ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Контрольно - счетной палаты Ивановской области
на проект закона Ивановской области
«Об областном бюджете на 2012 год
и на плановый период 2013 и 2014 годов»

г. Иваново 7 ноября 2011 года

Настоящее заключение подготовлено Контрольно – счетной палатой Ивановской области в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ), Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставом Ивановской области, Законом Ивановской области от 23.06.2008 № 70-ОЗ «О бюджетном процессе в Ивановской области» (далее – Закон о бюджетном процессе), Законом Ивановской области от 21.12.2006 № 140-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» и постановлением Ивановской областной Думы от 22.12.2010 № 423 «О плане работы Контрольно-счетной палаты Ивановской области на 2011 год».

Проект закона Ивановской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (далее – Законопроект) внесен Правительством Ивановской области на рассмотрение Ивановской областной Думе (письмом от 01.11.2011 № 1-44-649) с соблюдением сроков, установленных пунктом 1 статьи 4 Закона о бюджетном процессе.

Распоряжение Ивановской областной Думы от 01.11.2010 № 269-Р о направлении Законопроекта в Контрольно-счетную палату Ивановской области для представления на него заключения до 7 ноября 2011 года поступило в Контрольно-счетную палату Ивановской области 02.11.2011 по электронной почте.

В работе над Законопроектом Контрольно-счетная палата учитывала необходимость реализации в нем положений, содержащихся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах от 29.06.2011 (далее – Бюджетное послание Президента РФ) и основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ивановской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, согласованных Комиссией при Правительстве Ивановской области по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (протокол от 17.08.2011 № 7) (далее - Основные направления бюджетной и налоговой политики Ивановской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов).

Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта областного бюджета

В соответствии со статьями 172, 173 БК РФ одновременно с Законопроектом Правительство Ивановской области внесло на рассмотрение Ивановской областной Думы одобренный его постановлением от 27.07.2011 № 267-п (в ред. постановления от 26.10.2011 № 373-п) прогноз социально-экономического развития Ивановской области на 2012 год и на период до 2014 года (далее – Прогноз). Согласно постановлению от 27.07.2011 № 267-п уменьшен показатель «Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года, %» по оценке 2011 года с 109-110 % до 107,5-108 % и прогнозу на 2012 год с 107-108 % до 106-107 %. Причина изменения согласно постановлению Правительства Ивановской области от 26.10.2011 № 373-п: **замедление инфляционных процессов** в июле-сентябре 2011 года к соответствующим предыдущим месяцам 2011 года и **снижение значения индекса потребительских цен** в июле-сентябре 2011 года.

Следует отметить, что величина индекса-дефлятора, применяемого при расчете оценочного (на 2011 год) и прогнозируемого (на 2012 год) показателей ВРП, одобренных постановлением Правительства Ивановской области от 27.07.2011 № 267-п, составляет соответственно 113,0 % и 108,0 %.

Разные индексы цен используются для разных целей макроэкономического анализа, но в целом и индекс потребительских цен, и дефлятор ВРП должны показывать **сходную картину ценовых изменений.** Однако изменения коснулись только оценочного и прогнозного показателей «Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года, %» на 2011 и 2012 годы.

Расширение стоимостного объема ВРП связано как с действительным увеличением физического объема произведенных на территории области товаров и услуг, так и **с ростом цен, включающих и цены на потребительские товары в розничной торговле.** Таким образом, Контрольно-счетная палата направила запрос в Департамент экономического развития и торговли Ивановской области с целью пояснения причины, по которой **замедление инфляционных процессов** не отразилось на оценочном и прогнозном показателях ВРП на 2011 и 2012 годы, одобренных постановлением Правительства Ивановской области от 27.07.2011 № 267-п.

Департамент представил следующее пояснение (письмо от 02.11.2011 № 05-01-19/638): «Замедление индекса потребительских цен (декабрь к декабрю) в текущем году произойдёт за счёт эффекта низкой базы прошлого года. В 2010 году в осенние месяцы цены росли из-за последствий засухи и

неурожая, в текущем же году в июне, августе и сентябре по сравнению с июнем, июлем и августом 2011 года по Ивановской области цены снижались, а уже в октябре начался рост. Как показывает анализ последних лет, цены в октябре, ноябре и особенно декабре всегда растут по сравнению с предыдущими месяцами. Поэтому данные сезонные колебания сказались на изменении уточнённой оценки 2011 года и прогнозного значения показателя индекса потребительских цен (декабрь к декабрю) на 2012 год по сравнению с прогнозируемыми ранее.

Проанализировав влияние индекса потребительских цен на индекс-дефлятор ВРП за последние 6 лет и с учётом того, что удельный вес оптовой и розничной торговли в структуре валовой добавленной стоимости высок и колеблется в данный период времени в пределах от 11 до 16 %, можно сделать вывод, что влияние изменения индекса потребительских цен на значение индекса-дефлятора ВРП является слабым и не может коренным образом изменить значение ВРП.

Взаимосвязи изменений прогнозируемых значений индекса потребительских цен (декабрь к декабрю) и индекса-дефлятора ВРП на предварительном и уточнённом этапах прогноза на уровне Российской Федерации также не наблюдается.

В связи с этим при незначительной корректировке индекса потребительских цен в сторону уменьшения на 2011 и 2012 годы Департаментом экономического развития и торговли принято решение не вносить изменений в ценовую составляющую в прогнозе ВРП Ивановской области на соответствующие годы.»

В нарушение пункта 1.4 Порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Ивановской области, утвержденного постановлением Правительства Ивановской области от 21.04.2008 № 74-п, Прогноз разработан не в двух вариантах, а в одном, что не позволяет оценить возможные тенденции развития социально-экономической ситуации в регионе, прогнозируемые исходя из вариантов развития экономических, политических, социальных, экологических и иных факторов, а также с учетом возможных рисков, влияющих на данные факторы. Соблюдение данного требования нашло своё отражение только в параметрах индекса потребительских цен (декабрь к декабрю предшествующего года) в оценке 2011 года и прогнозе среднесрочного периода.

Данное нарушение Контрольно-счётная палата констатирует в своих заключениях на законопроекты об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период уже четвёртый год, но безрезультатно. Возможно, в этой ситуации необходимо внести

соответствующие изменения в вышеуказанную норму Порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Ивановской области.

В Прогнозе, как и в предыдущие годы, социально-экономические показатели отражены в целом по Ивановской области и отдельно по каждому муниципальному образованию.

Прогноз разработан на основе отчётных данных 2009 и 2010 годов и оценочных данных 2011 года. Основные макроэкономические показатели на 2012 - 2014 годы представлены в таблице:

	Валовой региональный продукт Ивановской области в соответствующих ценах основных лет (в млрд. руб.)	**Темп роста ВРП (в % к предыдущему году в сопоставимых основных ценах)**	**Индекс-дефлятор ВРП (в %)**	**Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года в %)**
2009 (отчёт)	86,6	93,2	106,8	108,8
2010 (отчёт)	101,2*	104,2*	112,2*	112,2
2011 (оценка)	118,9	104,0	113,0	107,5 – 108,0
2012 (прогноз)	132,7	103,3	108,0	106,0 – 107,0
2013 (прогноз)	148,8	104,8	107,0	105,5 - 106,5
2014 (прогноз)	166,1	105,3	106,0	104,5 - 105,5

*данный показатель является оценкой, так как согласно пояснительной записке к Прогнозу территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Ивановской области за 2009 год по ВРП представлены только оперативные данные.

Как видно из таблицы, прогноз макроэкономических показателей на 2012 - 2014 годы характеризуется стабильным увеличением объема номинального ВРП с темпом роста в пределах 3,3 - 5,3 % в год и сдерживанием годового уровня инфляции по оптимистическому варианту с 6,0 % в 2012 году до 4,5 % в 2014 году.

Как уже неоднократно отмечалось Контрольно-счетной палатой, представляемый ежегодно прогноз социально-экономического развития содержит показатели, являющиеся производными, по которым составляющие расчетов не приводятся, например, не приводятся используемые в расчетах индексы-дефляторы, что делает прогноз менее прозрачным.

Согласно Бюджетному посланию Президента РФ важнейшей предпосылкой и условием формирования новой модели экономического роста является долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.

Для достижения указанной цели необходимо качественное и достоверное прогнозирование параметров основных макроэкономических

показателей, на которых базируется составление проекта бюджета. Разрабатываемый прогноз социально-экономического развития должен определять исходные условия для формирования проекта бюджета с учетом уровня реализации поставленных целей и задач в предшествующем периоде, что являлось бы критерием эффективности осуществляемой экономической и социальной политики региона и качества прогнозирования в целом. В этой связи Контрольно-счетной палатой Ивановской области проведено сравнение макроэкономических показателей, используемых при разработке и утверждении областного бюджета на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов, и оценки их исполнения в 2011 году, представленной в настоящем Прогнозе:

Наименование показателя	Прогнозные данные на 2011 год	Оценочные данные на 2011 год	Отклонение
Темп роста ВРП	104,1 %	104,0 %	- 0,1 прцентных пункта
Индекс-дефлятор ВРП	109,1 %	113,0 %	+ 3,9 процентных пункта
Уровень инфляции	106,0 % – 107,0 %	107,5 % – 108,0 %	+ 1,5 - + 1,0 процентных пункта
ВРП в номинальном выражении	114 277,7 мдн. руб.	118 930,4 млн. руб.	+ 4 652,7 млн. руб.

Как видно из таблицы, прогнозные данные не оправдались по всем вышеприведённым показателям, хотя надо отметить, что отклонение по темпу роста ВРП минимальное: оценочные данные оказались ниже прогнозных на 0,1 процентных пункта и составили 104,0 %.

ВРП в номинальном выражении по оценочным данным оказался на 4 652,7 млн. руб. выше прогнозного значения и составил 118 930,4 млн. руб. Согласно пояснительной записке оценка абсолютных значений ВРП на 2011 год была скорректирована в сторону увеличения в связи с тем, что уточненное значение ВРП за 2009 год превысило на 277,4 млн. руб. его оперативное значение, на базе которого разрабатывался прогноз на 2011 год и на период до 2013 года. По оценочным данным индекс-дефлятор ВРП оказался выше прогнозного значения на 3,9 процентных пункта и составил 113,0 %. Уровень инфляции согласно оценке на 2011 год устанавливается на уровне 107,5 – 108,0 %, что превышает прогноз на 1,5 – 1,0 процентных пункта.

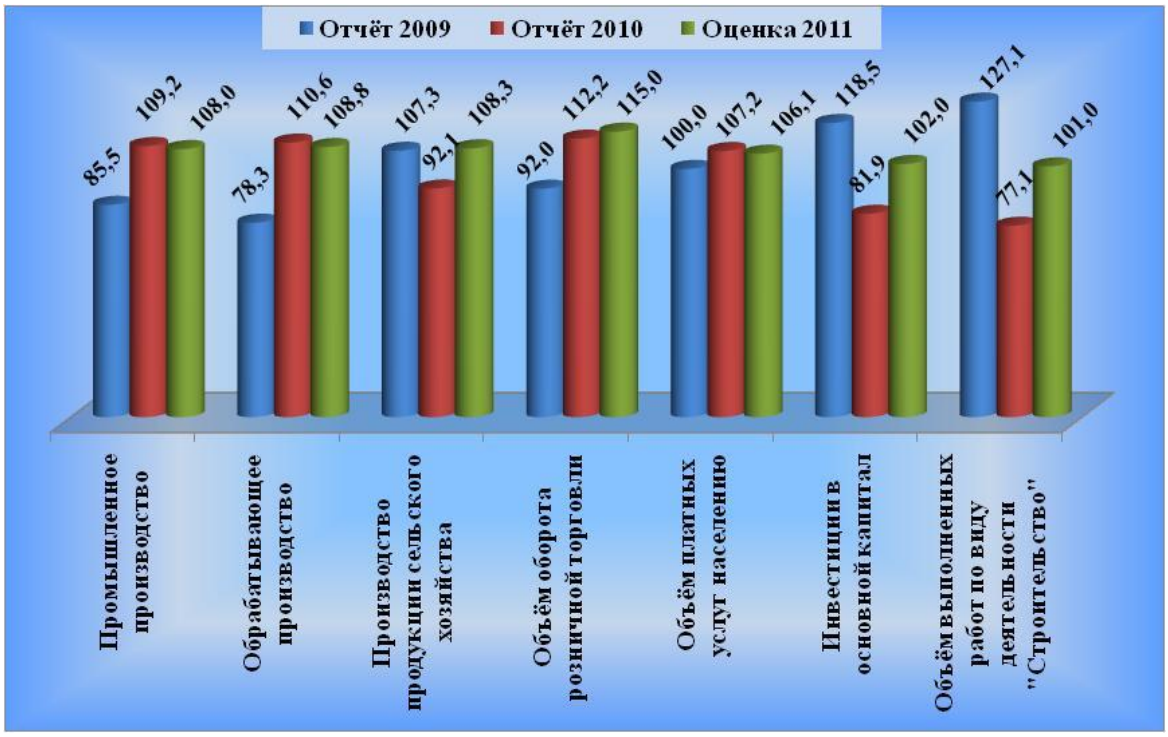
Анализируя индексы физического объема экономических показателей за 2009 – 2011 годы, приведенные в Прогнозе и представленные на диаграмме ниже, можно говорить о восстановлении в 2010 году

положительных темпов роста в промышленном и обрабатывающем производстве и на рынке розничной торговли, по которым в 2009 году по сравнению с 2008 годом отмечался спад. В 2010 году положительная динамика по сравнению с предшествующим периодом наблюдается в темпах роста индексов физического объёма 4-х экономических показателей из 7 рассматриваемых:

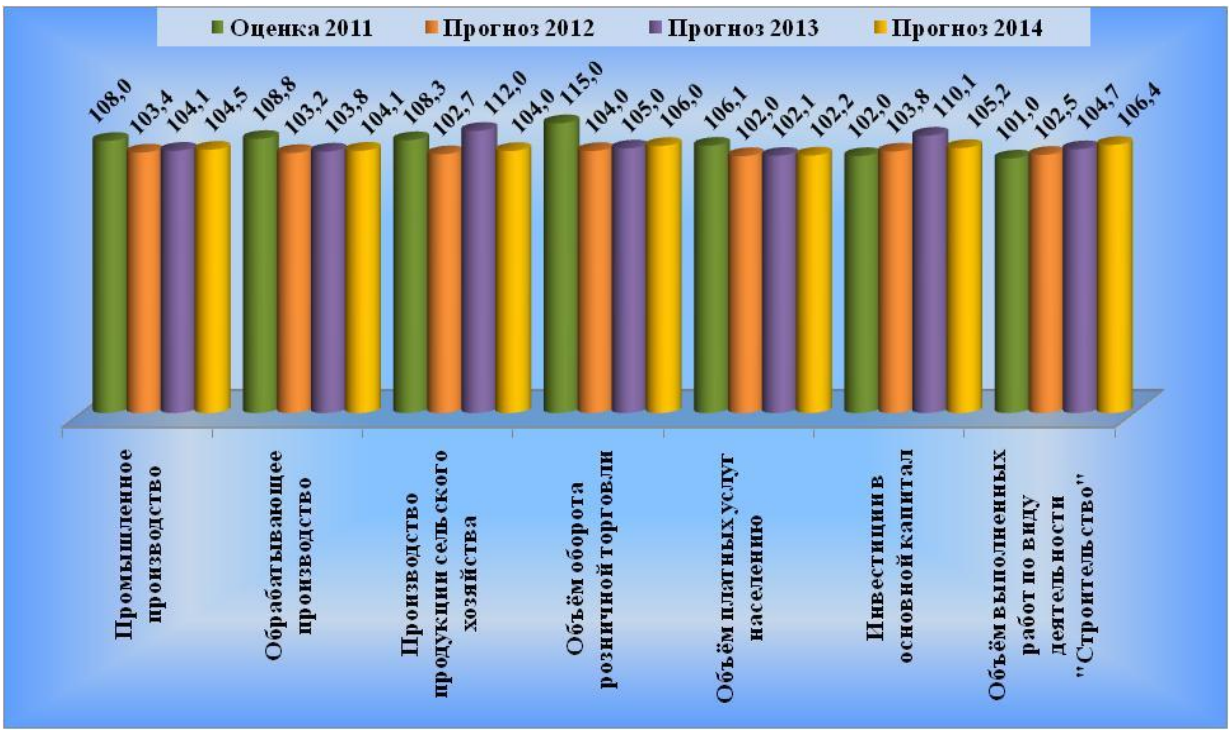
1) промышленное производство,
2) обрабатывающее производство,
3) объём оборота розничной торговли,
4) объём платных услуг населению.

В разрез с данной тенденцией, по показателям «Объём производства продукции сельского хозяйства», «Инвестиций в основной капитал» и «Объём выполненных работ по виду деятельности «строительство» в 2010 году отмечается падение к уровню 2009 года.

По оценочным данным 2011 года по всем семи приведённым на диаграмме показателям предполагается рост индексов физического объёма по сравнению с предшествующим периодом. Причём, по обороту розничной торговли ожидается увеличение темпов роста в сравнении с показателем 2010 года. Соответственно по оценке 2011 года более низкими темпами, чем в 2010 году, ожидается наращивание индексов физического объёма в промышленном и обрабатывающем производствах, а также на рынке платных услуг населению.



Прогноз основных макроэкономических показателей, взятый за основу при формировании данного Законопроекта, рассчитан исходя из следующих условий:



Как видно на диаграмме, в начале прогнозного периода (2012 год) ожидается сокращение темпов роста по 5-ти экономическим показателям из 7-ми (кроме показателей «Инвестиции в основной капитал» и «Объём работ, выполненных по виду деятельности «строительство»).

Согласно Прогнозу в среднесрочном периоде до 2014 года планируется плавное наращивание из года в год темпов роста физических объёмов промышленного и обрабатывающего производств, оборота розничной торговли, платных услуг населению и работ, выполненных по виду деятельности «Строительство».

В сельском хозяйстве и инвестиционной деятельности региона в 2013 году ожидается существенный скачок в темпах роста индексов физического объёма к уровню предыдущего года прогнозного периода - на 8,0 и 6,3 процентных пункта соответственно.

Согласно пояснительной записке к Прогнозу наращивание объёмов производства сельскохозяйственной продукции планируется прежде всего за счёт развития более значительными темпами отрасли животноводства. В частности, росту производства скота и птицы на убой (в живом весе) на 60% к 2012 году в рамках программы "Развитие мясного животноводства в Ивановской области на 2011 - 2020 годы" будет способствовать реализация инвестиционных проектов:

- «Реконструкция и модернизация ОАО «Ивановский бройлер»;

- «Создание высокопроизводительного интегрированного комплекса по производству мяса индейки мощностью 5,5 тыс. тонн» (ООО Агрофирма «Золотое кольцо» в Лежневском муниципальном районе);

- «Реконструкция с перепрофилированием комплекса по производству свинины мощностью от 70 тыс. голов откорма в год» (ЗАО «Петровский совхоз» в Гаврилово-Посадском муниципальном районе);

- «Модернизация и реконструкция свинофермы на 7 тыс. голов откорма в год» (ООО «Славянка» в Фурмановском муниципальном районе).

В свою очередь, рост в 2013 году объёма инвестиций в основной капитал региона на 10,1 процентных пункта к уровню 2012 года обусловлено намерением строительства в Ивановской области **завода по производству химического волокна**. В реализацию данного проекта планируется вложение более 8 млрд. рублей. В настоящее время прорабатывается вопрос о территориальном месторасположении данного объекта, в связи с чем, конкретное муниципальное образование, на территории которого будет проходить строительство завода, не определено. Кроме того, в 2013 - 2014 годах продолжится реализация проектов:

- «Реконструкция Ивановской ГРЭС с установкой 2-х ПГУ-325», филиал «Ивановские ПГУ» ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» с объемом инвестиций в 2013 - 2014 годах 134,3 млн. руб. и 75,2 млн. руб. соответственно;

- «Строительство кирпичного завода в г. Приволжск», ООО «Приволжский кирпич» с объемом инвестиций в 2013 - 2014 годах 250 млн. руб. и 505 млн. руб. соответственно;

- «Строительство многофункционального торгового комплекса в районе д. Дерябиха - Ивановский район», ООО «Иваново Инвест» с объемом инвестиций в 2013 - 2014 годах по 1,3 млрд. руб. ежегодно;

- «Создание лесопромышленного комплекса по глубокой переработке древесины на территории Ивановской области», ООО «Лесопромышленная компания» с объемом инвестиций в 2013 - 2014 годах 153,3 млн. руб. и 105,2 млн. руб. соответственно.

Однако, Контрольно-счетная палата обращает внимание, что областная адресная инвестиционная программа на 2012 - 2014 годы, утверждённая Постановлением Правительства Ивановской области от 05.10.2011 № 350-п, не предусматривает бюджетные инвестиции ни в один из 9-ти указанных объектов капитального строительства.

Анализ соотношения прогнозируемого и фактически сложившегося уровня инфляции в Ивановской области по годам, начиная с 2001 года, представленный на диаграмме ниже, характеризует устойчивую тенденцию

превышения фактического уровня инфляции над прогнозируемым. За рассматриваемый период ситуация менялась в противоположную сторону только в 2009 году.

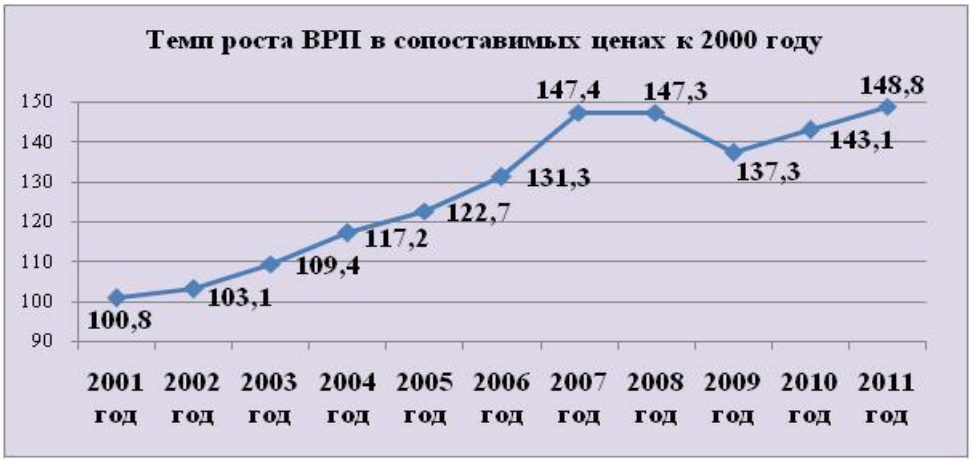
***значение показателя приведено согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ивановской области по состоянию на 01.10.2011**

Фактически сложившийся за 9 месяцев текущего года уровень инфляции в размере 105,3 % (к декабрю предыдущего года), позволяет предположить, что годовой показатель составит 107,1 %. Прогнозируемый при утверждении областного бюджета на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов, уровень инфляции 2011 года был установлен в размере 106,0 – 107,0 %, однако в Прогнозе оценочный уровень инфляции за 2011 год скорректирован до 107,5 – 108,0 %.

Таким образом, что в 2011 году фактический показатель инфляции превысит прогнозный, но не выйдет за рамки оценочного уровня.

В среднесрочном периоде прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года) до 6,0 - 7,0 % в 2012 году, 5,5 – 6,5 % в 2013 году и 4,5 – 5,5 % в 2014 году.

Нижеприведённая диаграмма, демонстрирующая динамику роста ВРП к уровню 2000 года, свидетельствует о восстановлении докризисных темпов роста ВРП: темп роста ВРП в 2011 году составил 148,8 %.



Показатели темпа роста ВРП по годам, начиная с 2001 года, представлены ниже.

***оценочный показатель**

Как показано на диаграмме, если не принимать во внимание некоторое замедление в темпах роста индекса физического объёма ВРП, зафиксированное в 2005 году (104,8 % к уровню 2004 года против 107,1 % в 2004 году по сравнению с 2003 годом), можно говорить о плавном наращивании темпов роста индекса ВРП из год в год с 2001 по 2007 год, когда показатель достиг своего пикового в рассматриваемом периоде значения (прирост за 2007 год составил 12 % к уровню 2006 года). В 2008 году темпы роста индекса физического объёма ВРП оказались значительно ниже предыдущего периода, а сам показатель не достиг уровня 2006 года на 0,1 процентных пункта. Сокращение темпов роста индекса ВРП продолжилось и в 2009 году, закрепив отрицательную динамику рассматриваемого показателя. Оценочные значения индексов физического объёма ВРП в 2010 году – 104,2 к уровню 2009 года, в 2011 году – 104,0 % к уровню 2010 года характеризуют наметившуюся тенденцию восстановления положительной динамики рассматриваемого показателя.

В начале среднесрочного периода прогнозируется некоторое замедление темпов роста индекса физического объёма ВРП (103,3 % к оценочному уровню 2011 года против ожидаемых 104,0 % в 2011 году по сравнению с оценочным показателем 2010 года). В течение планового периода прогнозируется постепенное увеличение темпов роста данного показателя: в 2013 году прирост индекса составит 4,8 процентных пункта, в 2014 году – 5,3 процентных пункта к уровню предыдущего года.

Сравнительный анализ динамики ВРП, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений:

	Утверждено (законом о бюджете), в млн. руб.	**Исполнено (в текущих основных ценах), в млн. руб.**	**Отклонение**	
			абсолютное, в млн. руб.	**относительное, в %**
2001 год	20 246,0	22 176,0	+ 1 930,0	+ 9,5
2002 год	23 600,0	26 981,0	+ 3 381,0	+ 14,3
2003 год	34 134,0	33 215,0	- 919,0	- 2,7
2004 год	38 892,3	40 159,0	+ 1 266,7	+ 3,3
2005 год	55 011,1	44 415,4	- 10 595,7	- 19,3
2006 год	63 500,0	55 090,0	- 8 410,0	- 13,2
2007 год	81 300,0	74 752,0	- 6 548,0	- 8,1
2008 год	92 803,2 - 95 173,6	86 980,3	**- 5 822,9** **- 8 193,3**	**- 6,3** **- 8,6**
2009 год	97 421,0	86 572,8	**-10 848,2**	**- 11,1**
2010 год	113 651,9	101 200,1*	**- 12 451,8**	**- 11,0**
2011 год	114 277,7	118 930,4*	**4 625,7**	**+ 4,1**

***оценочный показатель**

Из таблицы видно, что в последние годы (с 2005 года) показатель объёма ВРП, прогнозируемый при утверждении областного бюджета, стабильно превышает фактически сложившийся показатель. Согласно таблице в 2011 году по оценочным данным ожидается, что показатель ВРП превысит прогнозный. Однако, говорить об изменении тенденции последних 6 лет преждевременно, так как уточнение отчетных и оперативных данных об уровне ВРП предыдущих лет может существенно изменить показатель ВРП на 2011 год.

Необходимо отметить, что неточности в прогнозировании основных макроэкономических показателей оказывают непосредственное влияние на исполнение областного бюджета, в существенной мере дезориентируют всех участников бюджетного процесса и экономических отношений в целом.

Основные характеристики областного бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 – 2013 годов

В представленном согласно требованиям пункта 1 статьи 4 Закона о бюджетном процессе совместно с Законопроектом документе «Оценка ожидаемого исполнения областного бюджета за 2011 год» объем ожидаемых доходов областного бюджета на 2011 год базируется на объемах доходов, утвержденных Законом Ивановской области от 14.12.2010 № 144-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (в редакции от 29.09.2011) (далее – Закон о бюджете), что соответствует требованиям части 1 статьи 174.1 БК РФ. Объем ожидаемых расходов областного бюджета на 2011 год базируется на объемах расходов, утвержденных сводной бюджетной росписью областного бюджета (дата составления не указана) и представлен только в разрезе главных распорядителей средств областного бюджета без кодов классификации расходов бюджетов РФ. В документе представлена оценка ожидаемого исполнения источников внутреннего финансирования дефицита бюджета только в общей сумме.

Поэтому **Контрольно-счетная палата построила анализ Законопроекта по доходам на основе представленной ожидаемой оценки, а по расходам и источникам - на основе показателей бюджета 2011 года, утвержденных Законом о бюджете.**

Областной бюджет на 2012 – 2014 годы формируется в условиях внедрения новых форм финансового обеспечения государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями на основе государственных заданий, программно-целевого принципа деятельности органов государственной власти, продолжения децентрализации полномочий.

В основу составления проекта бюджета (статья 1 Законопроекта) заложены показатели ВРП и уровня инфляции (индекса потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года) согласно Прогнозу социально-экономического развития Ивановской области на 2012 и период до 2014 года, одобренного постановлением Правительства Ивановской области от 27.07.2011 № 267-п, с учетом изменений по показателю «Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года, %», внесенных постановлением Правительства Ивановской области от 26.10.2011 № 373-п.

Анализ изменений, вносимых Законопроектом в утвержденные параметры основных характеристик областного бюджета планового периода, представлены в таблице:

(млн. руб.)

Основные характеристики областного бюджета	2012 год				2013 год			
	Утверждено действующим Законом о бюджете	Показатели Законопроекта	Изменение параметров		Утверждено действующим Законом о бюджете	Показатели Законопроекта	Изменение параметров	
			в млн. руб.	в %			в млн. руб.	в %
1	2	3	4=3-2	5	6	7	8=7-6	9
Доходы	21 973,2	24 177,2	+ 2 204,0	+ 10,0	23 472,4	24 756,7	+ 1 284,3	+ 5,5
Расходы	22 974,8	26 709,4	+ 3 734,6	+ 16,3	23 346,3	27 171,0	+ 3 824,7	+ 16,4
Дефицит/ Профицит	- 1 001,6	- 2 532,1	- 1 530,5	в 2,5 раза	+ 126,1	- 2 414,3	- 2 540,4	-

Изменения Законопроектом основных характеристик планового периода характеризуются:

- в 2012 году увеличением расходов на 16,3 % при планируемом увеличении доходной части областного бюджета на 10,0 % и наращивании объёма дефицита в 2,5 раза;

- в 2013 году увеличением расходов на 16,4 % при планируемом увеличении доходной части областного бюджета на 5,5 % и исполнении бюджета с дефицитом в объеме 2 414,3 млн. руб., вместо утвержденного профицита в размере 126,1 млн. руб.

Таким образом, в Законопроекте увеличился планируемый объём доходов и расходов в 2012 - 2013 годах по сравнению с объемами, утвержденными Законом о бюджете. Согласно пояснительной записке к Законопроекту рост доходов обусловлен в основном увеличением в сравнении Законом о бюджете объемов безвозмездных поступлений: в 2012 году - на 19,5%, в 2013 году - на 5,6%, увеличение расходной части в основном за счет целевых средств федерального бюджета: в 2012 году - на 12,7 %, в 2013 году - на 7,9%.

Основные показатели областного бюджета на 2011 год, утвержденные Законом о бюджете, и на 2012 - 2014 годы, установленные рассматриваемым Законопроектом, представлены в таблице:

Основные характеристики областного бюджета	2011 год (согласно Закону о бюджете)		Законопроект					
			2012 год		2013 год		2014 год	
	млн. руб.	% ВРП	млн. руб.	% ВРП	млн. руб.	% ВРП	млн. руб.	% ВРП
Доходы	25 069,2	21,9	24 177,2	18,2	24 756,7	16,6	26 325,9	15,9
Расходы	28 062,4	24,6	26 709,4	20,1	27 171,0	18,3	29 106,6	17,5
Из них: расходы на обслуживание государственного долга	255,5	0,2	450,3	0,3	628,3	0,4	730,7	0,4
Источники финансирования дефицита	2 993,2	2,6	2 532,1	1,9	2 414,3	1,6	2 780,7	1,7
Дефицит/ Профицит	- 2 993,2	- 2,6	- 2 532,1	- 1,9	- 2 414,3	- 1,6	- 2 780,7	- 1,7

Таблица отражает тенденцию сокращения как доли доходов, так и доли расходов областного бюджета в объеме ВРП в течение планового периода 2012-2014 годов.

При этом планируется значительное увеличение процентных расходов областного бюджета (расходов на обслуживание государственного долга): более чем в полтора раза за период 2012 - 2014 годов. Их доля в объёме ВРП в течение рассматриваемого периода составляет 0,3 – 0,4 %. Согласно пояснительной записке к Законопроекту отмеченная тенденция роста объёма бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга области связана с увеличением объёма заимствований, вызванным необходимостью финансирования дефицита областного бюджета, а также погашения долговых обязательств.

В Законопроекте на исполнение публичных нормативных обязательств предусмотрены средства в общей сумме 3 446,1 млн. руб., из них:

- в 2012 году – 1 101,2 млн. руб., что на 7,4 % больше, чем в предыдущем году,

- в 2013 году – 1 154,1 млн. руб., что больше на 4,8 %, чем в 2012 году,

- в 2014 году – 1 190,8 млн. руб., что больше на 3,2 %, чем в 2013 году.

В структуре общего объёма расходов областного бюджета указанные расходные обязательства составляют в 2012 году 4,1%, в 2013 году 4,2 % и в 2014 году 4,1 %.

Пункт 1 части 1 статьи 7 Законопроекта устанавливает общий объём условно утверждённых расходов: на 2013 год в размере 681,3 млн. руб., что составляет 2,5 % в общем объёме расходов, на 2014 год – 1 460,0 млн. руб., что составляет 5,0 % в общем объёме расходов.

Таким образом, объём условно утверждённых расходов на плановый период установлен Законопроектом в соответствии с пунктом 3 статьи 184.1 БК РФ, закрепляющим требования к их доле в общем объёме расходов бюджета в первый и второй года планового периода (не менее 2,5 % и 5 % соответственно).

Параметры областного бюджета на среднесрочный период установлены Законопроектом с соблюдением принципа сбалансированности бюджета, закреплённого в статье 33 БК РФ.

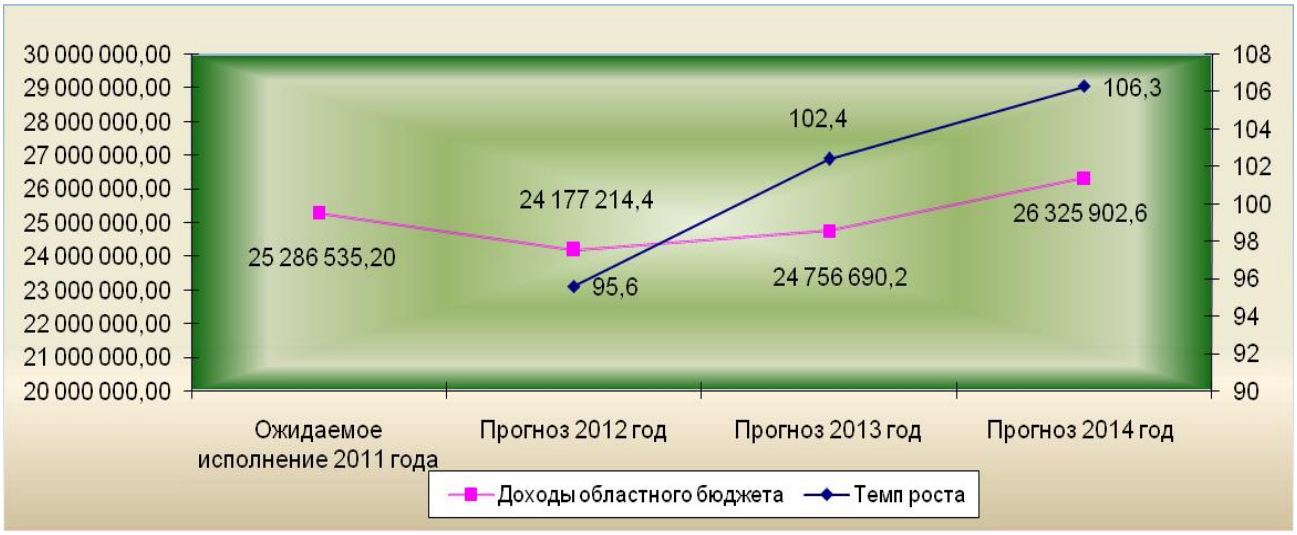
Как видно из таблицы, Законопроект предусматривает наращивание объемов дефицита областного бюджета в следующем трехлетнем периоде, что не соответствует положению Бюджетного послания Президента РФ о необходимости принятия мер по сокращению дефицита. В данных условиях повышается актуальность системы мер, связанных с необходимостью модернизации управления общественными финансами, в первую очередь с повышением эффективности бюджетных расходов и бюджетной дисциплины, усилением контроля за использованием государственных средств.

Анализ доходной части проекта областного бюджета Ивановской области на 2012 год и на плановый период 2013 – 2014 годов

Доходы проекта областного бюджета на среднесрочный период сформированы в следующих объемах:

(тыс. руб.)

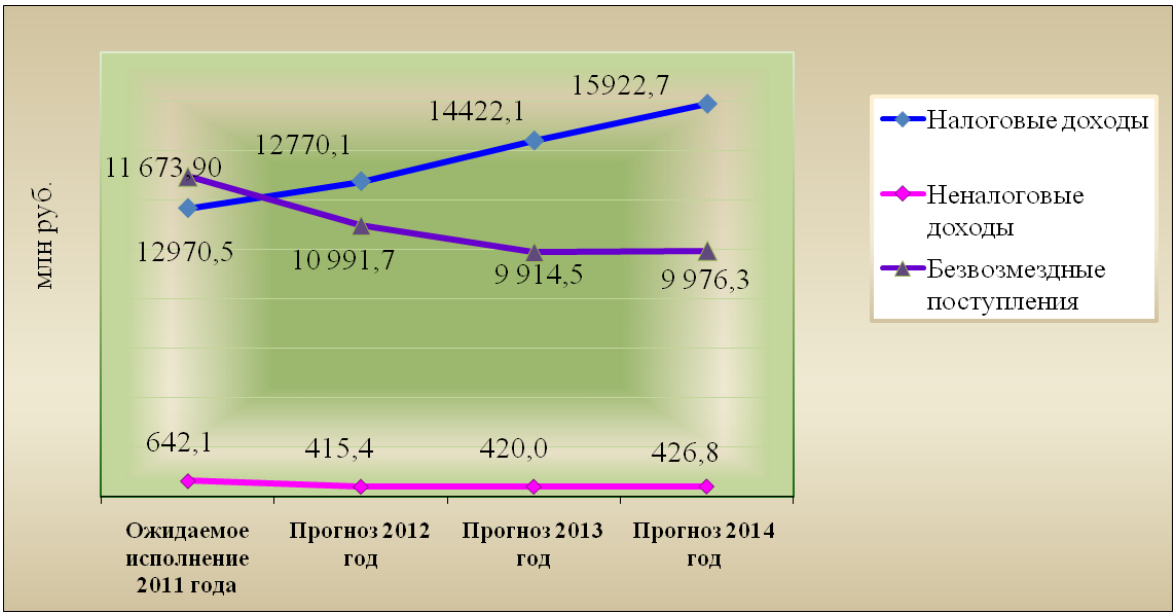
Группы доходов областного бюджета	Ожидаемое исполнение в 2011 году	Прогноз 2012 год	Темп роста в %	Прогноз 2013 год	Темп роста в %	Прогноз 2014 год	Темп роста в %
1	2	3	4 = 3/2*100 %	5	6 = 5/3*100%	7	8 = 7/5*100%
Налоговые доходы	11 673 872,0	12 770 136,0	109,4	14 422 124,0	112,9	15 922 757,8	110,4
Неналоговые доходы	642 138,4	415 390,7	64,7	420 039,9	101,1	426 815,6	101,6
Безвозмездные поступления	12 970 524,8	10 991 687,7	84,7	9 914 526,3	90,2	9 976 329,2	100,6
из них субвенции	2 423 189,8	2 035 939,2	84,0	1 769 770,7	86,9	1 831 573,6	103,5
ДОХОДЫ - всего:	**25 286 535,2**	**24 177 214,4**	**95,6**	**24 756 690,2**	**102,4**	**26 325 902,6**	**106,3**



Исполнение доходной части областного бюджета в 2011 году (25 286 535,2 тыс. руб.) ожидается незначительно выше плановых показателей Закона о бюджете (25 069 208,7 тыс. руб.): на 217 326,5 тыс. руб. или на 0,9 процентных пункта.

Как видно из вышеприведенных таблицы и диаграммы, доходность областного бюджета в 2012 и 2013 годах прогнозируется ниже ожидаемого уровня 2011 года. И только в 2014 году в доходной части областного бюджета планируется прирост в 1 039 367,4 тыс. руб. или в 4,1 процентных пункта в сравнении с ожидаемым доходом областного бюджета в 2011 году.

Положительный темп роста в каждом из трех лет среднесрочного периода сохраняется лишь у **налоговых доходов** областного бюджета, что наглядно видно на диаграмме:



Поступление **неналоговых доходов** в 2012 году планируется существенно ниже, чем в 2011 году, а в плановом периоде 2013 – 2014 годов прогнозируется сохранить уровень поступления 2012 года.

Безвозмездные поступления, в том числе и субвенции, в среднесрочном периоде сокращаются и согласно законопроекту ни в одном из трех лет планового периода не достигнут уровня поступления 2011 года. **Однако обращаясь к опыту предыдущих 4-х лет можно утверждать, что спрогнозированный объем поступлений из федерального бюджета на 2012 год будет наращиваться в течение года в пределах 15 – 25 % и, как минимум, сохранит уровень ожидаемых поступлений 2011 года.**

В соответствии с частью 2 статьи 3 и частью 3 статьи 4 Закона о бюджетном процессе уточнение параметров планового периода, утвержденных Законом о бюджете, осуществлено в Законопроекте в следующих объемах:

(тыс. руб.)

Группы доходов областного бюджета	**2012 год (Закон о бюджете)**	**Прогноз 2012 года**	**Объем уточнения**	**2013 год (Закон о бюджете)**	**Прогноз 2012 год**	**Объем уточнения**
1	**2**	**3**	**4 = 3 - 2**	**5**	**6**	**7 = 6 - 5**
Налоговые доходы	12 515 618,0	12 770 136,0	+ 254 518,0 (102,0%)	13 830 681,0	14 422 124,0	+591 443,0 (104,3%)
Неналоговые доходы	256 120,8	415 390,7	+ 159 269,9 (162,2%)	255 927,9	420 039,9	+164 112,0 (164,1%)
Безвозмездные поступления	9 201 494,0	10 991 687,7	+1 790 193,7 (119,5%)	9 385 807,1	9 914 526,3	+528 719,2 (105,6%)
ДОХОДЫ - всего:	**21 973 232,8**	**24 177 214,4**	**+2 203 981,6 (110,0 %)**	**23 472 416,0**	**24 756 690,2**	**+1 284 274,2 (105,5%)**

Как видно из таблицы, сформированный трехлетний бюджет предусматривает дальнейшее наращивание объемов доходов с замедлением темпов роста. Так прогноз доходов областного бюджета на 2012 год имеет темп роста - 10,0 процентных пунктов к 2011 году, а на 2013 год – только на 5,5 процентных пунктов к 2012 году.

В представленном Законопроекте общая сумма доходов на 2012 и 2013 годы, также как и суммы налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений в сравнении с объемами, утвержденными Законом о бюджете, увеличиваются, причем уровень неналоговых доходов - более чем в 1,5 раза.

Увеличение неналоговых доходов связано с:

- включением доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства на 2012 год в сумме 39 198,4 тыс. руб. и на 2013 год – 40 528,2 тыс. руб., ранее не планируемых на эти годы;

- увеличением объемов поступлений от штрафов, санкций, возмещения ущерба в 2012 году в 4,8 раза (с 14 276,7 тыс. руб. до 68 609,2 тыс. руб.), а в 2013 году в 4 раза (с 17 594,8 тыс. руб. до 72 934,5 тыс. руб.) за счет включения нового источника «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения»;

- увеличением доходов от материальных и нематериальных активов в 2012 году в 3,6 раза (с 4 025,0 тыс. руб. до 14 400,0 тыс. руб.), а в 2013 году в 3,8 раза (с 3 552,5 тыс. руб. до 13 590,0 тыс. руб.) за счет включения ранее не планируемых доходов от реализации иного имущества, находящегося в собственности субъектов РФ;

- повышения уровня поступлений от платежей при пользовании природными ресурсами в 1,5 и 1,6 раза соответственно на 2012 и 2013 годы.

Следует отметить, что Контрольно-счетная палата еще год назад в своем заключении на проект областного закона о бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов писала о необходимости включения в неналоговые доходы областного бюджета на 2012 и 2013 годы доходов:

- от оказания платных услуг и компенсации затрат государства,

- от реализации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ.

По сравнению с внесением предыдущего проекта областного бюджета, в составе материалов, представленных с Законопроектом, содержатся в соответствии с требованиями статьи 4 Закона о бюджетном процессе расчеты поступлений в областной бюджет налоговых и неналоговых платежей. Данные расчеты не сведены по источникам, а представлены в разрезе каждого главного администратора доходов областного бюджета, что затрудняет работу с ними.

В ходе анализа расчетов основных налогов, формирующих доходную часть областного бюджета, представленных в пояснительной записке к Законопроекту, расхождений по основным отчетным данным Управления МНС РФ по Ивановской области и показателям Прогноза, на которых базируются расчеты, Контрольно-счетной палатой не установлено.

Согласно представленного одновременно с Законопроектом расчета поступлений в областной бюджет по доходам от уплаты акцизов на

алкогольную продукцию (за исключением вин) на 2012 год, он сделан исходя из увеличенного планируемого объема производства алкогольной продукции с 135 тыс. дкл (расчет на 2012 год согласно Закону о бюджете) до 165 тыс. дкл (согласно Прогнозу). **Однако увеличение расчетного объема производства алкогольной продукции не повлияло на прогноз суммы поступления акциза в областной бюджет, и она осталась такой же, как в Законе о бюджете - 32 800 тыс. руб.**

Расчет акцизов на нефтепродукты сделан по нормативам отчислений в размере, установленным Федеральным законом от «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». На официальном сайте Минфина РФ размещен проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», **согласно которому указанные нормативы увеличены на 2012 год с 0,5469 до 0,5992, на 2013 и 2014 годы с 0,5323 до 0,5719.**

Контрольно-счетная палата предлагает уточнить расчет указанных доходных источников на 2012 – 2014 годы.

Доходы областного бюджета на 2012 – 2014 годы рассчитаны с применением “коэффициента собираемости”. Контрольно-счетная палата ежегодно отмечает в своих заключениях, что применение какого-либо уровня собираемости не предусмотрено ни Налоговым кодексом Российской Федерации, ни бюджетным законодательством. Расчеты принятых показателей собираемости доходов в материалах, представленных с законопроектом, не приводятся. Применение “коэффициента собираемости” занижает суммы налоговых поступлений в доходную часть областного бюджета, что, **по мнению Контрольно-счетной палаты Ивановской области, в условиях, когда сбалансированность бюджета достигается путем наращивания дефицита, неправомерно и противоречит принципу бюджетной системы, установленному статьей 33 БК РФ, ставящему перед уполномоченным органом, составляющим проект бюджета, требование необходимости минимизации размера дефицита.**

В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ивановской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов отмечено, что особое внимание следует уделить сокращению задолженности и недоимки по платежам в областной бюджет, что требует эффективной реализации контрольных функций главными администраторами доходов областного бюджета.

По мнению Контрольно-счетной палаты, действенность

вышеназванной задачи, прежде всего, обуславливается **наличием в расчетах прогнозируемых доходных источников областного бюджета конкретных сумм дополнительных доходов от возмещения задолженности и недоимки.**

Однако, в представленном Законопроекте поступление недоимки прошлых лет в расчете ни одного налогового источника не учтено.

Потенциальный резерв увеличения доходов областного бюджета за счет поступления только недоимки, исходя из данных отчетности управления Федеральной налоговой службы по Ивановской области на 1 июля 2011, **составляет 429 235,4 тыс. руб.** Следует отметить, что за первую половину 2011 года объем недоимки по налогам и сборам, формирующим областной бюджет, увеличился на 17 579,2 тыс. руб. или на 4,2 процентных пункта.

Контрольно-счетная палата проанализировала планируемые налоговые и неналоговые источники доходной части областного бюджета в разрезе видов доходов классификации доходов бюджетов РФ:

Параметры и динамика налоговых доходов областного бюджета

(тыс. руб.)

Наименование налогов и платежей	**Ожидаемое исполнение в 2011 году**	**Законопроект**			**Темп прироста (снижения) доходов,%**		
		2012 год	**2013 год**	**2014 год**	**2012 г. к 2011 г.**	**2013 г. к 2012 г.**	**2014 г. к 2013 г.**
ИТОГО:	**11 673 872,0**	**12 770 136,0**	**14 422 124,0**	**15 922 757,8**	**109,4**	**112,9**	**110,4**
Налог на прибыль организаций	2 820 000,0	3 200 000,0	3 675 600,0	3 995 120,0	113,5	114,9	108,7
Налог на доходы физических лиц	4 223 730,0	4 730 580,0	5 336 100,0	6 077 820,0	112,0	112,8	113,9
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	2 233 800,0	2 107 500,0	2 489 420,0	2 771 820,0	94,3	118,1	111,3
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	800 000,0	844 140,0	952 100,0	1 014 800,0	105,5	112,8	106,6
Налоги на имущество, в том числе:	1 577 710,0	1 876 900,0	1 957 700,0	2 050 700,0	119,0	104,3	104,8
Налог на имущество организаций	1 424 100,0	1 544 600,0	1 597 800,0	1 659 600,0	108,5	103,4	103,9
Транспортный налог	153 600,0	332 300,0	359 900,0	391 100,0	216,3	108,3	108,7
Налог на игорный бизнес	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Налог на добычу прочих полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде природных алмазов)	832,0	143,0	154,0	166,0	101,3	107,7	107,8
Сбор за пользование объектами животного мира		700,0	700,0	700,0		100,0	100,0

Наименование налогов и платежей	Ожидаемое исполнение в 2011 году	Законопроект			Темп прироста (снижения) доходов,%		
		2012 год	2013 год	2014 год	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.	2014 г. к 2013 г.
Государственная пошлина	17 000,0	9 673,0	9 950,0	11 331,8	56,9	102,9	113,9
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам, в том числе:	800,0	500,0	400,0	300,0	62,5	80,0	75,0
Налог на имущество предприятий	-	300,0	240,0	180,0	-	80,0	75,0
Налог на пользователей автомобильных дорог	-	100,0	80,0	60,0	-	80,0	75,0
Налог с продаж	-	100,0	80,0	60,0	-	80,0	75,0

По-прежнему основную долю налоговых доходов областного бюджета формируют налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций, что наглядно видно на диаграмме. Объемы поступлений в областной бюджет по этим двум источникам в среднесрочном периоде планируется наращивать, причем, примерно одинаковыми темпами. Уровень прогнозируемых темпов роста этих двух доходных источников существенно выше, чем у большинства других налогов и сборов, формирующих доходную часть областного бюджета.

Анализ динамики структуры налоговых доходов областного бюджета Ивановской области, представленный в таблице ниже, не показал существенных структурных сдвигов в период 2012 - 2013 годов. Однако обращает на себя внимание **снижение доли** акцизов по подакцизным товарам, производимым на территории РФ, что связано с исключением из их состава доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию, которые занимали около 16 % всех поступающих в областной бюджет акцизов.

Структура налоговых доходов областного бюджета

(%)

Наименование налогов и платежей	Ожидаемое исполнение в 2011 году	Законопроект		
		2012 год	2013 год	2014 год
ИТОГО:	100,0	100,0	100,0	100,0
Налог на прибыль организаций	24,2	25,1	25,5	25,1
Налог на доходы физических лиц	36,2	37,0	37,0	38,2
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	19,1	16,5	17,3	17,4
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	6,9	6,6	6,6	6,4
Налоги на имущество, в том числе:	13,5	14,7	13,6	12,9
Налог на имущество организаций	12,2	12,1	11,1	10,4
Транспортный налог	1,3	2,6	2,5	2,5
Налог на игорный бизнес	0,0	0,0	0,0	0,0
Налог на добычу прочих полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде природных алмазов)	0,0	0,0	0,0	0,0
Сбор за пользование объектами животного мира	0,0	0,0	0,0	0,0
Государственная пошлина	0,1	0,1	0,1	0,1
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам, в том числе:	0,0	0,0	0,0	0,0
Налог на имущество предприятий	-	-	0,0	0,0
Налог на пользователей автомобильных дорог	-	-	0,0	0,0
Налог с продаж	-	-	0,0	0,0

В соответствии с Основными направлениями бюджетной политики Ивановской области на 2012 год и на период до 2014 года одно из направлений определено как обеспечение обоснованности и эффективности применения налоговых льгот. Предоставление преференций инвесторам и другим категориям налогоплательщиков должно осуществляться с учетом бюджетной и социальной эффективности предоставления налоговых льгот. **Контрольно-счетная палата в связи с этим отмечает, что критерии отнесения налоговых льгот (преференций) к льготам, приносящим бюджетную и социальную эффективность, нормативно не определены, что может создать сложности при решении поставленной задачи.**

Анализ динамики показателей неналоговых доходов областного бюджета представленный в таблице ниже, показал, что в планируемом среднесрочном периоде более чем в 2 раза по сравнению с ожидаемым исполнением 2011 года сокращаются доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Поступление доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, в областной бюджет планируется в объемах ниже уровня 2011 года и имеет отрицательный темп роста.

Таким образом, **в планируемом бюджете не нашла своего отражения поставленная на региональном уровне приоритетная задача обеспечения эффективного управления государственным имуществом Ивановской области, которая в послании Президента сформулирована конкретнее: увеличение доходов от распоряжения имуществом.**

Параметры и динамика неналоговых доходов областного бюджета

(тыс. руб.)

Наименование доходов	Ожидаемое исполнение в 2011 году	Законопроект			Темп прироста (снижения) доходов, в %		
		2012 год	2013 год	2014 год	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.	2014 г. к 2013 г.
ИТОГО:	**642 138,4**	**415 390,7**	**420 039,9**	**426 815,6**	**64,7**	**101,1**	**101,6**
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	**104 947,3**	**92 936,3**	**90 256,9**	**89 788,2**	**88,6**	**97,1**	**99,5**
Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам Российской Федерации	-	480,0	480,0	480,0	-	100,0	100,0
Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации	-	827,4	779,0	684,3	-	94,2	87,8
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	-	51 111,0	48 280,0	47 606,0	-	94,5	98,6
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земли после разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений)	-	2 200,0	2 200,0	2 200,0	-	100,0	100,0
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов и созданных ими учреждений (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений)	-	36 277,9	36 277,9	36 277,9	-	100,0	100,0
Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации	-	540,0	540,0	540,0	-	100,0	100,0

Наименование доходов	Ожидаемое исполнение в 2011 году	Законопроект			Темп прироста (снижения) доходов, в %		
		2012 год	2013 год	2014 год	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.	2014 г. к 2013 г.
Доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации	-	1 500,0	1 700,0	2 000,0	-	113,3	117,6
ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	**44 099,4**	**46 908,4**	**49 391,9**	**52 071,9**	**106,4**	**105,3**	**105,4**
ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ (РАБОТ) И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА	**13 877,5**	**39 198,4**	**40 528,2**	**40 872,1**	**282,5**	**103,4**	**100,8**
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	**32 496,9**	**14 400,0**	**13 590,0**	**12 026,0**	**44,3**	**94,4**	**88,5**
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ	**1 435,0**	**1 250,0**	**1 250,0**	**1 260,0**	**87,1**	**100,0**	**100,8**
ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	**332 410,9**	**68 609,2**	**72 934,5**	**78 709,0**	**20,6**	**106,3**	**107,9**
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	**112 871,4**	**152 088,4**	**152 088,4**	**152 088,4**	**134,7**	**100,0**	**100,0**