



**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА
ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Советская пл., д. 1/19, г. Ярославль, 150000
тел. (4852)72-51-66, факс (4852)72-54-61
e-mail: kspalata@adm.yar.ru
http://www.kspalata76.yarregion.ru

Председателю Ярославской
областной Думы

М.В. Боровицкому

07 НОЯ 2013

№ 04-01/647

На № _____

от _____

О направлении предварительного
заключения на проект закона

Уважаемый Михаил Васильевич!

Направляем Вам предварительное заключение на проект закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», внесенный в Ярославскую областную Думу Губернатором Ярославской области.

Приложение: на 18 л. в 1 экз.

Председатель

С уважением,

А.П. Набатов



Ярославская областная Дума			
Вх №	4247	на	19
Дата	08.11.13	Время	8:55
листак			

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2014
год и плановый период 2015 и 2016 годов»

Заключение Контрольно-счетной палаты Ярославской области на проект закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, закона Ярославской области от 26.06.2008 № 28-з «О бюджетном процессе» (далее - закон о бюджетном процессе) и закона Ярославской области от 07.11.2011 № 40-з «О Контрольно-счетной палате Ярославской области».

При подготовке Заключения Контрольно-счетная палата Ярославской области (далее – Контрольно-счетная палата) учитывала необходимость реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 13.06.2013, содержащего основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2014–2016годах, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015 - 2016 годов, Основных направлений бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2014 года на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденных указом Губернатора Ярославской области от 12.08.2013 № 423 (далее – Основные направления), Прогноза социально-экономического развития Ярославской области, утверждённого постановлением Правительства Ярославской области от 28.10.2013 № 1483-п «О прогнозе социально-экономического развития Ярославской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее – Прогноз социально-экономического развития области).

При подготовке Заключения использованы результаты экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой в 2013 году.

Контрольно-счетная палата обращает внимание, что в соответствии с пунктом 1 статьи 11 закона о бюджетном процессе Контрольно-счетная палата готовит Заключение на проект закона об областном бюджете, рассматриваемого в первом чтении, предметом которого являются основные характеристики областного бюджета: общий объем доходов, общий объем расходов, дефицит (профицит).

Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для
составления проекта областного бюджета

Основные параметры прогноза социально-экономического развития Ярославской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов (далее – прогноз) разработаны в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в соответствии с Порядком разработки прогноза социально-экономического развития Ярославской области, утвержденным постановлением Правительства области от

09.06.2010 № 410-п «О Порядке разработки прогноза социально-экономического развития Ярославской области на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившим силу постановления Правительства области от 21.01.2009 № 23-п».

Разработка сценарных условий и параметров прогноза развития экономики области в 2014-2016 годах осуществлялась по двум вариантам - пессимистичному (консервативному) и благоприятному (базовому), утвержденного постановлением Правительства Ярославской области от 28.10.2013 № 1438-п.

В качестве основного варианта для составления бюджета Ярославской области на 2014 год выбран благоприятный (базовый) вариант, при реализации которого предполагается дальнейший устойчивый рост экономики области и постепенное улучшение основных социально-экономических показателей на фоне развития Российской Федерации в целом.

Доходы областного бюджета

Проектом закона доходы областного бюджета на 2014 год планируются в сумме 49865,7 млн. руб., на 2015 год – 50077,2 млн. руб., на 2016 год – 53109,0 млн. руб., т.е. с ростом в 2015 году к уровню 2014 года на 0,4 % и в 2016 году к уровню 2015 года – на 6,1 %.

Сведения по группам доходов областного бюджета на 2014 год в сравнении с бюджетом текущего года представлены в таблице.

млн. руб.

Группы доходов	2013 год (закон)			2014 год (проект закона)	динамика (2014/2013)	
	перв. редакц.	действ. редакция	отклон.		первонач. редакция	действ. редакция
Налоговые и неналоговые доходы	42248,7	43672,0	1423,3	44898,7	+ 2650,0	+ 1226,7
Безвозмездные поступления	3614,9	6945,6	3330,7	4967,0	+ 1352,1	- 1978,6
Всего доходов	45863,6	50617,6	4754,0	49865,7	+ 4002,1	- 751,9

Анализ таблицы показывает, что доходная часть бюджета 2014 года в сравнении с первоначальной редакцией закона об областном бюджете на 2013 год увеличивается на 4002,1 млн. руб. или на 8,7 %, за счет увеличения

поступлений налоговых и неналоговых доходов (на 2650,0 млн. руб. или на 6,3 %) и безвозмездных поступлений (на 1352,1 млн. руб. или на 37,4 %).

По сравнению с действующей редакцией закона об областном бюджете на 2013 год налоговые и неналоговые доходы увеличиваются на 1226,7 млн. руб. или на 2,8 %, в целом доходы уменьшаются на 751,9 млн. руб.

Существенное влияние на динамику суммы доходов оказывает сумма безвозмездных поступлений, которая неоднократно корректируется в течение года. В результате внесенных изменений в закон о бюджете текущего года, первоначально запланированная сумма безвозмездных поступлений увеличилась почти в 2 раза и составила 6945,6 млн. руб.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах поставлена задача перехода к преимущественному распределению субсидий на основании федерального закона о федеральном бюджете, а не на основании актов Правительства Российской Федерации или тем более отдельных министерств (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе). Регионы должны достоверно знать объемы трансфертов федерального бюджета на три года.

Одной из задач по совершенствованию порядка предоставления субсидий из федерального бюджета, определенных в Основных направлениях бюджетной политики РФ на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, является их распределение преимущественно приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете. В 2014 году предполагается осуществить распределение не менее 25% субсидий. В отношении субсидий, нераспределенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, предполагается установить требование об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации Правительством Российской Федерации до 1 апреля текущего года.

По оценке Счетной палаты РФ:

-распределенный объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации согласно приложению 34 к законопроекту «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в 2014 году составит 70,8 % общего объема межбюджетных трансфертов;

- количество межбюджетных субсидий, распределение бюджетных ассигнований по которым в 2014 году предусмотрено в приложении 34 к законопроекту, составит лишь 10 из 82, или 12,2 %;

- в целом объем распределенных законопроектом субсидий на 2014 год составит 10 % общего объема субсидий.

В доходах областного бюджета 2014 года безвозмездные поступления из федерального бюджета предусматриваются в сумме 4250,4 млн. руб., в том числе:

- дотации – 903,0 млн. руб.,

- субсидии - 80,7 млн. руб.,
- субвенции – 3108,1 млн. руб.,
- иные межбюджетные трансферты – 158,5 млн. руб.

Однако, в соответствии с приложением № 34 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» субсидии бюджету Ярославской области запланированы в сумме 287,5 млн. руб., иные межбюджетные трансферты – 184,2 млн. руб. (без учета межбюджетных трансфертов на содержание депутатов Государственной Думы и их помощников, членов Совета Федерации и их помощников).

Не отражены в прогнозируемых доходах областного бюджета на 2014 год безвозмездные поступления из федерального бюджета:

1) субсидии в сумме 206,8 млн. руб.:

- на реализацию мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, в сумме 200,4 млн. руб.,

- на реализацию отдельных мероприятий Государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» в сумме 6,4 млн. руб.;

2) иные межбюджетные трансферты в сумме 36,6 млн. руб.:

- на осуществление организационных мероприятий по обеспечению лиц лекарственными препаратами, предназначенными для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей, в сумме 13,1 млн. руб.,

- на реализацию мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С в сумме 1,4 млн. руб.,

- на финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя в сумме 22,1 млн. руб.

В приложениях № 3 и № 4 к рассматриваемому законопроекту неверно определена сумма по коду бюджетной классификации «Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ» (с учетом безвозмездных поступлений от государственных организаций в бюджеты субъектов РФ). Так, в прогнозируемых доходах областного бюджета на 2014 год по названной подгруппе доходов указана сумма 4967,0 млн. руб. вместо 4250,4 млн. руб. (по данным приложения № 3 к законопроекту).

В соответствии со статьей 26 закона Ярославской области от 28.12.2011 № 58-з «Об управлении и распоряжении имуществом Ярославской области» прогнозный план (программа) приватизации областного имущества утверждается законом Ярославской области на срок от одного года до трех

лет до внесения в Ярославскую областную Думу проекта закона Ярославской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В нарушение указанного закона план приватизации областного имущества на 2014 год на момент внесения рассматриваемого законопроекта об областном бюджете не утвержден.

Расходы областного бюджета

Расходы областного бюджета в 2014 году составят 56309,5 млн. рублей, т.е. планируется снижение объема расходов областного бюджета по сравнению с действующей редакцией закона о бюджете на 2013 год на 2240,6 млн. руб. и рост по сравнению с первоначальной редакцией закона о бюджете на 2013 год на 5313,8 млн. руб.

На увеличение расходов областного бюджета окажет влияние рост расходных обязательств, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012, передачей на областной уровень полномочий по финансовому обеспечению получения дошкольного образования, увеличением суммы страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» проект областного бюджета на 2014 – 2016 годы впервые сформирован не только в функциональной классификации расходов, но и по государственным программам.

Бюджет области составлен на основе новой бюджетной классификации с разбивкой общего объема расходов до групп видов расходов, что снижает прозрачность проекта областного бюджета.

Представленный проект закона не предусматривает уточнения сумм, утвержденных Законом Ярославской области от 27.12.2012 № 72-з «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее - закон об областном бюджете на 2013 год) на 2014 год, предлагается утвердить в абсолютных значениях новые показатели расходов областного бюджета на 2014 год с ростом на 1,2 млрд. руб.

Приоритетными направлениями расходов областного бюджета на 2014 год являются образование (26,9 % от общей суммы расходов), социальная политика (18,1 %), здравоохранение (15,5 %) и национальная экономика (13,1 %).

Наибольший рост расходов в 2014 году по сравнению с действующей редакцией закона об областном бюджете на 2013 год предусмотрен по следующим направлениям:

- другие общегосударственные вопросы – в 3,5 раза;
- дошкольное образование – в 4,8 раза;

**Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного долга
Ярославской области**

млн. рублей

Показатель	2012 год отчёт	2013 год редакция от 21.10.2013	2014 год проект	2015 год проект	2016 год проект
Обслуживание государственного и муниципального долга	980,4	1486,3	2025,9	2609,2	3237,5

Расходы на обслуживание государственного долга в 2014 году планируются в сумме 2025,9 млн. руб. с ростом на 36,3 % от действующей редакции 2013 года и составят 3,6 % от всех расходов областного бюджета.

В очередном финансовом году расходы на обслуживание долга области не превышают 15 % объёма расходов бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счёт субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ (7980,2 млн. руб.), что соответствует положениям статьи 111 Бюджетного кодекса РФ.

В 2015 году расходы на обслуживание долга области возрастут и составят 2609,2 млн. руб. (рост на 28,8 % к уровню 2014 года), в 2016 году – 3237,5 млн. руб. (рост на 24,1 % к уровню 2015 года)

Таким образом, расходы на обслуживание и погашение государственного долга являются существенной нагрузкой на областной бюджет.

В статье 12 текстовой части проекта бюджета на 2014 год предусмотрен резервный фонд Правительства области в объёме 50 млн. руб., что составляет 0,4 % общего объёма расходов и не превышает ограничения, установленные статьёй 81 Бюджетного кодекса РФ (3 % общего объёма расходов).

Объём условно утверждаемых расходов (т.е. бюджетных ассигнований, не распределённых в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов) на 2015 год составит 5732,6 млн. руб., на 2016 год – 9923,3 млн. руб., что соответствует положениям статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ и превышает в первом году планового периода 2,5 % общего объёма расходов бюджета (без учёта расходов бюджета, предусмотренных за счёт межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение), во втором году планового периода - 5 %.

Анализ ведомственной структуры расходов, показывает, что в 2014 году расходы областного бюджета будут осуществлять 36 главных распорядителя бюджетных средств.

Главными распорядителями наибольших объёмов бюджетных средств в 2014 году будут Департамент образования (14,9 млрд. руб.), Департамент здравоохранения и фармации (8,7 млрд. руб.), Департамент труда и

социальной поддержки населения (8,4 млрд. руб.) и Департамент финансов (8,3 млрд. руб.), на которые в 2014 году приходится 71,6 % всех расходов областного бюджета.

Анализ бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств, показал ежегодное уменьшение объёма средств областного бюджета, направляемого на указанные цели:

2012 год – 1159,1 млн. руб.

2013 год (действующая редакция) – 555,4 млн. руб.;

2014 год (проект) – 447,1 млн. руб.

Контрольно-счётная палата обращает внимание, что согласно действующему в области закону о бюджетном процессе перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета, и расчеты по ним на очередной финансовый год и плановый период, не включены в перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом областного бюджета, как это предусмотрено на федеральном уровне.

Межбюджетные трансферты

Межбюджетные отношения формируются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Ярославской области «О межбюджетных отношениях» и другими нормативно-правовыми актами.

Объемы межбюджетных трансфертов (без учета межбюджетных трансфертов для территориального фонда ОМС) приведены в следующей таблице:

млн. руб.

Наименование показателя	Закон об областном бюджете на 2013 год (в первонач. редакции)	Закон об областном бюджете на 2013 год (в ред. от 21.10.2013)	Проект бюджета:		
			2014 год	2015 год	2016 год
Общий объем, млн. руб.	21818,4	25361,3	24937,3	23341,8	22490,3
Доля в бюджетных ассигнованиях областного бюджета, %	42,8	43,3	44,3	40,9	37,3
Прирост (снижение) к предыдущему году, млн.руб.			-424,0	-1595,5	-851,5
Прирост (снижение) к предыдущему году, %			-1,7	-6,4	-3,6

Законопроектом планируется снижение объема межбюджетных трансфертов в 2014 году по сравнению с 2013 годом (закон о бюджете в редакции от 21.10.2013) на 424,0 млн. руб. По сравнению с первоначальной редакцией закона о бюджете на 2013 год, в проекте бюджета на 2014 год объем межбюджетных трансфертов увеличен на 3118,9 млн. руб. Кроме этого, предусмотрено ежегодное снижение доли межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов областного бюджета с 44,3 % в 2014 году до 37,3 % в 2016 году.

Распределение межбюджетных трансфертов (без учета межбюджетных трансфертов для территориального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС)) в 2014 и плановом периоде 2015-2016 годов по госпрограммам приведено в следующей таблице:

	2014 год (проект)	2015 год (проект)	2016 год (проект)	млн. руб. в % к предыдущему году	
				2015 год	2016 год
Расходы на реализацию госпрограмм	24 937,3	23 342,0	22 490,4	93,6%	96,4%
Государственная программа «Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области»	11 548,8	11 377,7	11 296,3	98,5%	99,3%
доля в госпрограмме, %	75,3	74,4	74,2	-	-
Государственная программа «Социальная поддержка населения Ярославской области»	7 059,3	7 334,4	7 265,4	103,9%	99,1%
доля в госпрограмме, %	83,2	84,0	84,6	-	-
Государственная программа «Создание условий для эффективного управления региональными и муниципальными финансами в Ярославской области»	3 326,7	2 623,9	2 682,0	78,9%	102,2%
доля в госпрограмме, %	40,3	49,2	44,5	-	-
Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ярославской области»	1 194,9	631,1	-	52,8%	0,0%
доля в госпрограмме, %	72,2	62,9	-	-	-
Государственная программа "Развитие дорожного хозяйства и транспорта в Ярославской области"	1 020,1	691,1	752,1	67,8%	108,8%
доля в госпрограмме, %	19,2	12,8	13,1	-	-

Государственная программа «Обеспечение качественными коммунальными услугами населения Ярославской области»	331,2	273,1	267,6	82,5%	98,0%
доля в госпрограмме, %	20,5	25,0	30,5	-	-
Другие госпрограммы	347,1	301,3	116,4	86,8%	38,6%
доля в госпрограммах, %	10,0	11,2	5,2	-	-
НЕПРОГРАММНАЯ ЧАСТЬ	109,4	109,4	110,6	100,0%	101,1%
доля в не программной части, %	5,2	5,2	5,2	-	-

Законопроектом предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов (без учета межбюджетных трансфертов для ТФОМС) в 2014 году в соответствии с 16 госпрограммами, в 2015 году в соответствии с 15 госпрограммами, в 2016 году в соответствии с 9 госпрограммами. Наибольший объем межбюджетных трансфертов будет предоставлен в рамках шести госпрограмм и составит более 98,0 % от общей суммы межбюджетных трансфертов.

Данные о размерах межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Ярославской области на 2014-2016 годы в сравнении с текущим годом приведены в следующей таблице:

млн. руб.

Межбюджетные трансферты	Закон об областном бюджете на 2013 год (в первонач. ред.)	Проект бюджета:		
		2014 год	2015 год	2016 год
Дотации	2998,4	2616,9	2135,1	2270,3
Субсидии	4738,8	4060,8	2752,7	1846,4
Субвенции	13359,9	17549,8	17965,2	17961,9
Иные межбюджетные трансферты	721,3	709,8	488,8	411,7
ИТОГО:	21818,4	24937,3	23341,8	22490,3

Как видно из таблицы, наибольшую долю в межбюджетных трансфертах занимают субвенции бюджетам муниципальных образований (далее – субвенции). Так в первоначальной редакции закона об областном бюджете на 2013 год их доля составляет 61,2 %, в проекте областного бюджета на 2014 год – 70,3 %, на 2015 год – 76,9 %, на 2016 год – 79,9 %. В 2015-2016 годах уменьшен объем дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям по сравнению с 2013 годом от 30 до 60%.

Дотации бюджетам муниципальных образований

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований области является основным мероприятием госпрограммы

«Создание условий для эффективного управления региональными и муниципальными финансами в Ярославской области.

Законопроектом предусмотрены следующие объемы дотаций:

Межбюджетные трансферты	Закон об областном бюджете на 2013 год (ред. от 21.10.2013)	2014	2015	2016
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Ярославской области	2580,7	2127,9	1780,2	1902,9
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений Ярославской области	417,6	488,9	354,9	367,4
Иные межбюджетные трансферты в форме дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований Ярославской области	639,0	416,6	-	-
Иные межбюджетные трансферты в форме дотации на реализацию мероприятий, предусмотренных нормативными правовыми актами органов государственной власти, в рамках статьи 8 Закона Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 40-з «О межбюджетных отношениях»	-	290,0	488,8	411,7
Всего	3637,3	3323,4	2623,9	2682,0

Получателями дотаций в 2014 году являются 2 городских округа из 3, 17 муниципальных районов, так же как и в 2013 году. Количество муниципальных районов области, доля межбюджетных трансфертов в местных бюджетах которых превышает 70 процентов – 12 из 17.

Согласно пояснительной записке к проекту бюджета дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований рассчитана таким образом, что нормативные расходы муниципальных районов, после предоставления дотаций, компенсируются на 90 процентов по каждому муниципальному району. Так же, на обеспечение сбалансированности местных бюджетов в 2014 предусмотрена дотация в сумме 416,6 млн. руб., а на период 2014-2016 годов дотация на реализацию мероприятий, предусмотренных нормативными правовыми актами органов государственной власти, в рамках статьи 8 закона Ярославской области от 07.10.2008 № 40-з «О межбюджетных отношениях».

Однако общий объем дотаций на 2014 год меньше на 313,9 млн. руб. или на 8,6 % по сравнению с объемом дотаций, предусмотренным действующей редакцией закона об областном бюджете на 2013 год.

Субсидии бюджетам муниципальных образований

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения бюджетам муниципальных образований из бюджета Ярославской области предусмотрены субсидии бюджетам муниципальных образований.

Законопроектом предусмотрено предоставление:

- в 2014 году 54 субсидий бюджетам муниципальных образований Ярославской области (далее – субсидии) в рамках с 15 госпрограмм,
- в 2015 году 41 субсидии в рамках 14 госпрограмм,
- в 2016 году 14 субсидий в рамках 7 госпрограммами.

По сравнению с первоначальной редакцией закона об областном бюджете на 2013 год объем субсидий на 2014 год уменьшился на 678,0 млн. руб., при этом количество субсидий так же уменьшается на 10.

Законопроектом не предусмотрены субсидии на оплату труда работников сферы культуры, физической культуры и спорта, образования, молодежной политики. Сумма средств на указанные субсидии в первоначальной редакции закона об областном бюджете на 2013 год составила 689,8 млн. руб. На 485,0 млн. руб. уменьшен объем средств на субсидии, средства которых включаются в дорожный фонд Ярославской области.

Наибольший объем субсидий в 2014 году предоставляется в рамках следующих госпрограмм:

- «Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области» в сумме 1124,4 млн. руб., в том числе новая субсидия на организацию присмотра и ухода за детьми в образовательных организациях 593,8 млн. руб.

В соответствии с проектом Методики предоставления и распределения субсидии местным бюджетам на организацию присмотра и ухода за детьми в общеобразовательных организациях одним из условий предоставления указанной субсидии будет ограничение повышения размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми по отношению к размеру, установленному постановлением Правительства Ярославской области от 10.07.2013 № 829-п «Об установлении среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в государственных и муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность» не более чем на 25 процентов.

- «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ярославской области» в сумме 1194,9 млн. руб. в том числе субсидии на выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

- «Развитие дорожного хозяйства и транспорта в Ярославской области» в сумме 1000,0 млн. руб. на строительство и реконструкцию автомобильных

дорог, муниципальным образованиям на финансирование дорожной деятельности, ремонт Октябрьского моста в г. Ярославле.

Субвенции бюджетам муниципальных образований

В целях финансового обеспечения расходных обязательств поселений и муниципальных районов (городских округов), возникающих при выполнении государственных полномочий, передаваемых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ярославской области, в составе областного бюджета предусматриваются субвенции бюджетам поселений и муниципальных районов (городских округов).

Законопроектом предусмотрено предоставление в 2014 году 36 субвенций, в 2015-2016 годах – 33 субвенций

Первоначальная редакция закона об областном бюджете на 2013 год предусматривала 34 субвенции.

В 2014-2016 годах субвенции предоставляются в рамках 3 госпрограмм:

- «Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области» в сумме 10424,3 млн. руб.;
- «Социальная поддержка населения Ярославской области» в сумме 6996,1 млн. руб.;
- «Развитие дорожного хозяйства и транспорта в Ярославской области» в сумме 20,1 млн. руб.

Межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования

В рамках государственной программы "Развитие здравоохранения в Ярославской области" объем межбюджетных трансфертов для ТФОМС Ярославской области в проекте областного бюджета планируется на 2014 год в сумме 1010,3 млн. руб.

Объем межбюджетных трансфертов территориальному фонду обязательного медицинского страхования на 2015 и 2016 годы составляет 601,1 млн. руб. и 626,1 млн. руб. соответственно. Запланированные средства на 2015 и 2016 годы уменьшаются по сравнению с 2014 годом, так как с 2015 года трансферт на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС в части базовой программы ОМС в бюджете субъекта Российской Федерации предусмотрен.

В проекте закона Ярославской области «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» средства областного бюджета на осуществление мер социальной поддержки работникам учреждений здравоохранения Ярославской области отражены в доходах фонда как прочие безвозмездные поступления.

Между тем, проектом закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в соответствии с постановлением Правительства Ярославской области от 28.12.2011 № 1116-п «О порядке предоставления из областного бюджета субвенций на осуществление мер социальной поддержки работникам учреждений здравоохранения Ярославской области и признанию утратившим силу постановления Правительства области от 30.06.2009 № 651-п» предусмотрено предоставление субвенции на те же цели.

В соответствии со статьей 135 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

субсидий местным бюджетам;

субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии со статьей 146 Бюджетного кодекса РФ в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования зачисляются межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые ТФОМС, в том числе на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования и на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования.

Таким образом, предоставление межбюджетных трансфертов в виде субвенций бюджету ТФОМС из бюджета субъекта Российской Федерации Бюджетным кодексом РФ не предусмотрено.

Государственные программы Ярославской области

Программная часть областного бюджета на 2014 год в сумме 54206,9 млн. руб. составляет 96,3 % от всех расходов областного бюджета (56309,5

млн. руб.) состоит из 22 государственных программ Ярославской области. В расходах областного бюджета на 2013 год программная часть составляет 83,6 %, а непрограммная - 16,4 %.

В государственные программы включены расходы 36 областных целевых программ на общую сумму 4043,4 млн. руб., 15 региональных целевых программ на 2014,1 млн. руб., 27 ведомственных целевых программ на 39854,1 млн. руб., а также в общую сумму программных расходов включаются 8 мероприятий в общей сумме 8295,3 млн. руб. не имеющих в своём наименовании названий областных, региональных и ведомственных программ, которым присвоен индивидуальный код бюджетной классификации и включенных в расходы государственных программ.

Адресная инвестиционная программа Ярославской области

Адресная инвестиционная программа на 2014 год сформирована в общей сумме 2947,4 млн. руб., что составляет 102,7 % показателей на 2013 год от действующей реакции закона об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 гг.

Следует отметить, что плановый объём адресной инвестиционной программы составляет 140,5 % от установленных объёмов на 2014 год закона об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 гг.

В результате выборочного анализа Адресной инвестиционной программы Ярославской области установлено в целом соответствие бюджетных ассигнований по государственным программам и включенным в них областным целевым и региональным программам.

Следует отметить, что в действующее постановление Правительства Ярославской области от 15 июня 2010 г. № 416-п «О формировании и реализации Адресной инвестиционной программы» не вносилось изменений, позволяющих включать в АИП все объекты строительства и реконструкции, предусмотренные государственными программами. Так, например, в Пояснительной записке утверждается, что в программу развития культуры и туризма внесены расходы по реконструкции и ремонту на 8 объектах культурного наследия, из которых основным является Ансамбль Мучного гостиного двора в городе Рыбинске, однако в АИП эти объекты отсутствуют.

Сравнительный анализ объектов, включенных в проект АИП, плановых бюджетных ассигнований на 2014 год, установленных действующим законом о бюджете на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов и таблицы АИП, размещённой на сайте Правительства Ярославской области показал, что определённая часть объектов не предлагается к реализации в 2014 год. С другой стороны предлагаются объекты, в настоящее время не предусмотренные нормативными правовыми актами, которые являются основанием включения объектов строительства и реконструкции в Адресную инвестиционную программу. Имеются расхождения между планируемыми

объёмами финансирования и объёмами, предусмотренными действующим законом о бюджете.

Источники финансирования дефицита

Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденными указом Губернатора области от 12.08.13 № 423, подчеркивается, что долговая политика области на период 2014- 2016 годов будет направлена на поддержание государственного долга Ярославской области на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков, оптимизацию структуры государственного долга по видам заимствований и срокам их погашения.

Законопроектом предусмотрено формирование областного бюджета на 2014 год с дефицитом в размере 6443,9 млн. руб., что меньше на 1488,7 млн. руб., или на 18,8 %, чем утверждено на 2013 год последней редакцией бюджета. В 2015 году прогнозируется увеличение дефицита до 6947 млн. руб., в 2016 - до 7159,4 млн. руб. Размер дефицита соответствует требованиям статьи 92¹ БК РФ. В процентном отношении к объему доходов бюджета без объема безвозмездных поступлений дефицит областного бюджета в 2014 году составит 14,4 %, в 2015 году - 14,7 %, в 2016 году - 14,2 %.

В процентном отношении к валовому региональному продукту (ВРП) дефицит областного бюджета в 2014 году составит 1,8 %, в 2015 году - 1,8 %, в 2016 году - 1,7 %.

Динамика дефицита и источников финансирования дефицита в 2013 – 2016 годах характеризуется следующими показателями.

млн. руб.

	2013 г. Закон № 72-з (в ред. от 21.10.2013)	2014 г. проект	2015 г. проект	2016 г. проект
Дефицит областного бюджета	-7932,5	-6443,9	-6947	-7159,4
% ВРП	-2,4	-1,8	-1,8	-1,7
Источники финансирования дефицита бюджета, в том числе:	7932,5	6443,9	6947	7159,4
государственные ценные бумаги (сальдо)	2000	4150	4900	5000
кредиты кредитных организаций (сальдо)	3976,6	2313,7	2701,4	2758,2
бюджетные кредиты	850,0	-25,1	-655,8	-600
поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта	0	4,0	0	0

бюджетные кредиты из бюджета субъекта	-300	1,3	1,4	1,2
изменение остатков	1405,9	0	0	0

Анализ структуры источников финансирования дефицита областного бюджета показывает, что основными источниками в 2014 году остаются государственные заимствования, среди которых основную долю составляют государственные ценные бумаги, их доля составляет 64,4 %. По сравнению с 2013 годом доля государственных ценных бумаг возрастает на 39,2 %, доля кредитов кредитных организаций сокращается на 14,2 %, получение бюджетных кредитов в 2014-2016 годах не предусмотрено.

В 2014-2016 годах предусматривается получить средств от размещения ценных бумаг области в валюте Российской Федерации в сумме 7000 млн. руб. ежегодно. На погашение предусматривается направить в 2014 году 41 % от занимаемых средств по данному виду заимствований, в 2015 году – 30 %, в 2016 году – 29 %.

Привлечение средств за счет кредитов кредитных организаций составит в 2014 году 9813,6 млн. руб., в 2015 году – 10701,4 млн. руб., в 2016 году – 11758,2 млн. руб., что по 2014 и 2015 году ниже плановых показателей, предусмотренных действующим бюджетом. Для погашения предусматривается направить в 2014 году 76,4 % от занимаемых средств по данному виду заимствований, в 2015 году - 74,8 %, в 2016 году - 76,5 %.

В 2014 году и в плановом периоде не предусматривается получение бюджетных кредитов из федерального бюджета. Планируется их погашение в сумме 25,1 млн. руб. в 2014 году, 655,8 млн. руб. - в 2015 году, 600 млн.руб. - в 2016 году.

В источниках финансирования бюджета предусматривается поступление средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Ярославской области, в сумме 4,0 млн.руб. в 2014 году. Объем поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Ярославской области, в 2014 году, предусмотренный проектом закона в сумме 4 млн. руб., не подкреплен финансовым обоснованием.

Законопроектом предусмотрены ассигнования на предоставление бюджетных кредитов из областного бюджета другим бюджетам в 2014 - 2016 годах на временный кассовый разрыв, на частичное покрытие прогнозируемого дефицита, на осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий в общей сумме 350 млн.руб., 250 млн.руб., 150 млн.руб. в год соответственно.

Государственный долг Ярославской области

В соответствии с Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Ярославской области на 2014 год и на плановый период 2015 и

2016 годов, утвержденными указом Губернатора области от 12.08.13 № 423, подчеркивается, что долговая политика области на период 2014- 2016 годов будет направлена на поддержание государственного долга Ярославской области на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков, оптимизацию структуры государственного долга по видам заимствований и срокам их погашения.

Для реализации указанных целей в среднесрочной перспективе планируется сосредоточить усилия на обеспечении полноты и своевременности исполнения долговых обязательств области; поддержании минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств с учетом ситуации на финансовом рынке; использовании различных инструментов заимствований; осуществлении в основном среднесрочных и долгосрочных заимствований; сокращении объема предоставления государственных гарантий области и обеспечении минимизации рисков бюджета при их предоставлении, поддержании и повышении кредитного рейтинга области.

Анализ динамики показывает, что государственный долг увеличится за 2014 – 2016 годы на 103,8 % или на 20692,3 млн. руб., а по сравнению с началом текущего 2013 года на 24747,3 млн. руб. или на 155,8 %.

Динамика государственного внутреннего долга в 2013 - 2016 годах представлена в таблице.

млн. руб.

	Отчет 2012 г. на 1 января 2013 года	проект				Изменение 01.01.2017 к 01.01.2014	
		на 1 января 2014 года	на 1 января 2015 года	на 1 января 2016 года	на 1 января 2017 года	млн. руб.	%
Государственный долг Ярославской области	15883,9	19938,9	26427,4	33423,1	40631,2	20692	103,8

В течение 2014 года государственный долг увеличится на 6488,6 млн. руб. или на 32,5 %. В плановом периоде предусматривается увеличение объемов долга к предыдущему году на 26,5 % в 2015 году и на 21,6 % в 2016 году.

Прогнозируется увеличение уровня долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений с 58,9 % в 2014 году до 80,6 % в 2016 году.

В структуре государственного долга планируется рост заимствований в виде ценных бумаг, сокращение доли кредитов кредитных организаций и бюджетных кредитов. Доля заимствований в объеме государственного долга традиционно высокая (99% к началу 2017 года).

Планируемый предельный объем заимствований Ярославской области на 2014 год составит 16813,6 млн. руб., а в последующие годы возрастет до 18758,2 млн. руб. (в 2016 году).

Общий объем задолженности по бюджетным кредитам по состоянию на 1 октября 2014 года (остаток по данным Департамента финансов области) составляет 1954,9 млн. руб., в том числе: по муниципальным образованиям - 877,3 млн. руб., по юридическим лицам - 1077,6 млн. руб.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ярославской области



А.П. Набатов