**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 2017 год и плановый период 2018-2019 годов»**

**от 22 ноября 2016 г. № 28**

**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 2017 год и плановый период 2018-2019 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 2017 год и плановый период 2018-2019 годов правовым основам формирования проекта бюджета***

Проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2017 год и плановый период 2018-2019 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 России, основные направления бюджетной политики, основные направления налоговой политики города Красноярска на 2017-2019 годы; действующее бюджетное и налоговое законодательство.

Доходы и расходы бюджета города сформированы в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации РФ (Приказ Министерства финансов РФ № 65н от 01.07.2013) и разъяснениями Министерства финансов РФ (письмо Минфина РФ от 17.10.2016 г. № 02-05-11/60659).

Одновременно в составе бюджетного послания впервые представлен реестр источников доходов бюджета города Красноярска (ст. 1842 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и проект бюджетного прогноза на долгосрочный период 2017-2023 годов (ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

На 2017 год и плановый период 2018-2019 годов сформированы следующие параметры бюджета города:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели бюджета,  тыс. рублей | 2017 год  проект | 2018 год  проект | 2019 год  проект |
| Доходы | 24 812 516,06 | 24 776 344,00 | 25 192 228,63 |
| Расходы | 25 312 516,06 | 24 776 344,00 | 25 192 228,63 |
| *в т. ч. условно утвержденные расходы* |  | 1 165 975,57 | 3 341 030,04 |
| Дефицит | - 500 000,00 | 0,00 | 0,00 |

Анализ бюджета города Красноярска на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов показывает следующее:

1. Объем условно утверждаемых расходов (не распределяемых в плановом периоде) в 2018 и 2019 годах соответствует требованиям статьи 1841 Бюджетного кодекса РФ (не менее 2,5% и 5% общего объема расходов бюджета города без учета расходов, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, по соответствующим годам планового периода).
2. В соответствии со статьей 1841 Бюджетного кодекса РФ в проекте решения о бюджете выделены все публичные нормативные обязательства города на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов. Их объем по сравнению с предыдущим периодом уменьшился на 16,9 %. Объем публичных нормативных обязательств города на период 2017 – 2019 годы ежегодно составляет 376 282,34 тыс. рублей.
3. В предстоящем трехлетнем периоде бюджет города сформирован на 2017 год с дефицитом, не превышающим предельного размера, установленного статьей 921 Бюджетного кодекса Российской Федерации (3,58% при нормативе ≤ 10%). В проекте бюджета города на 2017 год в необходимом объеме предусмотрены источники финансирования дефицита бюджета, в основном в виде привлечения банковских кредитов, а также за счет бюджетных кредитов.

На плановый период 2018-2019 годов запроектирован бездефицитный бюджет города.

Экспертная комиссия с удовлетворением отмечает реализацию администрацией города предложения по обеспечению сбалансированного бюджета и минимизации дефицита.

1. Верхний предел муниципального долга города Красноярска установлен одинаковый по состоянию на 1 января 2018 года, 2019 года и на 1 января 2020 года в сумме 12 155 820,83 тыс. рублей. За рассматриваемый период предельный объем муниципального долга города Красноярска составляет 13 956 236,43 тыс. рублей в 2017 году, 14 632 454,43 тыс. рублей в 2018 году и 15 677 380,00 тыс. рублей в 2019 году, то есть запланированная величина долга не превышает максимально возможного предельного объема, установленного Бюджетным Кодексом РФ. Показатель долговой нагрузки Красноярска - отношение муниципального долга к его предельной величине (величине доходов бюджета за вычетом безвозмездных поступлений) хотя и весьма значителен – он составляет 87,1% в 2017 году, 83,07% в 2018 году и 77,54% в 2019 году, но имеет тенденцию к сокращению.
2. Объемы муниципальных заимствований города Красноярска в 2017-2019 годах соответствуют нормам статьи 106 Бюджетного Кодекса РФ, средства направляются на покрытие дефицита бюджета города, покрытие временных кассовых разрывов и погашение муниципальных долговых обязательств прошлых лет.
3. Запланированные расходы на обслуживание муниципального долга в 2017-2019 годах не превышают установленное Бюджетным Кодексом РФ предельное значение (15% от объема расходов бюджета, за исключением расходов осуществляемых за счет субвенций). Они составляют соответственно 9,77% в 2017 году, 10,47% в 2018 году и 10,37% в 2019 году.
4. В проекте бюджета города на 2017-2019 годы предусмотрено создание Резервного фонда администрации города Красноярска в размере 129 000 тыс. рублей ежегодно. Размер резервного фонда не превышает установленное статьей 81 Бюджетного Кодекса РФ предельное значение в 3% от утвержденного общего объема расходов, а также отражает преемственность данного показателя в предшествующем году.
5. ***Соответствие проекта бюджета основным направлениям налоговой политики города***

Прогноз доходов бюджета города был сформирован исходя из базового варианта социально-экономического развития города на 2017-2019 годы, учитывает действующее налоговое и бюджетное законодательство. Кроме того, учтены планируемые изменения налогового и бюджетного законодательства, к сожалению, эти изменения уменьшают собственные доходные источники бюджета города Красноярска в 2017 году почти на 92 млн. рублей.

В рассматриваемом документе за период 2017 - 2019 годов ожидается разнонаправленный рост доходов, снижение в 2018 году и небольшое увеличение в 2019 году, в целом рост доходов за этот период составит всего 1,53%.

Это в первую очередь обусловлено снижением объема безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов.

В соответствии с законодательством большая часть финансовой помощи распределяется между муниципалитетами в течение года на конкурсной основе в соответствии с Порядками, установленными государственными программами.

При этом, по собственным доходам наблюдается рост как в 2018 году ~~–~~ 4,8 % , так и в 2019 году –12,3.

Увеличение наблюдается как налоговых доходов (по подгруппам налоги на имущество, налоги на прибыль, доходы; налоги на совокупный доход), так и неналоговых доходов (от продажи и использования имущества и т.п.).

Налоговая политика города на 2017-2019 годы ставит своей целью обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета города при сохранении налоговой нагрузки для субъектов экономической деятельности. С одной стороны, она сохраняет преемственность направлений, обозначенных в предыдущие годы:

- сохранение и укрепление налогового потенциала бюджета города;

- повышение эффективности системы администрирования доходов.

С другой стороны в налоговой политике города до 2019 года появляется отдельное направление – содействие развитию реального сектора экономики на территории города и повышению предпринимательской активности. В Красноярске создается благоприятная обстановка для развития нефтесервисного кластера, возможности использования потенциальными инвесторами незадействованных промышленных площадок на территории города, что позволит развивать доходную базу.

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

Проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» соответствует основным приоритетам бюджетной политики города на 2017-2019 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 29-й Всемирной зимней Универсиады 2019 года;
* повышение открытости и прозрачности бюджета города.

Первое направление «Повышение эффективности бюджетных расходов» реализуется посредством:

* перехода к долгосрочному стратегическому бюджетному прогнозированию;
* развития программно-целевых методов управления;
* повышения эффективности бюджетной сети и качества муниципальных услуг.

*Долгосрочное стратегическое бюджетное прогнозирование*

Впервые в составе бюджетного послания на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов представлен проект бюджетного прогноза на долгосрочный период 2017-2023 годы. На прогнозный период 2020-2023 годы доходы бюджета города определены следующим образом: безвозмездные поступления на уровне 2019 года, налоговые доходы исходя из показателей базового варианта прогноза социально-экономического развития города на 2017 – 2023 годы, неналоговые доходы по прогнозу главных администраторов. Расходы бюджета на прогнозный период 2020-2023 годы определены на уровне финансового обеспечения муниципальных программ в 2019 году с учетом возможности их увеличения на дополнительно полученные доходы за этот период.

*Развитие программно-целевых методов управления*

В 2017 году планируется реализация 12 утвержденных муниципальных программ, позволяющих увязывать политику расходов бюджета с показателями эффективности и результативности достижения поставленных целей. На программной основе в 2017 году распределено более 94% всех расходов.

4 муниципальные программы нацелены на развитие экономики (поддержка среднего и малого бизнеса, развитие ЖКХ и дорожного комплекса, развитие пассажирских перевозок, обеспечение жильем и инфраструктурой). В совокупности через эти программы за предстоящие три года планируется распределить 18,6% от общей величины расходов, в том числе в 2017 году 22,6% от общих расходов, в 2018 году 18,8%, в 2019 году 14,3% от общих расходов. По сравнению с предшествующей трехлеткой (26,16%) доля расходов города на развитие экономики снижается.

Доля трех «управленческих» муниципальных программ (по повышению эффективности управления муниципальными финансами и земельно-имущественным комплексом города, и по информатизации города Красноярска) в планируемом 3-летнем периоде в среднем составляет 7,9%. В том числе 7,5% в 2017 году, и по 8% в 2018 и 2019 годах.

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). От общей величины запланированных расходов бюджета города Красноярска на предстоящие 3 года социальный блок в среднем составляет 62,3%, в том числе по годам планируемого периода: 64,5% в 2017 году; 63,15% в 2018 году; 59,3% в 2019 году.

В условиях нестабильности темпов социально-экономического развития города в предстоящем периоде мы видим желание администрации сохранить объем социальных расходов не меньше объема предшествующих периодов.

Второе направление «Взаимодействие с федеральными и краевыми органами власти по увеличению объема финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов» пока невозможно оценить, так как средства будут распределяться в течение года по результатам конкурсов. Комиссия рекомендует мониторить и расширять работу с краевыми и федеральными властями по участию города Красноярска в совместных, в основном инвестиционных программах.

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

*Повышение заработной платы бюджетникам*

В основных направлениях бюджетной политики на 2017 год планируется предусмотреть 2 457,7 млн. руб. (за счет всех источников) дополнительно к объему средств 2012 года, на повышение заработной платы работникам учреждений культуры, педагогическим, медицинским и социальным работникам.

В 2017 году предстоит сохранить достигнутые значения показателей средней номинальной заработной платы по указанным категориям работников.

*Переселение граждан из ветхих и аварийных домов*

На оплату выполненных в 2015 году работ по строительству жилого дома по ул. Спартаковцев, предназначенного для переселенцев из аварийного жилья запланировано израсходовать в 2017 году 34 127, 73 тыс. рублей из бюджета города.

Основными направлениями бюджетной политики г. Красноярска на предстоящий трехлетний период запланировано применение механизма муниципально-частного партнерства – то есть, что расселение из ветхих и аварийных домов будет реализовываться за счет средств застройщика, таким образом, будет решена проблема более 800 семей из 103 аварийных домов.

*Обеспечение жильем детей сирот*

В предстоящие три года запланировано предоставление квартир 379 детям-сиротам и без попечения родителей, для чего в расходах бюджета предусмотрено освоение на 2017 год 236 017 тыс. рублей (средства краевого и федерального бюджета), на 2018 – 2019 годы ежегодно по 270 906, 5 тыс. рублей (средства краевого бюджета).

Для достижения результатов по четвертому направлению «Обеспечение учащихся местами в общеобразовательных учреждениях» предусмотрены следующие расходы на строительство общеобразовательной школы на 1280 мест (жилой массив «Иннокентьевский»):

– на 2017 год за счет средств бюджета города 11 580,71 тыс. рублей, за счет субсидии из краевого бюджета 300 000 тыс. рублей;

– на 2018 год за счет средств бюджета города 178,94 тыс. рублей, за счет субсидии из краевого бюджета 596 457, 94 тыс. рублей.

Пятое направление бюджетной политики города «Подготовка к проведению 29-й Всемирной зимней Универсиады 2019 года»

В бюджете 2017-2019 годов запланированы следующие расходы за счет средств бюджета города на подготовку к проведению Универсиады:

– в 2017 году в сумме 8 800 тыс. рублей на оплату выполненных в 2016 году работ по проектированию строительства автодороги в створе ул. Волочаевская и подъездного пути к Ледовому дворцу; подготовку проектно-сметной документации на строительство пешеходного перехода в районе Ледовой Арены (ул. Партизана Железняка);

– в 2018 году в сумме 150 300 тыс. рублей на строительство подъездного пути к Ледовому дворцу и пешеходного перехода в районе Ледовой Арены (П.Железняка); проектирование и строительство пешеходного перехода в районе Ледового дворца «Арена Север» (9 Мая).

Шестое 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.

Продолжается непростой период для администрации города, когда в условиях ограниченных доходных источников, необходимо осуществить все первоочередные расходы, не увеличивая дефицит бюджета и задолженность муниципалитета~~.~~

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

Долговая политика города Красноярска полностью сохраняет преемственность целей и задач предшествующих периодов. Основными направлениями долговой политики города Красноярска на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов предусмотрена стратегическая цель обеспечения сбалансированности бюджета города и безусловного выполнения принятых долговых обязательств (полный и своевременный возврат заемных средств).

Выпуск муниципальных займов, а также использование гарантий и поручительств, как долговых инструментов с высоким уровнем неопределенности, требующих резервирования финансовых средств, на 2017-2019 годы, как в предшествующие периоды не запланированы.

В 2017 году и на период 2018-2019 годов долговая политика города Красноярска ориентирована на использование 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 планируемом периоде заметно усилие администрации города и департамента финансов удержать объем долга на стабильном уровне, в пределах ограничений, установленных Бюджетным Кодексом РФ.

В целях рефинансирования долговых обязательств с учетом сроков их погашения и планируемых процентных ставок предусмотрено увеличение расходов на обслуживание муниципального долга города Красноярска (см. таблицу). Данный показатель не превышает установленных законодательством нормативов.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели бюджета, тыс. рублей | 2017 год проект | 2018 год проект | 2019 год проект |
| Верхний предел муниципального долга на 1 января очередного финансового года | 12 155 820,83 | 12 155 820,83 | 12 155 820,83 |
| Справочно: предельный объем муниципального долга | 13 956 236,43 | 14 632 454,43 | 15 677 380,00 |
| Расходы на обслуживание муниципального долга | 1 507 788,05 | 1 620 142,72 | 1 650 722,13 |

Эффективное управление муниципальным долгом предусматривает:

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

В качестве рекомендаций советуем городу в ходе фактического исполнения бюджета проводить работу по снижению процентных ставок по привлеченным банковским кредитам, а также 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 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» отражает соблюдение основных направлений бюджетной политики и основных направлений налоговой политики города Красноярска на 2017 - 2019 годы, соответствует нормам бюджетного законодательства, обеспечивает преемственность мероприятий, обозначенных в бюджетной политике города в 2016 году, 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 2017 год и плановый период 2018-2019 годов».

Председатель экспертной комиссии,

кандидат экономических наук, доцент,

зам. директора Института экономики,

управления и природопользования

ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный

университет» С.Н Гриб