом году, и объем бюджетных ассигнований дорожного фонда подлежит увеличению в текущем финансовом году и (или) очередном финансовом году на положительную разницу между фактически поступившим и прогнозировавшимся объемом доходов бюджета, учитываемых при формировании дорожного фонда. Учитывая оценку исполнения областного бюджета в 2020 году, объем бюджетных ассигнований дорожного фонда на 2021 год должен быть увеличен еще на 578,7 млн. руб., что внесенным законопроектом не предусмотрено.

Обобщая вышеизложенное, в соответствии с положениями бюджетного законодательства объем бюджетных ассигнований дорожного фонда на 2021 год должен составлять не менее 16362,9 млн. руб., что на 4117,4 млн. руб., или на 33,6% больше объема, предлагаемого к утверждению (12245,5 млн. руб.).

Последние несколько лет в качестве источника внутреннего финансирования дефицита областного бюджета комитетом финансов Волгоградской области привлекались средства со счетов государственных бюджетных и автономных учреждений, что не предусматривалось законами о бюджете на соответствующие годы. При этом, как правило, возврат привлеченных средств на счета учреждений до окончания финансового года осуществлялся не в полном объеме, что неоднократно отмечалось палатой в качества негативного фактора при исполнении областного бюджета.

Новацией проекта бюджета на 2021-2023 годы явилось отражение указанного источника финансирования дефицита областного бюджета (в виде иного источника) в составе планируемых источников, утвержденных законом о бюджете.

Право привлечения указанных средств предусмотрено статьей 236.1 БК РФ, введенной Федеральным законом от 27.12.2019 №479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», с 01.01.2021. В частности пунктом 8 статьи 236.1 БК РФ установлено, что привлечение на единый счет субъекта РФ остатков средств учреждений и юридических лиц осуществляется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, с учетом общих требований, установленных Правительством РФ. Общие требования к порядку привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и возврата привлеченных средств определены постановлением Правительства РФ от 30.03.2020 №368. Однако в Волгоградской области на дату экспертизы законопроекта такой порядок привлечения остатков средств на единый счет бюджета Волгоградской области не установлен.

Необходимо учесть, что в соответствии с пунктами 11, 12 статьи 236.1 БК РФ возврат привлеченных средств на казначейские счета, с которых они были ранее перечислены, должен осуществляться не позднее второго рабочего дня, следующего за днем приема к исполнению распоряжений получателей указанных средств. А для субъекта РФ, в бюджете которого доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, установлена обязанность возврата привлеченных средств не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года.

По данным отчетов об исполнении консолидированного бюджета Волгоградской области за 2018 год и 2019 год расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета сложилась в размере 21,6% и 25,2%, т. е. превысила установленные ограничения.

Объем средств, предусмотренных в виде иного источника внутреннего финансирования дефицита областного бюджета в сумме 1615,3 млн. руб., в документах и материалах, представляемых с законопроектом, не обоснован, расчет указанного объема средств отсутствует, чем не соблюдены требования статьи 13.1 Закона Волгоградской области от 11.06.2008 №1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области».

Таким образом, включение в состав источников внутреннего финансирования дефицита необоснованной суммы с учетом обязанности ее возврата до конца финансового года несет риски несоблюдения принципа сбалансированности областного бюджета, установленного статьей 33 БК РФ.

1. ***Прогноз социально-экономического развития Волгоградской области***

***на 2021-2023 годы***

Прогноз социально-экономического развития Волгоградской области на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, одобренный постановлением Администрации Волгоградской области от 28.10.2020 №663-п (далее Прогноз СЭР), разработан по двум вариантам - консервативному и базовому.

Исходными данными для разработки основных показателей Прогноза СЭР послужили отчетные данные предыдущих лет территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области (далее Волгоградстат), сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации и основные параметры среднесрочного прогноза, одобренные Правительством Российской Федерации (далее сценарные условия), расчеты показателей с применением методики Министерства экономического развития Российской Федерации (далее Минэкономразвития России) по видам экономической деятельности с учетом данных крупных предприятий, осуществляющих деятельность на территории Волгоградской области, муниципальных образований на основании паспортов их социально-экономического развития.

Согласно Пояснительной записке к законопроекту расчет прогнозных показателей поступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет осуществлен исходя из основных макроэкономических показателей социально–экономического развития Волгоградской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов по базовому варианту (валовой региональный продукт, прибыль прибыльных организаций, индекс промышленного производства, стоимость основных фондов по полной учетной стоимости на конец года, фонд заработной платы работников организаций, индекс потребительских цен).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 14.11.2015 №1234 (в редакции от 18.05.2019) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период») базовый вариант характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий. Консервативный вариант среднесрочного прогноза разрабатывается на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом возможности ухудшения внешнеэкономических условий.

В Прогнозе СЭР отмечено, что с момента формирования среднесрочного прогноза социально-экономического развития Волгоградской области в октябре 2019 года внешние и внутренние условия развития российской экономики и в том числе и Волгоградской области существенно изменились. Распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 (далее новая коронавирусная инфекция) стало масштабным вызовом и для российской экономики и для экономики Волгоградской области. Траектория развития в кратко- и среднесрочной перспективе будет определяться не только экономическими, но и эпидемиологическими факторами, и в связи с этим характеризуется высокой степенью неопределенности и рисками недостижения прогнозируемых показателей.

Динамика основных макроэкономических показателей социально-экономического развития Волгоградской области за 2019-2020 годы и на 2021-2023 годы приведена в ***приложении №2*** к настоящему заключению, а также на следующей диаграмме.

По оценке в 2020 году в сравнении с предыдущим годом ожидается падение темпов роста значений всех основных макроэкономических показателей, за исключением индекса производства продукции сельского хозяйства.

Вместе с тем, несмотря на сложившуюся негативную ситуацию из-за введенных ограничительных мер в экономике по причине пандемии в 2020 году, по всем показателям, кроме индекса физического объема инвестиций, в 2021 году прогнозируется значительный рост (индексы роста опережают 2022-2023 годы). При этом в Прогнозе СЭР отсутствуют обоснования причин такой динамики.

Важнейшим показателем экономического развития региона является валовой региональный продукт (далее ВРП), который характеризует конечный результат производственной деятельности всех субъектов экономики за год. Измеряется он стоимостью товаров, работ и услуг, произведенных этими субъектами для конечного использования.

В текстовой части Прогноза СЭР отмечено, что наибольший вклад в формирование ВРП региона (по данным 2018 года) вносят хозяйствующие субъекты таких видов экономической деятельности как обрабатывающие производства (27,7%), ремонт автотранспортных средств и мотоциклов (13,2%), сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство (10,5%), добыча полезных ископаемых (6,4%); строительство (6,1%), оптовая и розничная торговля.

В Прогнозе СЭР объем ВРП по базовому варианту в 2021 году ожидается в размере 1000,5 млрд. руб. с индексом физического объема к предыдущему году 103,9%, в 2022 году – 1024,1 млрд. руб. (101%), в 2023 году – 1088,4 млрд. руб. (101,8%).

Необходимо отметить, что в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее Прогноз СЭР РФ) указано, что Волгоградская область не входит в число регионов, в которых в 2021 году ожидаются наиболее высокие темпы роста ВРП (по оценке 2020 года).

По расчетам комитета экономической политики и развития Волгоградской области (далее Облкомэкономразвития) в 2020 году ожидается снижение ВРП на 4 процента.

В текстовой части Прогноза СЭР указано, что существенное влияние на ВРП Волгоградской области в 2020 году оказывают факторы, характерные для всей российской экономики, а именно распространение пандемии коронавируса и ввод ограничительных мер, принятых для борьбы с ней, а также снижение цен на продукты нефтегазового сектора, рост курса иностранных валют.

Также в Прогнозе СЭР отмечено, что одним из приоритетов экономической политики на 2021-2023 годы в регионе является увеличение ВРП. В настоящее время существуют значительные резервы роста показателя в обрабатывающих производствах, сельском хозяйстве, транспорте, строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве. Государство выделяет федеральные средства на формирование конкурентоспособных отраслей, переподготовку современных кадров, снижение административных барьеров. При этом каких-либо обоснований причин значительного роста индекса (конкретных примеров по субъектам деятельности) в текстовой части Прогноза СЭР не приведено.

Наибольшая доля в ВРП приходится на показатель «объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами», который в 2021 году ожидается в размере 1000,1 млрд. руб. (с индексом промышленного производства 102,7%), т. е. в размере ниже, чем по отчету 2019 года (1061,6 млрд. руб.).

По оценке 2020 года объем отгруженных товаров ожидается в размере 904,7 млрд. руб. (с индексом промышленного производства 96,9%).

Разница между индексами промышленного производства по оценке 2020 года (96,9%) и прогнозом 2021 года (102,7%) составляет 5,8 процентных пункта. В 2022 году объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силамипрогнозируется в размере 1100,1 млрд. руб. с индексом 102,2% (на 0,5% меньше, чем в 2021 году), в 2023 году – 1200,2 млрд. руб. (102,3%).

В Прогнозе СЭР указано, что спад в промышленном производстве в 2020 году ожидается, в первую очередь, в связи со снижением индекса производства в добыче полезных ископаемых, водоснабжении, водоотведении, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений.

Также значимой составляющей показателя ВРП является показатель «оборот розничной торговли в действующих ценах».

Прогнозное значение данного показателя на 2021 год составляет 451 млрд. руб. (105,1%), на 2022 год - 482,2 млрд. руб. (102,9%), на 2023 год – 515,5 млрд. руб. (102,8%).

Потребительский рынок, являясь крупной составной частью экономики Волгоградской области, призван обеспечивать условия для полного и своевременного удовлетворения спроса населения на потребительские товары и услуги, качество и безопасность их предоставления, доступность товаров и услуг на всей территории региона.

При этом введенные ограничительные меры в связи с развитием коронавирусной инфекции в 2020 году, в том числе режим самоизоляции отдельных категорий граждан, оказали сдерживающий эффект на покупательский спрос населения. В результате по оценке Облкомэкономразвития в 2020 году в сопоставимых ценах оборот розничной торговли составит 95,8% к уровню 2019 года (в абсолютной величине - 413,4 млрд. рублей).

Указанные выше негативные факторы, оказавшие влияние на покупательский спрос населения в Волгоградской области, могут сохраниться и в 2021 году. В связи с этим, по мнению КСП, имеются риски недостижения в 2021 году показателя по обороту розничной торговли (в % к предыдущему году в сопоставимых ценах) в размере105,1 процента*.*

Аналогичная ситуация складывается и по показателю «объем платных услуг населению», который согласно Прогнозу СЭР составит в 2021 году в сопоставимых ценах к уровню 2020 года 106,7% (в абсолютной величине – 151,7 млрд. руб.), в 2022 году – 103,1% к 2021 году (163 млрд. руб.), в 2023 году – 103% к уровню 2022 года (174,9 млрд. руб.).

По оценке 2020 года указанный показатель в сопоставимых ценах составит 89,7% к уровню 2019 года (в абсолютной сумме - 137,1 млрд.руб.).

КСП полагает, что прогнозные значения показателя по объему платных услуг населению на 2021 год являются недостаточно обоснованными.

В целом можно сделать вывод, что с учетом рисков недостижения в 2021 году показателей по объему отгруженных товаров, обороту розничной торговли и объему платных услуг населению, занимающих значительный удельный вес в формировании ВРП,***имеются риски недостижения в 2021 году показателя ВРП с индексом физического объема 103,9 процента.***

В своем заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в части анализа параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021-2023 годы Счетная палата РФ также отметила, что темп роста российской экономики (ВВП) в 2021 году не превысит 3% (против прогнозируемых Правительством РФ 3,3%). А в условиях более медленного восстановления мировой экономики и введения частичных ограничений в ряде стран в период между осенью 2020 года и весной 2021 года («вторая волна пандемии») рост ВВП будет в диапазоне около 2 процентов.

Сравнительный анализ основных макроэкономических показателей развития Российской Федерации и Волгоградской области на 2021 год и на период 2022-2023 годов представлен в следующей таблице.

в %%

|  | ***отчет***  ***2019*** | ***оценка***  ***2020*** | ***прогноз*** | | | ***Среднегодовой темп роста*** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***2021*** | ***2022*** | ***2023*** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| ***ВВП/ВРП*** | | | | | | |
| РФ | 101,3 | 96,1 | 103,3 | 103,4 | 103,0 | 103,2 |
| Волгоградская обл. | 99,5 | 96,0 | 103,9 | 101,0 | 101,8 | 102,2 |
| ***Индекс промышленного производства*** | | | | | | |
| РФ | 102,3 | 95,9 | 102,6 | 103,6 | 102,3 | 102,8 |
| Волгоградская обл. | 101,5 | 96,9 | 102,7 | 102,2 | 102,3 | 102,4 |
| ***Продукция сельского хозяйства во всех категориях хозяйств*** | | | | | | |
| РФ | 104,3 | 101,0 | 102,1 | 102,1 | 102,1 | 102,1 |
| Волгоградская обл. | 107,0 | 100,0 | 101,3 | 100,7 | 100,8 | 100,9 |
| ***Инвестиции в основной капитал*** | | | | | | |
| РФ | 101,7 | 93,4 | 103,9 | 105,3 | 105,1 | 104,8 |
| Волгоградская обл. | 102,4 | 93,4 | 100,1 | 100,6 | 101,2 | 100,6 |
| ***Оборот розничной торговли*** | | | | | | |
| РФ | 101,9 | 95,8 | 105,1 | 102,9 | 102,8 | 103,6 |
| Волгоградская обл. | 103,1 | 95,8 | 105,1 | 102,9 | 102,8 | 103,6 |
| ***Объем платных услуг населению*** | | | | | | |
| РФ | 100,5 | 89,7 | 106,7 | 103,1 | 103,0 | 104,3 |
| Волгоградская обл. | 100,2 | 89,7 | 106,7 | 103,1 | 103,0 | 104,3 |
| ***Среднегодовой индекс потребительских цен*** | | | | | | |
| РФ | 104,5 | 103,2 | 103,6 | 103,9 | 104,0 | 103,8 |
| Волгоградская обл. | 104,3 | 103,2 | 103,6 | 103,9 | 104,0 | 103,8 |
| ***Уровень безработицы (по методологии МОТ)*** | | | | | | |
| РФ | 4,7 | 5,7 | 5,2 | 4,7 | 4,6 | 4,8 |
| Волгоградская обл. | 5,3 | 7,6 | 6,1 | 5,5 | 5,3 | 5,6 |

Из 8-ми основных макроэкономических показателей, представленных в таблице, среднегодовой темп роста одного показателя Волгоградской области за 2021-2023 годы (уровень безработицы (по методологии МОТ)) превышает рост аналогичных показателей по РФ (графа 7).

По 4-м показателям (ВВП/ВРП, индекс промышленного производства, продукция сельского хозяйства, инвестиции в основной капитал) среднегодовой рост показателей Волгоградской области ниже показателей РФ.

По 3-м показателям Волгоградской области (оборот розничной торговли, объем платных услуг, среднегодовой индекс потребительских цен) значения темпов роста соответствуют по РФ.

На диаграмме представлено изменение одного из основных макроэкономических показателей развития Волгоградской области (ВРП) в сравнении с прогнозными значениями Российской Федерации (ВВП).

Как видно из диаграммы, индекс физического объема ВРП Волгоградской области на 2021 год превышают индексы ВВП РФ на 0,6 процентных пункта. На 2022-2023 годы показатели индекса ВРП Волгоградской области скачкообразны (в 2022 году прогнозируется резкое снижение относительно 2021 года) тогда как показатели индекса ВВП по РФ на 2021-2023 г.г. более равномерны.

Анализ представленного Прогноза СЭР по его разделам показал, что отдельные показатели прогноза не соответствуют аналогичным показателям в региональных проектах (далее РП) и государственных программах Волгоградской области (далее ГП ВО), что свидетельствует о недостаточно качественной подготовке прогноза.

Например, в разделе 3.10 «Формирование экологической комфортной среды**»** указано, что в прогнозном периоде в рамках РП «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» запланировано строительствои реконструкция водопропускных сооружений для улучшения водообмена в низовьях реки Волги (включая разработку проектной документации). Вместе с тем разработка проектной документации в 2020 году финансировалась не в рамках РП, а ГП ВО «Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области» представленном разработка проектной документации исключена из мероприятий регионального проекта. Проектом бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов разработка проектной документации предусмотрена также не в рамках РП.

Кроме того, в Прогнозе СЭР указано, что в рамках федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» на 2020-2024 годы запланированы следующие мероприятия: экологическая реабилитация водных объектов общей площадью 139,5 га и расчистка участков русел рек общей протяженностью 109,8 км. Данные значения показателей и результатов ФП по Волгоградской области на 24.12.2024 были установлены нефинансовым соглашением от 04.02.2019, заключенным между руководителями ФП и РП «Сохранение уникальных водных объектов». Однако в дальнейшем эти значения были уточнены дважды (09.12.2019 и 11.08.2020). В результате актуальной редакцией паспорта РП «Сохранение уникальных водных объектов» предусмотрены иные значения показателей, чем в Прогнозе СЭР. При этом уточненные значения показателей данного РП на 2024 год не соответствуют ГП ВО «Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области», что видно из следующей таблицы:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Наименование показателя*** | ***Показатели и результаты РП*** | ***Результаты мероприятий ГП ВО*** | ***Отклонения*** |
| Площадь восстановленных водных объектов, га | 20,8 | 27,7 | +6,9 |
| Протяженность расчищенных участков русел рек, км | 27 | 163 | +136 |

В Прогнозе СЭР отражено, что реализация ФП «Комплексная система обращения с ТКО» позволит к 2024 году достичь следующих показателей: «Доля ТКО, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных ТКО» - 0,4514 млн. тонн и «Доля ТКО, направленных на обработку, в общем объеме образованных ТКО» - 0,6088 млн. тонн.

При этом значения приведены в абсолютных величинах, что не может являться значениями для относительных показателей (доля).

РП «Комплексная система обращения с ТКО на территории Волгоградской области» и ГП ВО «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области» предусмотрены показатели «Объем ТКО, направленных на обработку» и «Объем ТКО, направленных на утилизацию (вторичную переработку)», значения которых соответствуют показателям, приведенным в Прогнозе СЭР.

При этом согласно территориальной схеме обращения с отходами на территории Волгоградской области, утвержденной приказом комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области от 30.05.2020 №927-ОД (далее Терсхема), прогнозное значение образования ТКО IV - V классов опасности на территории области на 2024 год составляет 1,247206 млн. тонн. С учетом установленной Терсхемой доли обработки ТКО от общего объема образующихся в регионе ТКО – 98,5%, объем ТКО, направленных на обработку к 2024 году составит 1,229 млн. тонн, что 2 раза больше установленного ФП «Комплексная система обращения с ТКО». Таким образом, в Прогнозе СЭР, РП и ГП ВО «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области» значения показателей занижены, о чем КСП неоднократно отмечала в своих заключениях.

***3. Основные характеристики областного бюджета на 2021 год***

***и на плановый период 2022 и 2023 годов.***

Предметом рассмотрения проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики областного бюджета, к которым относятся:

-прогнозируемый общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ;

-общий объем расходов и общий объем условно утверждаемых расходов;

-дефицит (профицит) областного бюджета;

а также:

-нормативы распределения доходов между областным, местными бюджетами и бюджетом территориального фонда обязательного медицинского страхования, не утвержденные бюджетным законодательством РФ;

-дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;

-критерии выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), критерии выравнивания финансовых возможностей поселений, размеры областного фонда финансовой поддержки поселений, областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), иных дотаций, субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета;

-верхний предел государственного внутреннего долга по состоянию на первое января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

-прогноз поступлений по налогам, сборам, платежам и поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ.

***3.1. Прогнозируемый общий объем доходов***

***с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ***

Доходы областного бюджета на 2021 год прогнозируются в сумме 123994,7 млн. руб., что ниже ожидаемого объема поступлений в 2020 году на 1486,7 млн. руб. (-1,2% к оценке 2020 года), на 2022 год – 121019,6 млн. руб. (-2,3% к 2021 году), на 2023 год – 119466,3 млн. руб. (-1,3% к 2022 году).

В общем объеме доходов консолидированного бюджета Волгоградской области на 2021 год доля доходов областного бюджета составит 86,4%, на 2022 год – 85,9%, на 2023 год – 85,4 процента.

Доходная часть консолидированного бюджета Волгоградской области сформирована с учетом отмены с 2021 года системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Структура доходной части областного бюджета на 2021-2023 годы выглядит следующим образом:

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2020 год (оценка)** | | **2021 год** | | **Изменение 2021 к 2020** | | **2022 год** | | **2023 год** | |
| **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **%** | **сумма** | **доля, %** | **Сумма** | **доля, %** |
| Налоговые доходы | 69 752,8 | 55,6 | 77 350,1 | 62,4 | 7 597,3 | 10,9 | 82 584,3 | 68,2 | 89 160,9 | 74,6 |
| Неналоговые доходы | 1 649,4 | 1,3 | 1 426,8 | 1,1 | -222,6 | -13,5 | 1 436,9 | 1,2 | 1 450,3 | 1,2 |
| **Итого** | **71 402,2** | **56,9** | **78 776,9** | **63,5** | **7 374,7** | **10,3** | **84 021,2** | **69,4** | **90 611,2** | **75,8** |
| Безвозмездные поступления | 54 079,2 | 43,1 | 45 217,8 | 36,5 | -8 861,4 | -16,4 | 36 998,4 | 30,6 | 28 855,1 | 24,2 |
| **Всего** | **125 481,4** | **100** | **123 994,7** | **100,0** | **-1 486,7** | **-1,2** | **121 019,6** | **100,0** | **119 466,3** | **100,0** |

Согласно приведенным в таблице данным прогнозируется уменьшение доходной части областного бюджета на 2021 год на общую сумму 1486,7 млн. руб. за счет уменьшения безвозмездных поступлений (-8861,4 млн. руб.). При этом общий объем налоговых и неналоговых доходов увеличивается на 7374,7 млн. руб., или на 10,3% за счет роста налоговых доходов на 10,9% и снижения неналоговых на 13,5 процента.

На 2022 год прогнозируется увеличение налоговых и неналоговых доходов относительно 2021 года на 5244,3 млн. руб. (+6,7%) за счет роста налоговых доходов на 6,8%, неналоговых – на 0,7%, на 2023 год - на 6590 млн. руб. (+7,8%) за счет роста налоговых доходов на 8%, неналоговых – на 0,9 процента.

Проанализировав представленные расчеты по налоговым доходам и планируемые поступления неналоговых доходов, КСП пришла к выводу, что доходы на 2021 год в основном спрогнозированы обоснованно.

При этом по отдельным видам доходов, по оценке палаты, требуются уточнения прогнозных назначений.

Так, поступления ***налога на доходы физических лиц*** (далее НДФЛ) в 2021 году прогнозируются в сумме 24121,9 млн. руб. (+5,2% к утвержденным назначениям 2020 года).

Проанализировав представленные расчеты по НДФЛ на 2021 год, а также фактические поступления налога за 9 месяцев текущего года, КСП считает, что по данному налогу имеются резервы увеличения прогнозного показателя.

За 9 месяцев 2020 года в областной бюджет поступило НДФЛ на сумму 16700,6 млн. руб., что составило 107,6% к аналогичному периоду 2019 года. Исходя из анализа поступлений налога в 4 квартале 2018 и 2019 годов, учитывая, что в 4 квартале текущего года поступит не менее 6962,4 млн. руб. (на уровне 4 квартала 2019 года), годовые поступления 2020 года, по нашей оценке, составят не менее 23663 млн. руб., или на 329,1 млн. руб. больше, чем по оценке комитета финансов Волгоградской области. С учетом предусмотренного проектом областного бюджета роста поступлений НДФЛ в 2021 году (105,2%), учитывающего «разовые платежи и налоговые вычеты», годовые прогнозные поступления составят 24893,5 млн. руб., что на на 771,6 млн. руб. больше, чем предусмотрено законопроектом.

Поступления ***акцизов на пиво*** предусматриваются в 2021 году в размере 2026 млн. руб., или со снижением к утвержденным назначениям 2020 года на 18,5 млн. руб. (-0,9%),

При этом за 9 месяцев текущего года в областной бюджет поступило акцизов на пиво на сумму 1835,5 млн. руб., или 120% к соответствующему периоду 2019 года. В 2019 году темп роста относительно 2018 года составлял 122,8 процента. При условии, что в 4 квартале текущего года поступит акцизов на пиво не менее аналогичного периода 2019 года (263,7 млн. руб.), годовые поступления составят 2099,2 млн. руб., или 102,7% к утвержденным назначениям. Исходя из пояснительной записки к расчету налоговых доходов, в 2021 году не прогнозируется снижение объемов производства пива, в связи с чем поступления акцизов по пиву на следующий год оцениваются палатой в размере 2187 млн. руб., или с ростом 104,2% к уровню 2020 года ина 161 млн. руб. выше прогноза комитета финансов.

***Неналоговые доходы*** прогнозируются в 2021 году в сумме 1426,8 млн. руб. (-12,3% к утвержденным назначениям 2020 года).

Снижение неналоговых доходов относительно оценки 2020 года прогнозируется на 222,6 млн. руб. в основном за счет снижения по следующим видам доходов:

-на 202,9 млн. руб. по штрафам, санкциям, возмещению ущерба;

-на 17,5 млн. руб. по платежам при пользовании природными ресурсами;

-на 9,2 млн. руб. по доходам от продажи материальных и нематериальных активов с учетом реализации основных средств, исходя из заключенных договоров купли-продажи имущества в рассрочку субъектам малого и среднего предпринимательства.

Необходимо отметить, что указанные данные представлены администраторами соответствующих доходов областного бюджета.

Пояснительная записка комитета финансов не содержит пояснений по причинам снижения вышеуказанных доходов в 2021 году относительно оценки 2020 года.

Согласно законопроекту прогноз ***безвозмездных поступлений*** на 2021 год составляет 45217,8 млн. руб., что на 16,4% меньше оценки 2020 года (54079,2 млн. руб.) и на 10,3% больше утвержденных назначений на 2020 год (40981,4 млн. руб.), из них:

-дотации - 11709,6 млн. руб., или на 21,5% ниже утвержденных на 2020 год (14921,6 млн. руб.);

-субсидии - 21199,6 млн. руб., или на 51,8% больше 2020 года (13969 млн. руб.);

-субвенции - 8188,8 млн. руб., или на 18,3% больше 2020 года (6921,3 млн. руб.);

-иные межбюджетные трансферты - 2724,4 млн. руб., что на 42,1% меньше 2020 года (4705 млн. руб.);

-безвозмездные поступления от государственных организаций - 1370 млн. руб., или в 3,1 раза больше 2020 года (446,7 млн. руб.);

-безвозмездные поступления от негосударственных организаций - 8 млн. руб., или в 20 раз больше 2020 года (0,4 млн. руб.);

-доходы от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет - 17,4млн. руб., что на 69,1% меньше 2020 года (56,4 млн. руб.).

Причины столь значительного расхождения утвержденных на 2020 год назначений по безвозмездным поступлениям и их оценки объяснены выше, в разделе «Концепция проекта закона Волгоградской области на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

Необходимо также отметить, что законопроектом, как и в предыдущие годы, не предусмотрены прогнозные назначения по безвозмездным поступлениям в виде возврата в федеральный бюджет остатков неиспользованных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов (за 2019 год составили (-) 120,5 млн. руб., за 9 месяцев 2020 года - (-) 47,7 млн. руб.). Данный факт свидетельствует о несоблюдении принципа полноты отражения доходов бюджета, определенного статьей 32 БК РФ.

Указанные поступления со знаком «минус» уменьшают общую сумму доходов бюджета, соответственно нарушается сбалансированность доходов и расходов бюджета.

***Оценка потерь областного бюджета от налоговых расходов***

Налоговые льготы, предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков как федеральным, так и областным законодательством, оказывают существенное влияние на доходную часть областного бюджета.

По оценке Администрации Волгоградской области потери областного бюджета от налоговых расходов в 2021 году составят 8100 млн. руб., в том числе в соответствии с федеральным законодательством – 3155 млн. руб., или 39% общего объема налоговых расходов. В 2022 году общая сумма налоговых расходов прогнозируется в размере 7057,9 млн. руб. (в том числе по федеральному законодательству – 3356,4 млн. руб., или 47,6%), в 2023 году – 6012,1 млн. руб. (в том числе по федеральному законодательству – 3561,7 млн. руб., или 59,2%).

Наибольшую долю в объеме федеральных льгот в 2021-2023 годах составляют льготы по НДФЛ: 2357 млн. руб. (74,7%), 2512,2 млн. руб. (74,8%) и 2671 млн. руб. (75%) и по налогу на прибыль: 498,6 млн. руб. (15,8%), 529,5 млн. руб. (15,8%), 559,6 млн. руб. (15,7%).

По объему налоговых льгот по НДФЛ в 2021 году по сравнению с оценочным показателем 2020 года ожидается рост на 162 млн. руб. (+7,4%), в основном, за счет прогнозируемого увеличения фонда заработной платы.

Объем налоговых льгот, предоставленных законодательством Волгоградской области, на 2021 год прогнозируется в сумме 4945 млн. руб. (61% общего объема налоговых расходов), на 2022 год – 3701,5 млн. руб. (52,4%), на 2023 год – 2450,4 млн. руб. (40,8%). От прогнозируемого общего объема налоговых доходов бюджета областные льготы составят 6,4%, 4,5% и 2,7% соответственно по годам

Объем налоговых льгот по налогу на имущество, предусмотренных законодательством Волгоградской области, на 2021 год прогнозируется в сумме 4710,8 млн. руб., на 2022 год – 3471,3 млн. руб., на 2023 год – 2241,7 млн. руб., или соответственно 95,3%, 93,8% и 91,5% от общей суммы льгот, предоставленных региональным законодательством.

В целом отмечается уменьшение выпадающих доходов бюджета от предоставления льгот в 2021 году относительно предыдущего периода на 737,9 млн. руб. (-8,3%). При этом в основном снижение обусловлено сокращением выпадающих доходов от налоговых льгот, предоставленных региональным законодательством, а именно:

-по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения - на 641 млн. руб. (в 8,7 раза), что связано с установлением перечня категорий налогоплательщиков, применяющих в 2020 году пониженную налоговую ставку, в соответствии с изменениями, внесенными в Закон Волгоградской области от 10.02.2009 №1845-ОД «О ставке налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения»;

-по налогу на прибыль организаций - на 231,5 млн. руб. (-77%) и налогу на имущество - на 80,1 млн. руб. (-1,7%), что обусловлено в основном окончанием периода предоставления льгот по крупным инвестиционным соглашениям.

В 2022-2023 годах прогнозируется снижение выпадающих доходов на 1042 млн. руб., и на 1045,8 млн. руб. соответственно.

Сведения о налоговых расходов в 2021-2023 годах представлены в  ***приложении № 3.***

***3.2 Общий объем расходов областного бюджета***

***на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов и общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов***

Традиционно в целях оценки достаточности бюджетных ассигнований по расходам, предусмотренных проектом об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, КСП в рамках экспертизы законопроекта проводит анализ реестра расходных обязательств Волгоградской области на указанный период.

Проведенный анализ показал, что, как и в предыдущие годы, реестр расходных обязательств на 2021-2023 годы не в полной мере соответствуют требованиям части 2 статьи 87 БК РФ, согласно которой под реестром расходных обязательств субъекта РФ понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств. Объемы расходных обязательств Волгоградской области в представленном реестре по годам соответствуют расходам областного бюджета, предусмотренным законопроектом, что, по сути, свидетельствует об их «подгонке» под финансовые возможности проектируемого бюджета.

КСП считает, что базовым условием формирования «качественных» бюджетных показателей является предварительная проработка всеми участниками бюджетного процесса нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства, до начала рассмотрения проекта бюджета. По нашему мнению, это позволило бы исключить возможность планирования бюджетных ассигнований «на глазок», а также риски принятия необоснованных решений в процессе рассмотрения проекта бюджета.

Вместе с тем анализ статей законопроекта, касающихся расходов областного бюджета, показал, что из 35 таких статей (статьи 7-30 и 32-42) лишь в 12, т. е. в одной трети, предусмотрены конкретные суммы планируемых ассигнований или сделана ссылка на соответствующее приложение, где указаны их общий объем и распределение по получателям. В остальных расходных статьях обозначен лишь главный распорядитель бюджетных средств и их назначение (например, статья 10 «Предусмотреть комитету по делам национальностей и казачества Волгоградской области в расходной части областного бюджета субсидии казачьим обществам, заключившим договор о несении членами казачьего общества государственной службы по охране общественного порядка на территории Волгоградской области»), а также указано, что «порядок определения объема и предоставления указанных в настоящей статье субсидий устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти Волгоградской области». В связи с этим возникает обоснованный вопрос: каким образом в отсутствие утвержденного порядка определения объема расходов и расчетов, подготовленных главными распорядителями бюджетных средств по профильным им видам расходов, в законопроекте запланированы те или иные объемы бюджетных ассигнований?

С целью оценки достаточности бюджетных ассигнований на конкретные виды расходов (в том числе и на социально значимые расходы) в ходе проведения экспертизы проекта бюджета на очередной финансовый год КСП ежегодно направляет существенное количество дополнительных запросов главным распорядителям бюджетных средств, в которых просит предоставить расчеты потребности в ассигнованиях на те или иные цели. Отсутствие в проекте закона о бюджете конкретных сумм по большей части расходов, а также отсутствие в материалах, представленных с законопроектом, расчетов, подтвержденных профильными комитетами, вносит значительную неопределенность в обоснованность и достаточность запланированных в проекте бюджетных ассигнований.

Законопроектом запланированы ***условно утвержденные расходы*** на 2022 год в сумме 2187,8 млн. руб., на 2023 год в сумме 4698,3 млн. рублей.

Согласно пункту 3 статьи 184.1 БК РФ общий объем условно утверждаемых расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода утверждается в объеме не менее 2,5%, на второй год планового периода не менее 5% общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение).

С учетом этого для определения объема условно утвержденных расходов на 2022 год из общего объема предусмотренных расходов в сумме 119719,6 млн. руб. исключены межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, - 32486,2 млн. руб., на 2023 год из общего объема предусмотренных расходов в сумме 117466,3 млн. руб. исключены межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, в сумме 24342,9 млн. рублей. В результате норматив, предусмотренный на условно утвержденные расходы, соблюден.

***З.3. Дефицит (профицит) областного бюджета, программа государственных внутренних заимствований Волгоградской области***

Проект областного бюджета на 2021 год сформирован с дефицитом, на 2022-2023 годы - с профицитом.

Структура источников внутреннего финансирования дефицита бюджета приведена в приложении 23 к законопроекту.

Основные параметры областного бюджета и источники финансирования дефицита бюджета на 2021-2023 годы приведены в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2020 год (оценка)** | **Проект на 2021-2023 годы** | | |
| **2021** | **2022** | **2023** |
| **Доходы** | **125 481,4** | **123 994,7** | **121 019,6** | **119 466,3** |
| **Расходы** | **130 381,4** | **129 710,0** | **119 719,6** | **117 466,3** |
| **Дефицит (-), профицит (+) бюджета** | **- 4 900,0** | **- 5 715,3** | **1 300,0** | **2 000,0** |
| **Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета** | **4 900,0** | **5 715,3** | **- 1 300,0** | **- 2 000,0** |
| **в т. ч. за счет:** |  |  |  |  |
| -заимствований | 4 850,0 | 4 030,6 | - 1 369,4 | -2 069,4 |
| -изменения остатков | 50,0 | 69,4 | 69,4 | 69,4 |
| -иных источников | 0,0 | 1 615,3 | 0,0 | 0,0 |

Исполнение областного бюджета в 2020 году ожидается с дефицитом в сумме 4900 млн. рублей. Дефицит бюджета в 2021 году запланирован в сумме 5715,3 млн. руб., что составляет 7,3% от общего годового объема доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и не превышает ограничения, установленные пунктом 2 статьи 92.1 БК РФ (не более 15 процентов).

В составе источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета на 2021 год помимо разницы между привлеченными и погашенными заемными средствами и изменения остатков средств на счетах областного бюджета в течение финансового года предусмотрены иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета.

В разделе 4 пояснительной записки к законопроекту «иные источники» конкретизированы – ими является «разница между средствами, перечисленными с единого счета по учету средств бюджета субъекта РФ, и средствами, зачисленными на единый счет по учету средств бюджета субъекта РФ, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств бюджета субъекта РФ».

В ходе экспертизы законопроекта установлено, что в качестве иного источника предполагается привлечение на единый счет областного бюджета остатков средств бюджетных и автономных учреждений Волгоградской области. Данный источник до 2021 года не планировался в составе утвержденных источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета, но фактически активно использовался комитетом финансов Волгоградской области, о чем КСП отмечала в своих экспертных заключениях на отчеты Администрации Волгоградской области об исполнении областного бюджета. В настоящем заключении информация по данному вопросу более подробно изложена в разделе «Концепция проекта закона Волгоградской области об областном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

***Программа государственных внутренних заимствований Волгоградской области*** на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, предлагаемая к утверждению, представлена в приложении 22 к законопроекту и в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид заимствований** | **2020 год**  **(утверждено в бюджете)** | **2021 год** | | **2022 год** | | **2023 год** | |
| **сумма** | **предельный срок погашения** | **Сумма** | **предельный срок погашения** | **сумма** | **предельный срок погашения** |
| Государственные ценные бумаги | - 1250,0 | -1 000,0 |  | - 2 500,0 |  | 1 500,0 |  |
| привлечение средств | 0,0 | 0,0 |  | 0,0 |  | 5 000,0 | до 31.12.30 |
| погашение долга | 1 250,0 | 1 000,0 |  | 2 500,0 |  | 3 500,0 |  |
| Кредиты кредитных организаций | 6 100,0 | 6 100,0 |  | 2 200,0 |  | -2 500,0 |  |
| привлечение средств | 19 100,0 | 16 600,0 | до 31.12.24 | 11 200,0 | до 31.12.25 | 16 600,0 | до 31.12.26 |
| погашение долга | 13 000,0 | 10 500,0 |  | 9 000,0 |  | 19 100,0 |  |
| Бюджетные кредиты | 0,0 | - 1 069,4 |  | - 1 069,4 |  | - 1 069,4 |  |
| привлечение средств | 5 000,0 | 5000,0 | до 25.11.21 | 5 000,0 | до 25.11.22 | 5 000,0 | до 25.11.23 |
| *в т.ч. на пополнение остатков средств на счете бюджета* | 5 000,0 | 5000,0 | до 25.11.21 | 5 000,0 | до 25.11.22 | 5 000,0 | до 25.11.23 |
| погашение долга | 5 000,0 | 6 069,4 |  | 6 069,4 |  | 6 069,4 |  |
| *в т.ч. на пополнение остатков средств на счете бюджета* | 5 000,0 | 5000,0 |  | 5 000,0 |  | 5 000,0 |  |

Как видно из таблицы, законопроектом предусмотрено получение в 2021-2023 годах бюджетных кредитов только на пополнение остатков средств на счетах бюджетов по 5000 млн. руб. ежегодно (для финансирования кассовых разрывов).

Основным видом привлечения заимствований в 2021-2023 годах планируются кредиты коммерческих банков. При этом в 2021 году предусмотрено снижение привлекаемых объемов заимствований на 2,5 млрд. руб. по отношению к 2020 году, в 2022 году - на 5,4 млрд. руб. по отношению к 2021 году, что обусловлено сокращением сроков привлечения кредитов кредитных организаций.

В 2023 году по отношению к 2022 году предполагается увеличение заимствований на 10,4 млрд. руб. за счет размещения государственных ценных бумаг на 5000 млн. руб. и увеличения привлечения кредитов кредитных организаций на 5400 млн. рублей.

В 2021-2022 годах размещение государственных ценных бумаг законопроектом не предусмотрено.

Сложившаяся в последнее время ситуация на финансовом рынке показывает, что привлечение банковских кредитов более выгодно, чем выпуск ценных бумаг. Так, по размещенным в июне 2017 года облигациям купонная ставка дохода (процент) составила 9,4% с постепенным снижением в течение 7 лет до 7,9 процента. По состоянию на 06.09.2020 процентная ставка по указанному выпуску облигаций составляла 8,65 процента. В 2018-2020 годах облигации Волгоградской области не выпускались. По планируемым к привлечению в 2021-2023 годы коммерческим кредитам (согласно расчетам расходов на обслуживание государственного долга к законопроекту) средняя процентная ставка составляет 5,25 процента. Таким образом, процентные ставки по находящимся в обращении ценным бумагам Волгоградской области выше, чем проценты по коммерческим кредитам.

***4. Верхний предел государственного внутреннего долга Волгоградской области  
 на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода***

Согласно основным направлениям бюджетной и налоговой политики Волгоградской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов долговая политика Волгоградской области в 2021-2023 годы будет основываться на принципах безусловного исполнения взятых на себя регионом обязательств по погашению и обслуживанию заемных средств в полном объеме и в установленные сроки.

Исходя из сложившегося объема государственного внутреннего долга на 01.01.2020, прогноза государственного долга на конец 2020 года и программ заимствований на 2021-2023 годы произведен расчет объема государственного долга Волгоградской области до конца 2023 года. Динамика расчетного объема государственного внутреннего долга по видам долговых обязательств и структура долга по видам заимствований представлена в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид обязательств** | **01.01.2020** | | **01.01.2021** | | **01.01.2022** | | **01.01.2023** | | **01.01.2024** | |
| **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** | **сумма** | **доля, %** |
| Государственные ценные бумаги | 11 250,0 | 23,9% | 10 000,0 | 19,3% | 9 000,0 | 16,1% | 6 500,0 | 11,9% | 8 000,0 | 15,2% |
| Кредиты коммерческих банков | 14 500,0 | 30,8% | 20 600,0 | 39,7% | 26 700,0 | 47,8% | 28 900,0 | 53,0% | 26 400,0 | 50,4% |
| Бюджетные кредиты из федерального бюджета | 21 273,8 | 45,3% | 21 273,8 | 41,0% | 20 204,4 | 36,1% | 19 134,9 | 35,1% | 18 065,5 | 34,4% |
| **Итого госдолг** | **47 023,8** | **100%** | **51 873,8** | **100%** | **55 904,4** | **100%** | **54 534,9** | **100%** | **52 465,5** | **100%** |
| **Верхний предел госдолга по законопроекту** |  |  | **51 873,8** |  | **55 904,4** |  | **54 534,9** |  | **52 465,5** |  |

Из представленных в таблице данных видно, что в общем объеме государственного долга Волгоградской области в 2021-2023 годах будут преобладать заимствования в виде кредитов коммерческих банков - 47,8%, 53% и 50,4% соответственно.

Динамика изменения состава государственного долга по видам заимствований характеризуется следующими показателями:

-доля кредитов коммерческих организаций в общем объеме государственного долга возрастает с 39,7% на 01.01.2021 до 50,4% на 01.01.2024;

-доля бюджетных кредитов снижается с 41% на 01.01.2021 до 34,4% на 01.01.2024.

Показатели расчетного государственного внутреннего долга соответствуют показателям верхнего предела госдолга, утверждаемые в статье 2 законопроекта.

Ожидаемый на 01.01.2021 показатель государственного долга по сравнению с показателем на 01.01.2020 увеличится с 47023,8 млн. руб. до 51873,8 млн. руб., или на 4850 млн. рублей. С 2022 года предусмотрено ежегодное снижение государственного долга - с 55904,4 млн. руб. на 01.01.2022 до 52465,5 млн. руб. на 01.01.2024.

В 2021 году отношение госдолга к валовому региональному продукту (далее ВРП) возрастает с 6% до 6,1%, в 2022-2023 годах по сравнению с 2021 годом предполагается снижение отношения госдолга к ВРП: с 6,1% в 2021 году до 5,3% в 2023 году.

Планируемые размеры предельных объемов госдолга не превышают предельного значения, установленного пунктом 2 статьи 107 БК РФ, - утвержденный общий годовой объем доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Параметры областного бюджета, прогнозируемые на 2020 год, и предусмотренные законопроектом на 2021-2023 годы представлены в следующей таблице.

млн. руб.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **01.01.2021** | **01.01.2022** | **01.01.2023** | **01.01.2024** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 73 875,9 | 78 776,9 | 84 021,2 | 90 611,2 |
| Верхний предел госдолга | 51 873,8 | 55 904,4 | 54 534,9 | 52 465,5 |
| Долг к доходам без учета безвозмездных поступлений | 70,2% | 71,0% | 64,9% | 57,9% |
| Коммерческие заимствования к налоговым и неналоговым доходам | 41,4% | 45,3% | 42,1% | 38,0% |

Как видно из представленных данных, по коммерческим заимствованиям отношение к доходам областного бюджета без учета безвозмездных поступлений на 01.01.2021 составит 41,4%, на 01.01.2024 – 38%, т. е. наблюдается снижение доли коммерческих заимствований за счет роста налоговых и неналоговых доходов.

Государственный долг Волгоградской области по отношению к налоговым и неналоговым доходам сокращается с 70,2% по прогнозу 2020 года до 57,9% по предусмотренным параметрам 2023 года за счет роста налоговых и неналоговых доходов и снижения государственного долга с 55904,4 млн. руб. на 01.01.2022 до 52 465,5 млн. руб. на 01.01.2024. Указанные параметры не превышают ограничение, установленное статьей 107 БК РФ, на уровне 100% утвержденного общего объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Представленные данные приведены в следующей диаграмме.

Также необходимо отметить, что в декабре 2017 года Волгоградской областью подписаны соглашения о реструктуризации ранее полученных бюджетных кредитов.

Одним из условий соглашений является обеспечение на 01.01.2021 доли общего объема государственного долга не более 79% от доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, на 01.01.2022 - 71%, на 01.01.2023 - 65%, на 01.01.2024 - 58 процентов.

Также соглашением предусмотрено ограничение по коммерческим заимствованиям – на уровне не более 50% доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений. Аналогичные ограничения заложены и в Плане мероприятий по росту доходного потенциала, оптимизации расходов бюджета и сокращению государственного долга Волгоградской области, утвержденном постановлением Администрации Волгоградской области от 28.09.2018 №442-п (далее План мероприятий), в части мероприятий по сокращению государственного долга Волгоградской области. Как видно из приведенных данных, указанные ограничения законопроектом учтены и соблюдены.

Планом мероприятий в качестве мероприятия по сокращению государственного долга предусмотрено сохранение моратория на предоставление государственных гарантий Волгоградской области. В связи с этим программа государственных гарантий Волгоградской области на 2021-2023 годы законопроектом не предусмотрена.

***5. Критерии выравнивания***

***расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)***

***и финансовых возможностей поселений***

Расчет объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществлялся по методике, утвержденной Законом Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области» (далее Закон о межбюджетных отношениях №1093-ОД) и внесенными в него изменениями законопроектом Волгоградской области «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 26.07.2005 №1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области» (далее Проект методики).

Значения критериев выравнивания установлены статьей 45 законопроекта и представлены в следующей таблице:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Дотации** | **Ед. изм.** | **Критерий выравнивания на одного жителя** | | | | |
| **2019 год** | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** | **2023 год** |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений | руб. | 1150 | 1200 | 1200 | 1200 | 1200 |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) | коэф.-т | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

***6. Размеры расчетного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности***

***муниципальных районов (городских округов)***

Проектом методики предусмотрены изменения расчета индекса налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) по отдельным налогам:

-по налогу на доходы физических лиц (за исключением налога на доходы физических лиц с доходов иностранных граждан, работающих на основании патента) в условиях снижения экономической активности расчет индекса налогового потенциала предлагается определять исходя из прогнозного объема поступлений по НДФЛ с учетом повышающего коэффициента в размере 1 процента (в целях уменьшения разрыва между значением индекса налогового потенциала и прогнозных показателей по НДФЛ);

-по налогу на имущество физических лиц налоговый потенциал на 2021 год в связи с переходом с 01.01.2020 на исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости предлагается рассчитать посредством умножения прогнозируемого общего объема поступления налога на долю кадастровой стоимости имущества физических лиц в общей сумме кадастровой стоимости;

-по единому налогу на вмененный доход в связи с его отменой с 01.01.2021 налоговый потенциал предлагается рассчитать исходя из размера налога за 4 квартал 2020 года;

-по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, при расчете налогового потенциала вместо коэффициента-дефлятора предлагается применять прогнозируемый темп роста прибыли прибыльных организаций, значение которого более точно отражает результаты финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства.

Предлагаемые изменения в методику расчета объема и распределения дотаций приводят к несущественному уменьшению налогового потенциала муниципальных районов и городских округов при расчете части дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, но за счет компенсирующей части объемы дотаций остаются на уровне текущего года.

Данные о расчетных объемах фонда финансовой поддержки поселений (далее ФФПП) (в части городских округов), ФФПП (в части городских и сельских поселений) и фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее ФФП МР (ГО)) на 2019 год и расчетных объемах дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО)) на 2020-2023 годы до замены расчетных дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ представлены в диаграмме.

Из диаграммы видно, что расчетные объемы дотаций в 2021 году остались на уровне 2020 года.

Законопроектом предусмотрено предоставление областному бюджету субсидии из бюджета городского округа Волгоград (отрицательный трансферт) в размере 3,5 млн.руб., которая направлена на увеличение критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), равного 1,000642 на периоды 2021-2023 годы.

Предоставление областному бюджету субсидии из бюджета городского округа Волгоград обусловлено превышением в отчетном финансовом году расчетных налоговых доходов бюджета Волгограда (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) 1,3-кратного среднего уровня по муниципальным районам (городским округам) в расчете на одного жителя в соответствии с пунктом 1 статьи 142.2 БК РФ.

Часть дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предлагается заменить дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. Согласно законопроекту замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ произведена, как и в 2020 году, всем муниципальным районам и городским округам области.

В 2021 году расчетный объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предлагается заменить дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ в сумме 4559,6 млн. руб., что составляет 99,4% от общего расчетного объема дотаций МР (ГО) (4589,4 млн. руб.).

Замена дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ на 2021 год произведена по всем муниципальным образованиям, кроме Быковского, Дубовского и Старополтавского районов. После урегулирования дотации составили 32,2 млн. рублей.

Необходимо отметить, что статьей 13.1 Закона о межбюджетных отношениях №1093-ОД предусмотрена возможность полной или частичной замены дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ по согласованию с представительными органами муниципальных образований. Согласование должно осуществляться при составлении областного бюджета путем направления финансовым органом Волгоградской области соответствующего предложения в представительный орган муниципального образования не позднее дня, следующего за днем проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, и предложение считается согласованным, если в течение 15 дней после доведения представительным органом муниципального образования не принято решение о несогласовании или о согласовании предложения, отличного от предложения, направленного финансовым органом Волгоградской области.

Необходимо отметить, что представленный на экспертизу в КСП на 4-й день после проведения публичных слушаний законопроект сформирован в отсутствие согласования с представительными органами муниципальных районов (городских округов) замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.

Замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ не осуществлялась.

***Объем дотаций из областного бюджета местным бюджетам***

Объем дотаций из областного бюджета местным бюджетам на 2021 год после замены дополнительными нормативами отчислений НДФЛ предусмотрен в сумме 1613,8 млн. руб. с увеличением к уровню 2020 года на 82,4 млн. руб., или на 5,4 процента. Показатели объемов дотаций из областного бюджета местным бюджетам на 2021-2023 годы в сравнении с аналогичными показателями 2019-2020 годов приведены в таблице:

млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. | 2021 г. / 2020 г. | |
| факт | план | Проект | | | млн. руб. | % |
| **Дотации:** | **2 613,1** | **1 531,4** | **1 613,8** | **1 202,7** | **1 282,8** | **82,4** | **5,4%** |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | 1 122,0 | 1 111,4 | 1 113,8 | 1 102,7 | 1 082,8 | 2,4 | 0,2% |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений | *1 069,6* | *1 081,5* | *1 081,6* | *1 081,3* | *1 066,6* | *0,1* | *0%* |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО)) | *52,4* | *29,9* | *32,2* | *21,4* | *16,2* | *2,3* | *7,7%* |
| Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности | 1 491,1 | 420,0 | 500,0 | 100,0 | 200,0 | 80,0 | 19,1% |

Увеличение общего объема дотаций из областного бюджета местным бюджетам сложилось в основном за счет увеличения объема дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности в 2021 году по сравнению с 2020 годом на 80 млн. руб. (на 19,1%). Возможность предоставления таких дотаций предусмотрена Законом Волгоградской области от 09.02.2011 №2151-ОД «О дотациях бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов».

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2021 год предусмотрены в размере 1113,8 млн. руб. и увеличены по сравнению с плановыми показателями 2020 года на 2,4 млн. руб. (+0,2%) в основном за счет увеличения размера дотации после регулирования дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц в связи со снижением объема НДФЛ, подлежащего зачислению в местные бюджеты.

Для наглядности объемы дотаций из областного бюджета местным бюджетам в 2019-2021 годах представлены следующей диаграммой.

млн. руб.

По результатам экспертизы законопроекта «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», проведенной КСП к 1 чтению, можно сделать ***следующие основные выводы:***

-***по концепции законопроекта***

**1.** На момент внесения в областную Думу проекта бюджета на следующий финансовый год и двухлетний плановый период ассигнования по расходам, предусмотренные утвержденным бюджетом на 2020 год, отличаются (меньше) от расходов сводной бюджетной росписи расходов на текущий год более, чем на 10000 млн. руб., что не позволяет объективно оценить реальный рост (либо снижение) планируемых на 2021 год бюджетных ассигнований относительно текущего года, делает внесенный проект непрозрачным для рассмотрения и финансово-экономической экспертизы.

**2.** В нарушение статьи 179.4 БК РФ, согласно которой объем бюджетных ассигнований дорожного фонда утверждается законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом субъекта РФ доходов дорожного фонда, объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области на 2021 год предлагается утвердить в сумме 12245,5 млн. руб., что меньше прогнозируемого объема соответствующих доходов на 3538,7 млн. рублей. С учетом неиспользованных в 2020 году бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области и положительной разницы между фактически поступившим и прогнозировавшимся объемом доходов в сумме 578,7 млн. руб. недостаток средств, формирующих дорожный фонд, составляет 4117,4 млн. рублей.

**3.** В 2021 году в качестве источника внутреннего финансирования дефицита областного бюджета предлагается привлечение остатков средств на счетах бюджетных и автономных учреждений в сумме 1615,3 млн. руб. Объем указанных средств в документах и материалах, представляемых с законопроектом, не обоснован, соответствующий расчет отсутствует, чем не соблюдены требования статьи 13.1 Закона Волгоградской области от 11.06.2008 №1694-ОД «О бюджетном процессе в Волгоградской области». Порядок привлечения остатков средств бюджетных и автономных учреждений на единый счет бюджета Волгоградской области на дату экспертизы законопроекта не установлен. Включение в состав источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета необоснованных сумм с учетом обязанности их возврата до конца финансового года создает риски несоблюдения принципа сбалансированности областного бюджета, установленного статьей 33 БК РФ.

***-по прогнозу социально-экономического развития Волгоградской области***

**4.** Анализ основных макроэкономических показателей развития Волгоградской области показал, что в 2020 году по всем основным показателям ожидается снижение темпов роста в сопоставимых ценах. Вместе с тем в 2021 году по большинству показателей прогнозируется рост, причем темпы роста выше, чем предусматривается в 2022-2023 годах, и выше среднероссийских показателей. В Прогнозе СЭР на 2021-2023 годы отсутствуют обоснования экономического роста региона в прогнозируемом периоде.

По оценке КСП существуют риски недостижения ряда основных макроэкономических показателей (ВРП, объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, оборота розничной торговли, объема платных услуг населению) в 2021 году.

Анализ Прогноза СЭР по отраслевым разделам показал, что отдельные показатели прогноза не соответствуют тем же показателям в федеральных, региональных проектах и государственных программах Волгоградской области, что является свидетельством недостаточно качественной подготовки документа.

***-по доходной части областного бюджета***

**5.** По экспертной оценке КСП имеются резервы увеличения доходов областного бюджета на 2021 год на общую сумму 883,9 млн. руб., из них резервы увеличения налоговых доходов - 931,6 млн. руб. (по НДФЛ - 771,6 млн. руб., по акцизам на пиво – 160 млн. руб.), риски уменьшения безвозмездных поступлений - 47,7 млн. рублей.

Потери областного бюджета от налоговых расходов в 2021 году прогнозируются в сумме 8100 млн. руб., что меньше ожидаемого показателя за 2020 год на 737,9 млн. руб., или на 8,3 процента.

***-по общему объему расходов областного бюджета***

**6.** Как и в предыдущие годы, согласно представленному реестру объемы расходных обязательств Волгоградской области на 2021-2023 годы соответствуют предусмотренным проектом бюджета ассигнованиям, т. е., по сути, «подогнаны» под финансовые возможности проектируемого бюджета, что свидетельствует о несоблюдении требований, предъявляемых к реестрам расходных обязательств субъектов РФ частью 2 статьи 87 БК РФ.

Кроме того, отсутствие в большинстве расходных статей законопроекта конкретных сумм, а также отсутствие в материалах, представленных с законопроектом, расчетов главных распорядителей бюджетных средств (профильных комитетов) вносит значительную неопределенность в обоснованность и достаточность запланированных в законопроекте бюджетных ассигнований.

***-по дефициту (профициту) областного бюджета, программе государственных внутренних заимствований и верхнему пределу госдолга Волгоградской области***

**7.** Основным видом привлечения заимствований в 2021-2023 годах предлагаются кредиты коммерческих банков. При этом в 2021 году предусмотрено снижение привлекаемых объемов заимствований на 2,5 млрд. руб. по отношению к 2020 году, в 2022 году - на 5,4 млрд. руб. по отношению к 2021 году.

Законопроектом предусмотрено сокращение доли объема государственного долга Волгоградской области в объеме налоговых и неналоговых доходов с 70,2% на 01.01.2021 до 57,9% на 01.01.2024 за счет роста объема доходов и снижения объема государственного долга в 2022-2023 годах. При этом предусматривается увеличение доли кредитов коммерческих организаций в общем объеме государственного долга с 39,7% на 01.01.2021 до 50,4% на 01.01.2024 и снижение доли бюджетных кредитов с 41% до 34,4 процента.

На основании изложенного ***контрольно-счетная палата Волгоградской области предлагает Волгоградской областной Думе принять законопроект в 1 чтении,*** рекомендовав Администрации Волгоградской области:

-до рассмотрения проекта областного бюджета на 2021-2023 годы во втором чтении внести поправки в закон о бюджете текущего года, которыми объем доходов бюджета, в том числе безвозмездных поступлений привести в соответствие с законом о федеральном бюджете и иными документами о распределении межбюджетных трансфертов Волгоградской области из федерального бюджета, расходы – в соответствие со сводной бюджетной росписью, в которую в процессе исполнения бюджета комитетом финансов Волгоградской области в рамках предоставленных ему законодательством полномочий вносились изменения без внесения соответствующих изменений в закон о бюджете;

-в статье 43 законопроекта бюджетные ассигнования дорожного фонда на 2021 год предусмотреть в сумме, эквивалентной прогнозируемым доходам дорожного фонда, а также с учетом требований пункта 4 статьи 179.4 БК РФ об увеличении бюджетных ассигнований текущего и (или) планового года на положительную разницу между фактически поступившим в текущем году и прогнозировавшимся объемом доходов дорожного фонда и направлении неиспользованных в текущем финансовом году бюджетных ассигнований дорожного фонда на увеличение ассигнований дорожного фонда в очередном году;

-в целях обеспечения прозрачности и обоснованности внесенного проекта областного бюджета на 2021 год к рассмотрению законопроекта во втором чтении указать в статьях, касающихся расходов бюджета, запланированные к утверждению суммы бюджетных ассигнований;

-утвердить порядок привлечения остатков средств государственных автономных и бюджетных учреждений Волгоградской области на единый счет областного бюджета и порядок их возврата, как того требуют пункт 8 статьи 236.1 БК РФ и постановление Правительства РФ от 30.03.2020 №368.

***Председатель И.А. Дьяченко***