**Экспертное заключение**

**экспертной комиссии по проведению публичной независимой экспертизы**

**проектов решений Красноярского городского Совета депутатов**

**по бюджетным и налоговым вопросам**

**на проект решения Красноярского городского Совета депутатов**

**«О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов»**

**от 20 ноября 2015 г. № 26**

**Присутствовали**

***председатель комиссии:***

Гриб С.Н., кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Института экономики, управления и природопользования СФУ;

***члены комиссии:***

Макарова С.Н., кандидат экономических наук, доцент, зам. зав. кафедрой финансов Института экономики, управления и природопользования СФУ;

Красноусов С.Д., кандидат юридических наук, доцент кафедры деликтологии и криминологии Юридического института СФУ.

Экспертной комиссией по проведению обязательной публичной независимой экспертизы проектов решений Красноярского городского Совета депутатов по бюджетным и налоговым вопросам рассмотрен проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов».

Экспертиза проведена на предмет оценки качества проекта решения и возможных социально-экономических последствий в результате его принятия.

***Выводы экспертной комиссии***

1. ***Соответствие Бюджетного послания на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов правовым основам формирования проекта бюджета***

Проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов» составлен на основе необходимых законодательных и нормативно-правовых актов, установленных ст. 1841 Бюджетного Кодекса РФ и Решением Красноярского городского Совета депутатов № 15-359 от 11 декабря 2007 г. «О бюджетном процессе в городе Красноярске». При подготовке проекта бюджета города учтены: положения послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющие требования к бюджетной политике РФ, основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики города Красноярска на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов; действующее бюджетное и налоговое законодательство, а также вступающие в силу с 01 января 2016 года изменения в Бюджетный Кодекс РФ, в краевое и городское законодательство.

Доходы и расходы бюджета города сформированы в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденными приказом Министерства финансов РФ от 01.07.2013 № 65н (в ред. от 08.06.2015 № 90н).

1. ***Соответствие основных характеристик бюджета города существующим нормативным ограничениям***

На 2016 год и плановый период 2017-2018 годов сформированы следующие параметры бюджета города:

 тыс. рублей

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели бюджета | 2016 годпроект | 2017 годпроект | 2018 годпроект |
| Доходы | 26 007 777,88 | 27 257 823,77 | 27 754 428,42 |
| Расходы | 27 463 623,40  | 27 720 666,80 | 27 971 732,09 |
| *в т. ч. условно утвержденные расходы* |  | 1 610 848,92 | 3 547 393,26 |
| Дефицит | - 1 455 845,52  | - 462 843,03 | - 217 303,67 |

Можно отметить, что основные характеристики бюджета города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов очень близки проектировкам, переходящим с 2015 года и планового периода 2016-2017 годов, что говорит о высоком качестве бюджетного планирования в условиях незначительных изменений бюджетного и налогового законодательства.

1. Объем условно утверждаемых расходов (не распределяемых в плановом периоде) соответствует требованиям статьи 1841 Бюджетного кодекса РФ (не менее 2,5% и 5% общего объема расходов бюджета города по соответствующим годам планового периода) и составляет в 2017 году 1 610 848,92 тыс. рублей, в 2018 году 3 547 393,26 тыс. рублей.
2. В соответствии со статьей 1841 Бюджетного кодекса РФ проектом решения о бюджете выделены все публичные нормативные обязательства города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов. Их объем по сравнению с предыдущим периодом увеличился почти в 3 раза. Объем публичных нормативных обязательств города на 2016 год составляет 452 992,43 тыс. рублей, на 2017 - 2018 годы - ежегодно по 452 982,43 тыс. рублей. Доля данных расходов составляет порядка 2,8% расходов бюджета города за счет собственных средств.
3. Бюджет города на трехлетний период сформирован с дефицитом, не превышающим предельных размеров, установленных статьей 921 Бюджетного кодекса Российской Федерации (9,99%; 3,02%; 1,33% при нормативе ≤ 10%), в том числе на 2016 год – в сумме 1 455 845,52 тыс. рублей, на 2017 год - в сумме 462 843,03 тыс. рублей, на 2018 год – в сумме 217 303,67тыс. рублей.

В проекте бюджета города в необходимом объеме предусмотрены источники финансирования дефицита бюджета, в основном в виде привлечения банковских кредитов.

1. Верхний предел муниципального долга города Красноярска установлен: по состоянию на 1 января 2017 года в сумме 11 587 298,24 тыс. рублей, по состоянию на 1 января 2018 года – 12 050 141,27 тыс. рублей, по состоянию на 1 января 2019 года – 12 267 444,94 тыс. рублей. В рассматриваемом периоде предельный объем муниципального долга города Красноярска составляет 14 559 194,99 тыс. рублей в 2016 году, 15 319 865,10 тыс. рублей в 2017 году и 16 400 079,15 тыс. рублей в 2018 году, то есть запланированная величина долга не превышает максимально возможного предельного объема, установленного Бюджетным Кодексом РФ.

 Показатель долговой нагрузки (отношение муниципального долга к величине доходов бюджета за вычетом безвозмездных поступлений) города Красноярска хотя и весьма значителен – он составляет 79,59% в 2016 году, 78,66% в 2017 году и 74,80% в 2018 году, но имеет тенденцию к сокращению.

1. Объемы муниципальных заимствований города Красноярска в 2016-2018 годах соответствуют нормам статьи 106 Бюджетного Кодекса РФ. Средства заимствований направляются на покрытие дефицита бюджета города и временных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджета города, а также на погашение муниципальных долговых обязательств прошлых лет.
2. Запланированные расходы на обслуживание муниципального долга в 2016-2018 годах не превышают установленное Бюджетным Кодексом РФ предельное значение (15% от объема расходов бюджета, за исключением расходов осуществляемых за счет субвенций). Они составляют 7,86% в 2016 году, 8,38% и 8,71% в 2017 и 2018 году соответственно.

7) В проекте бюджета города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов предусмотрено создание Резервного фонда администрации города Красноярска ежегодно в объеме 129 000 тыс. рублей. Размер резервного фонда не превышает установленное статьей 81 Бюджетного Кодекса РФ предельное значение - 3% от утвержденного общего объема расходов.

1. ***Соответствие проекта бюджета основным направлениям налоговой политики города***

В рассматриваемом документе за период 2016 - 2018 годов ожидается рост доходов в целом на 6,7%. Увеличение доходов будет происходить преимущественно за счет налоговых и неналоговых доходов (рост за три года 12,6%). Необходимо отметить, что объем доходов не поспевает даже за уровнем инфляции.

Прогноз собственных доходов бюджета города сформирован исходя из базового варианта социально-экономического развития города на 2016-2018 годы, учитывает действующее налоговое и бюджетное законодательство, а также изменения законодательства, которые повлияют на доходы бюджета города в предстоящем периоде.

К сожалению, экономическая и политическая ситуация в стране приводят к ухудшению параметров развития экономики города, что сказывается на доходном потенциале. Планируемые изменения налогового и бюджетного законодательства (в том числе поправки в Законе Красноярского края «О Межбюджетных отношениях в Красноярском крае») уменьшают собственные доходные источники города Красноярска.

Налоговая политика города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов сохраняет преемственность направлений, обозначенных в предыдущие годы:

- укрепление и развитие собственной доходной базы бюджета города;

- оценка эффективности налоговых льгот;

- осуществление качественного администрирования доходов;

- работа по внесению изменений в законодательство.

1. ***Соответствие проекта бюджета основным направлениям бюджетной политики города***

Проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов» соответствует основным приоритетам бюджетной политики города на 2016-2018 годы, которая включает следующие направления:

* повышение эффективности бюджетных расходов;
* взаимодействие с федеральными и краевыми органами власти по увеличению объема финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов;
* продолжение реализации Указов Президента РФ 2012 года;
* обеспечение учащихся местами в общеобразовательных учреждениях;
* подготовка к проведению XXIX Всемирной зимней Универсиады 2019 года;
* разработка градостроительной документации (проектов планировки территорий города);
* повышение открытости и прозрачности бюджета города.

Первое направление «Повышение эффективности бюджетных расходов» реализуется посредством формирования и исполнения программного бюджета города Красноярска.

В 2016 году предусмотрена реализация 12 утвержденных муниципальных программ, позволяющих увязывать политику расходов бюджета с показателями эффективности и результативности достижения поставленных целей.

В 2016-2018 годах доля программных расходов в бюджете города составит порядка 94% (без условно-утвержденных расходов в плановом периоде).

При этом в проекте бюджета города 4 муниципальные программы будут нацелены на развитие экономики (поддержка малого бизнеса, развитие ЖКХ и дорожного комплекса, развитие пассажирских перевозок, обеспечение жильем и инфраструктурой). В совокупности через эти программы за 3 предстоящих года планируется распределить 26,16% от общей величины расходов, в том числе в 2016 году - 29,3%, в 2017 году - 26,58%, в 2018 году - 22,66%. По сравнению с предшествующим периодом расходы города на развитие экономики достаточно стабильны.

Доля трех «управленческих» муниципальных программ (по повышению эффективности управления муниципальными финансами, земельно-имущественными отношениями на территории города и по информатизации города Красноярска) в планируемом 3-летнем периоде в среднем составляет 7,06%, в том числе 6,88% в 2016 году, 7,01% в 2017 году и 7,28% в 2018 году.

Несмотря на увеличение «управленческих расходов» за рассматриваемый период (которое связано с ростом расходов на обслуживание муниципального долга), следует отметить снижение доли указанных расходов в сравнении с предшествующим трехлетним бюджетом (доля блока «управленческих расходов» в общей величине расходов в 2015-2017 годах в среднем составляла 8,17%).

Из 12 муниципальных программ 5 действуют в социальной сфере (программы развития образования, молодежной политики, социальной защиты, культуры и физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске). В общем объеме запланированных расходов бюджета города Красноярска на предстоящие 3 года социальный блок в среднем составляет 62,25%, в том числе по годам планируемого периода: 61,46% в 2016 году; 62,05% в 2017 году; 63,35% в 2018 году.

Внесенные корректировки уменьшили долю социальных расходов бюджета города на 2,29% (в предшествующем периоде социальный блок составлял в среднем 64,54% расходов бюджета города). Однако данное изменение не следует считать негативным. В условиях замедления темпов социально-экономического развития, для населения лучше будет приобрести «удочки», а не «рыбу», то есть увеличить расходы на поддержку экономики, создание новых рабочих мест.

Второе направление «Взаимодействие с федеральными и краевыми органами власти по увеличению объема финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов» пока невозможно оценить, поскольку работа с краевыми и федеральными властями по расширению участия города Красноярска в совместных программах все еще продолжается. Однако, судя по итогам 2015 года, когда объем субсидий, предоставленных из вышестоящих бюджетов, увеличился на 2,5 млрд. рублей по сравнению с плановыми назначениями, оно будет успешно реализовано.

Для реализации третьего направления «Продолжение реализации Указов Президента РФ 2012 года», несмотря на сложную ситуацию с доходной базой бюджета города, предусмотрены:

- повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы (педагогическим, медицинским и социальным работникам). При этом, на указанные цели в 2016 году будет направлено 2 424,6 млн.рублей (за счет всех источников) дополнительно к объему средств 2012 года;

- снос 162 непригодных для проживания домов и переселение 370 семей из аварийных домов в течение 2016-2018 годов в рамках адресной инвестиционной программы. Можно заметить, что основными направлениями бюджетной политики г. Красноярска на эти цели было запланировано достижение более значимых результатов с привлечением механизма развития застроенных территорий (снос 213 непригодных для проживания домов и переселение 976 семей из аварийных домов).

- предоставление квартир 445 детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Достижение результатов по четвертому направлению «Обеспечение учащихся местами в общеобразовательных учреждениях» осуществляется за счет:

- разработки проектно-сметной документации для строительства 4 школ и капитальный ремонт 6 школ города.

В 2016-2018 годах также продолжится работа по созданию дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях.

В рамках создания дополнительных мест для дошкольников в 2016 – 2018 годах планируется осуществить ввод в эксплуатацию 2 муниципальных дошкольных учреждений на 540 мест, а также разработать проектно-сметную документацию для строительства трех детских садов на 340 мест.

Пятое направление бюджетной политики города «Подготовка к проведению XXIX Всемирной зимней Универсиады 2019 года».

В бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов запланированы расходы на подготовку к проведению Универсиады, включающие расходы на строительство автодорог общего пользования местного значения в створе ул. Волочаевская в сумме 4 500 000 тыс.рублей за счет средств краевого бюджета, и в сумме 4999,36 тыс. рублей за счет бюджета города.

Кроме того, в рамках подготовки к проведению Универсиады при финансовой поддержке вышестоящих бюджетов запланированы капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог города, развитие коммунальной инфраструктуры и др.

Шестое направление «Разработка градостроительной документации (проектов планировки территорий города)» обеспечивается через реализацию подпрограммы «О территориальном планировании, градостроительном зонировании и документации по планировке территории города Красноярска». На реализацию данной подпрограммы в бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов заложено 130 000 тыс. рублей на разработку проектов планировки и межевания земельных участков.

Седьмое направление «Повышение открытости и прозрачности бюджета города» обеспечивается работой сайта «Открытый бюджет города Красноярска», который представляет оперативную и полную информацию по доходам и расходам бюджета города, муниципальному долгу, публичным слушаниям по бюджету. Жители города на регулярной основе привлекаются к формированию направлений приоритетных расходов для города.

Предстоящий период для бюджета города непростой. В условиях ограниченных доходных источников, администрация планирует «жить по средствам», то есть планировать расходы исходя из имеющихся доходов и источников финансирования дефицита бюджета в пределах нормативов, установленных Бюджетным кодексом РФ.

1. ***Соответствие проекта бюджета основным направлениям долговой политики***

Основными направлениями долговой политики города Красноярска на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов предусмотрена стратегическая цель обеспечения сбалансированности бюджета города и безусловного выполнения принятых долговых обязательств (полный и своевременный возврат заемных средств).

В планируемом периоде муниципальный долг городского округа и расходы на его обслуживание увеличиваются (см. таблицу), но не превышают ограничений, установленных Бюджетным Кодексом РФ.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели бюджета | 2016 годпроект | 2017 годпроект | 2018 годпроект |
| Верхний предел муниципального долга на 1 января очередного финансового года | 11 587 298,24 | 12 050 141,27 | 12 267 444,94 |
| Предельный объем муниципального долга  | 14 559 194,99  | 15 319 865,10 | 16 400 079,15 |
| Расходы на обслуживание муниципального долга | 1 421 088,30  | 1 538 304,63 | 1 631 951, 09 |

Эффективное управление муниципальным долгом предусматривает:

* сохранение объема и структуры муниципального долга, а также расходов на обслуживание муниципального долга в пределах ограничений, установленных законодательством;
* минимизация стоимости заимствований;
* качественное обслуживание муниципального долга.

Выпуск муниципальных займов, а также использование гарантий и поручительств, как долговых инструментов с высоким уровнем неопределенности, требующих резервирования финансовых средств, в 2016 году и плановом периоде 2017-2018 годов, как и в предшествующие периоды, не запланированы.

В 2016 году и на период 2017-2018 годов долговая политика города Красноярска ориентирована на использование преимущественно банковских кредитов (которые позволяют оперативно управлять заимствованиями, использовать механизмы досрочного погашения, проводить работу по снижению расходов на их обслуживание), а также на использование бюджетных кредитов.

В качестве рекомендации советуем городу продолжать политику по привлечению более дешевых в обслуживании бюджетных кредитов для сокращения уровня долговой нагрузки города.

1. ***Выводы***
2. Предлагаемый проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов» отражает соблюдение основных направлений бюджетной политики и основных направлений налоговой политики города Красноярска на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов, соответствует нормам бюджетного законодательства, обеспечивает преемственность цели и задач, обозначенных в бюджетной политике города на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов, и в целом положительно скажется на социально-экономических процессах в городе и крае.
3. По результатам проведения экспертизы рекомендуем к принятию проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов».

Председатель экспертной комиссии,

кандидат экономических наук, доцент,

зам. директора Института экономики,

управления и природопользования

ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный

университет» С.Н Гриб