ПРОЕКТ

**Бюджетный прогноз Иркутской области**

**на период до 2028 года**

**I. Введение.**

В последние годы бюджетная система Иркутской области проходила адаптацию к изменяющимся внешним и внутренним экономическим условиям, существенным изменениям налогового (введение института консолидированных налогоплательщиков, реализация «налогового» маневра) и бюджетного законодательства (обязательность формирования дорожных фондов, реализация «майских» указов Президента Российской Федерации 2012 года, финансовое обеспечение взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения и т.д.).

В значительной мере экономическая нестабильность отразилась на состоянии бюджетов бюджетной системы Иркутской области в последние два года. Однако в результате оказания финансовой поддержки из федерального центра, а также реализации антикризисных мер по обеспечению устойчивого развития в экономике, способствующих стабилизации ситуации с наполняемостью бюджета доходами, проведению активной политики по сбалансированности областного и местных бюджетов удалось обеспечить исполнение всех принятых бюджетных обязательств социального и первоочередного характера, а также сохранить уровень государственного долга на экономически безопасном уровне.

**Основные итоги исполнения консолидированного бюджета Иркутской области в 2014-2015 годах**

млн. рублей

| **Показатель** | **2014 год** | **2015 год** | **Темп роста,%** |
| --- | --- | --- | --- |
| Консолидированный бюджет | | | |
| Доходы | 124 895,9 | 129 088,9 | 103,4 |
| Расходы | 138 142,1 | 139 023,3 | 100,6 |
| Дефицит | - 13 246,2 | - 9 934,4 | 75,0 |
| Государственный и муниципальный долг | 14 218,5 | 24 798,3 | 174,4 |
| Областной бюджет | | | |
| Доходы | 99 131,2 | 104 440,1 | 105,4 |
| Расходы | 110 022,8 | 113 287,7 | 103,0 |
| Дефицит | - 10 891,6 | - 8 847,6 | 81,2 |
| Процент дефицита | 13,3% | 10,6% |  |
| Государственный долг | 11 767,8 | 21 116,6 | 179,4 |
| Уровень долга, % | 14,4% | 25,3% |  |

Отсутствие долгосрочных и среднесрочных ориентиров экономического развития, финансовая нестабильность предопределили временную приостановку среднесрочного бюджетного планирования и переход к однолетнему циклу бюджетного планирования на 2016 год.

Это было необходимой мерой и позволило избежать рисков, связанных с принятием дополнительных расходных обязательств в плановом периоде, не обеспеченных соответствующими источниками финансирования.

**II. Предпосылки и актуальность формирования бюджетного прогноза, его цели и задачи.**

Развитие действующей системы стратегического планирования в Иркутской области началось еще в 2013 году, когда в рамках утвержденной системы целеполагания Иркутской области были разработаны государственные программы Иркутской области.

С 2014 года осуществлена интеграция государственных программ в процесс формирования областного бюджета: формат основного финансового документа, разрабатываемого на среднесрочную перспективу, претерпел значительные изменения, предусматривающие формирование его расходной части в разрезе государственных программ.

В связи с принятием в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» повышены требования к механизмам государственного стратегического планирования, расширен перечень документов стратегического планирования, к которым отнесен и бюджетный прогноз на долгосрочный период.

Необходимая нормативная правовая база для разработки и утверждения бюджетного прогноза Иркутской области на долгосрочный период была разработана и утверждена в начале 2015 года. Однако в условиях финансовой нестабильности были внесены соответствующие изменения в бюджетное законодательство, которыми положения о долгосрочном бюджетном прогнозировании были приостановлены на один год.

Вместе с тем, долгосрочное бюджетное прогнозирование является одним из основных механизмов повышения качества управления финансами и совершенствования программно-целевого метода формирования бюджета.

Задача скорейшей разработки документов долгосрочного бюджетного планирования была поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах.

В настоящее время ситуация по наполняемости доходной части бюджета Иркутской области стабилизировалась. Все принятые бюджетные обязательства исполняются своевременно. За истекший период 2016 года в областной бюджет дважды вносились изменения, связанные в том числе с распределением дополнительно полученных доходов. Государственный долг Иркутской области сохраняется на экономически безопасном уровне. Принимаемые меры по увеличению доходной части бюджета и оптимизации бюджетных расходов позволяют сдерживать дефицит в размере, не превышающем установленные на федеральном уровне ограничения.

В складывающихся условиях существует реальная необходимость разработки долгосрочного бюджетного прогноза региона, что позволит повысить степень предсказуемости бюджетной, налоговой и долговой политики и эффективность управления финансовыми ресурсами.

Особое значение и актуальность формирование бюджетного прогноза приобретает в связи с разработкой и планируемым утверждением в текущем году основного документа долгосрочного развития Иркутской области «Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года», для которого бюджетный прогноз станет финансовой основой достижения запланированных целевых показателей.

Целью разработки бюджетного прогноза, которая коррелирует с установленными целями разработанного на федеральном уровне проекта Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2034 года, является оценка долгосрочной динамики бюджетных параметров консолидированного бюджета Иркутской области, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики, обеспечить:

необходимый уровень сбалансированности областного и местных бюджетов и сохранение устойчивости бюджетной системы Иркутской области в долгосрочной перспективе;

достижение стратегических целей социально-экономического развития Иркутской области, направленных на создание долгосрочного устойчивого роста экономики и повышение уровня и качества жизни населения Иркутской области.

К задачам бюджетного прогноза, способствующим достижению указанной цели, относятся:

разработка достоверных прогнозов основных показателей областного и консолидированного бюджетов Иркутской области;

ограничение уровня дефицита и государственного долга Иркутской области, темпов роста бюджетных расходов;

обеспечение взаимного соответствия бюджетного прогноза другим документам стратегического планирования Иркутской области, в первую очередь прогнозу социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочный период и государственным программам;

выработка соответствующих параметрам бюджетного прогноза основных направлений налоговой, бюджетной и долговой политики Иркутской области на среднесрочный период;

минимизация рисков дестабилизации бюджетной системы Иркутской области;

определение предельных объемов долгосрочных финансовых обязательств, включая показатели финансового обеспечения реализации государственных программ Иркутской области на период их действия.

**III. Условия формирования бюджетного прогноза и прогноз основных характеристик бюджетной системы Иркутской области.**

При разработке бюджетного прогноза использовались положения проекта Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2034 года, проект Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года.

Настоящий проект бюджетного прогноза разработан на базе основных показателей Прогноза социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочный период до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Иркутской области от 14 ноября 2016 года № 668-рп (далее - Долгосрочный прогноз).

Вариативность формирования бюджетного прогноза была ограничена двумя вариантами Долгосрочного прогноза.

Первый вариант исходит из менее благоприятного развития условий функционирования экономики и социальной сферы, базирующийся на сложившихся тенденциях в экономике. Данный вариант разработан в условиях сохранения рисков невысокого инвестиционного спроса, слабого роста потребительской активности, низкой конкурентоспособности по отношению к импорту.

Второй вариант отражает умеренно-оптимистический характер развития с учетом полной реализации инвестиционных замыслов хозяйствующих субъектов, благоприятным изменением конъюнктуры мировых цен и активной государственной политики, направленной на улучшение инвестиционного климата, повышение конкурентоспособности и эффективности бизнеса, на стимулирование экономического роста и модернизации, а также на повышение эффективности расходов бюджета.

В соответствии с рекомендациями министерства экономического развития Иркутской области, а также общими требованиями прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574, для разработки бюджетного прогноза был принят первый вариант Долгосрочного прогноза.

В ходе формирования бюджетного прогноза были учтены планируемые с 1 января 2017 года изменения налогового и бюджетного законодательства на федеральном уровне.

Ограничением роста собственных доходов консолидированного бюджета региона являются планы Правительства Российской Федерации по централизации доходов субъектов Российской Федерации от налога на прибыль по ставке один процент с последующим направлением указанных доходов на поддержку наименее обеспеченных регионов, к которым Иркутская область не относится. Выпадающие доходы бюджета Иркутской области, связанные с централизацией налога на прибыль, оцениваются порядка 2,1 млрд. рублей ежегодно.

С 12 до 38-43 процентов в плановом периоде возрастет доля изъятий в федеральный бюджет доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты, снижая тем самым возможности субъектов Российской Федерации по дальнейшему наращиванию региональных дорожных фондов и объемов дорожного строительства.

Объем безвозмездных перечислений на среднесрочный период определен на основании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов». С 2020 года объем безвозмездных перечислений сохранен на уровне 2019 года.

Прогноз расходной части областного и консолидированного бюджета осуществлен исходя из прогнозируемого объема доходных источников, с учетом существующих бюджетных ограничений по размеру дефицита и уровню государственного долга Иркутской области.

Так, определение параметров расходной части областного бюджета осуществлено с соблюдением следующих обязательств, принятых Иркутской областью при привлечении кредитов из федерального бюджета в 2015-2016 годах:

планирование бюджета с дефицитом не более 10% от прогнозируемого общего объема доходов за исключением безвозмездных перечислений;

обеспечение уровня государственного долга Иркутской области в объеме не более 50%.

Устойчивость местных бюджетов является важным звеном для обеспечения сбалансированности бюджетной системы Иркутской области.

В этой связи в Иркутской области будет продолжено дальнейшее совершенствование системы межбюджетных отношений с использованием всего доступного инструментария – межбюджетных трансфертов, бюджетного кредитования и нормативов отчисления налогов в местные бюджеты.

При этом эффективность реализации бюджетной политики по направлению межбюджетных отношений на региональном уровне будет неразрывно связана с продолжением процесса укрупнения муниципальных образований.

Для обеспечения стабильности бюджетной системы в долгосрочном периоде при расчете расходов консолидированного бюджета объем расходной части местных бюджетов учитывался, как и на областном уровне, исходя из поэтапного снижения дефицита бюджетов муниципалитетов и недопущения увеличения уровня муниципального долга свыше 50% от общего объема прогнозируемых доходов за исключением безвозмездных перечислений.

Сформированный с учетом данного подхода Прогноз основных характеристик консолидированного и областного бюджетов Иркутской области на период до 2028 года представлен в приложении 1.

В существующих экономических условиях ожидается рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета с 121,3 млрд. рублей в 2016 году до 206,0 млрд. рублей к 2028 году (на 69,8%). Расходы консолидированного бюджета прогнозируются с более низким темпом роста: к 2028 году общий объем расходов достигнет 209,8 млрд. рублей (на 38%). При этом ежегодный прирост расходов составит от 3% до 6%.

Исходя из представленных характеристик, предельные значения государственного долга Иркутской области (50%) будут достигнуты уже через 4 года, при условии сдерживания темпов роста расходной части областного бюджета.

Кредитные ресурсы, поступления от размещения долговых обязательств необходимы для исполнения собственных расходных полномочий Иркутской области и обеспечения сбалансированности местных бюджетов. До достижения определенного (экономически безопасного) уровня заемные средства являются эффективным инструментом реализации бюджетной политики. Сверх данного объема – это уже долговые риски, грозящие нарушению платежеспособности и сбалансированности бюджета.

В среднесрочном периоде расходы на обслуживание государственного долга будут возрастать, что отрицательно скажется на финансовой гибкости регионального бюджета.

Данное обстоятельство, устанавливает приоритетное направление бюджетной политики на долгосрочный период – поэтапное снижение дефицита областного бюджета, что отражено в основных характеристиках областного бюджета на период до 2028 года.

Учитывая имеющиеся бюджетные ограничения, необходимым условием дальнейшей реализации бюджетной политики при определении расходной части бюджетов будет безусловный приоритет исполнения действующих обязательств, в первую очередь обязательств социального характера. Инициативы и предложения по принятию новых расходных обязательств должны реализовываться только после соответствующей оценки их эффективности с одновременным пересмотром действующих обязательств в целях высвобождения финансовых ресурсов. Кроме того, решения о принятии расходных обязательств, имеющих долгосрочный характер, должны учитывать не только текущий уровень доходов, но и их будущую динамику.

Органам государственной власти (органам местного самоуправления) необходимо принимать активные меры по усилению приоритизации расходов в рамках достижения целевых показателей государственных программ Иркутской области, экономно и рационально использовать бюджетные ассигнования.

Требуется существенное повышение качества обоснований и точности планирования финансовых ресурсов, необходимых для исполнения соответствующих задач и достижения приоритетных целей социально-экономического развития Иркутской области. Государственные программы должны быть актуализированы с учетом принимаемой в 2016 году Стратегией социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года.

В целях повышения качества бюджетного планирования бюджетным прогнозом предусмотрено установление предельных объемов финансового обеспечения реализации государственных программ Иркутской области («потолков») на период их действия.

Для обеспечения сбалансированности областного бюджета в долгосрочном периоде в случае снижения доходной части бюджета не все прогнозируемые расходы распределены между государственными программами. В рамках действующего областного законодательства на 2018-2020 годы сохранен резерв в виде условно-утверждаемых расходов в объеме: 2,5% от расходов (за исключением расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые межбюджетные трансферты) на 2018 год, на 2019-2020 годы не менее 5%.

Установление «потолков» позволит органам государственной власти Иркутской области планомерно оптимизировать расходы, сокращая менее эффективные расходы.

Показатели финансового обеспечения государственных программ Иркутской области на период их действия, а также прогноз расходов областного бюджета на осуществление непрограммных направлений деятельности органов государственной власти Иркутской области представлены в приложении 2[[1]](#footnote-1).

**V. Основные риски, влияющие на обеспечение сбалансированности консолидированного бюджета Иркутской области, и механизмы их минимизации.**

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации также, как и федеральный бюджет, подвержены определенным бюджетным рискам.

С 2008 года бюджетная система Иркутской области не раз подвергалась воздействию внешних и внутренних рисковых факторов, значительно влияющих на ее устойчивость и сбалансированность, основные из которых следующие:

- снижение поступлений собственных доходов;

- принятие новых расходных обязательств, обусловленное в том числе решениями на федеральном уровне, без наличия соответствующих источников финансирования;

- ограничение возможности привлечения кредитных ресурсов на финансовом рынке.

На их минимизацию в первую очередь направлены мероприятия, реализуемые в рамках бюджетной, налоговой и долговой политик.

Экономическое развитие Иркутской области и, как следствие, доходная часть консолидированного бюджета зависят от темпов роста мировой и российской экономики, что обусловлено ее ресурсозависимостью.

Действовавшая ранее федеральная льгота в виде нулевой ставки налога на добычу нефти для «новых» месторождений Иркутской области позволила стремительными темпами развить отрасль добычи углеводородов в регионе и предопределила высокую зависимость доходной части бюджета от платежей ее предприятий.

Для обеспечения инвариантности бюджетной ситуации в Иркутской области к внешним факторам региональная налоговая политика должна быть ориентирована на диверсификацию экономики, налоговое стимулирование развития несырьевого сектора, предпринимательской и инвестиционной активности.

Сглаживание риска снижения поступлений доходов на бюджетную систему возможно также через проведение политики по консолидации бюджетных расходов.

Вместе с тем, консолидированный бюджет Иркутской области в значительной мере сформирован за счет социальных расходов (более 70% всех расходов). Указанная зависимость в совокупности с отдельными решениями федерального центра по безусловной реализации «майских» указов Президента Российской Федерации 2012 года, планированию объемов дорожных фондов субъектов Российской Федерации с учетом фактических поступлений доходов в отчетном финансовом году, являющихся источниками их формирования, ежегодным ростом страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения и иных социальных обязательств приводят к значительному снижению финансовой гибкости региональных бюджетов.

В связи с этим, решение по осуществлению консолидации бюджетных расходов в отдельных отраслях должно приниматься с учетом оценки рисков социальной стабильности в регионе.

Учитывая вышеизложенное, реализация бюджетной политики региона в долгосрочном периоде должна быть направлена на планомерную работу по приведению расходных обязательств как областного бюджета, так и бюджетов муниципалитетов в соответствие с имеющимися бюджетными возможностями.

Осуществление мероприятий по сокращению неэффективных расходов и бюджетных ассигнований, не относящихся к первоочередным расходам, изыскание внутренних резервов за счет перераспределения расходов на финансирование мероприятий с достижением приоритетных целей, эффективное и экономное использование бюджетных ресурсов – основные направления деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) в сфере повышения качества финансового менеджмента.

Экономически обоснованным увеличением расходной части бюджета может считаться ее рост в темпах, не превышающих темпы роста собственных доходов, за исключением влияния на темпы роста доходов конъюнктурных (единовременных) доходов. При этом необходимо отслеживать долгосрочную динамику изменений дефицита бюджета и государственного (муниципального) долга, в целях недопущения их превышения установленных параметров.

При резких колебаниях доходной части бюджета необходимо создавать резервы для финансирования расходных обязательств будущих периодов и (или) направлять дополнительные доходы на снижение долговой нагрузки на бюджет.

Ухудшение ситуации с наполняемостью бюджета доходами, рост первоочередных и социально-значимых расходов способны привести к недостаточному финансированию принятых бюджетных обязательств, образованию кредиторской задолженности, социальной и экономической нестабильности. Бюджетная система должна быть готова к подобным потрясениям и при необходимости обладать способностью привлечения источников финансирования, как дефицита бюджета, так и кассовых разрывов в процессе исполнения бюджета.

На момент возникновения кризисных явлений уровень государственного долга не должен стать серьезным фактором, ограничивающим возможность осуществления дополнительных заимствований.

В этой связи основной задачей долговой политики Иркутской области на долгосрочный период будет являться сохранение на экономически безопасном уровне государственного долга, являющегося основным стабилизирующим фактором и конкурентным преимуществом региона.

При стабильных поступлениях доходов в бюджет рост государственного долга, не связанный с финансированием расходов инвестиционного характера, должен быть ограничен.

Таким образом, налоговая, бюджетная и долговая политики на долгосрочный период должны быть нацелены на достижение стратегических ориентиров социально-экономического развития региона посредством формирования сбалансированного консолидированного бюджета Иркутской области и обеспечения его оптимальной структуры.

Министр финансов

Иркутской области Н.В. Бояринова

Приложение 1

к Бюджетному прогнозу Иркутской области на период до 2028 года

Прогноз основных характеристик консолидированного и

областного бюджетов Иркутской области на период до 2028 года

(млн. рублей)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **2016 год (оценка)** | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** | **2020 год** | **2021 год** | **2025 год** | **2028 год** |
| **Консолидированный бюджет** | | | | | | | | |
| **ДОХОДЫ** | **142 536,5** | **125 396,9** | **127 475,4** | **129 069,1** | **136 628,7** | **143 077,8** | **180 386,0** | **213 963,0** |
| Налоговые и неналоговые | 121 319,3 | 116 470,4 | 119 519,7 | 121 121,0 | 128 680,6 | 135 129,7 | 172 437,9 | 206 014,9 |
| *Темпы роста налоговых и неналоговых доходов,%* | *113,6%* | *88,0%* | *101,7%* | *101,3%* | *105,9%* | *104,7%* | *106,1%* | *105,5%* |
| Безвозмездные поступления | **21 217,2** | **8 926,5** | **7 955,7** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** |
| **РАСХОДЫ** | **152 006,5** | **136 249,9** | **135 000,4** | **136 328,8** | **143 031,9** | **147 385,6** | **180 386,0** | **209 842,7** |
| *Темпы роста расходов, %* | *109,3%* | *89,6%* | *99,1%* | *101,0%* | *104,9%* | *103,0%* | *105,1%* | *105,5%* |
| **ДЕФИЦИТ (-) /ПРОФИЦИТ(+)** | **-9 470,0** | **-10 853,0** | **-7 525,1** | **-7 259,7** | **-6 403,2** | **-4 307,8** | **0,0** | **4 120,3** |
| **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ** | **32 912,4** | **43 328,3** | **50 137,1** | **56 735,5** | **63 138,7** | **67 446,5** | **73 451,5** | **62 685,9** |
| **Областной бюджет** | | | | | | | | |
| **Показатели** | **2016 год (оценка)** | **2017 год** | **2018 год** | **2019 год** | **2020 год** | **2021 год** | **2025 год** | **2028 год** |
| **ДОХОДЫ** | **116 598,6** | **101 002,8** | **102 466,8** | **103 301,7** | **109 659,4** | **114 959,7** | **146 148,1** | **174 583,0** |
| Налоговые и неналоговые | 97 225,9 | 92 076,3 | 94 511,1 | 95 353,6 | 101 711,3 | 107 011,6 | 138 200,0 | 166 634,9 |
| *Темпы роста налоговых и неналоговых доходов,%* | *116,5%* | *86,6%* | *101,4%* | *100,8%* | *106,2%* | *104,8%* | *106,4%* | *105,8%* |
| Безвозмездные поступления | **19 372,8** | **8 926,5** | **7 955,7** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** | **7 948,1** |
| **РАСХОДЫ** | **121 445,7** | **110 026,3** | **108 366,3** | **109 144,3** | **115 253,6** | **118 705,1** | **146 148,1** | **171 250,3** |
| *Темпы роста расходов, %* | *107,2%* | *90,6%* | *98,5%* | *100,7%* | *105,6%* | *103,0%* | *105,4%* | *105,8%* |
| **ДЕФИЦИТ (-) /ПРОФИЦИТ(+)** | **-4 847,1** | **-9 023,5** | **-5 899,5** | **-5 842,5** | **-5 594,1** | **-3 745,4** | **0,0** | **3 332,7** |
| % дефицита | 5,0% | 9,8% | 6,2% | 6,1% | 5,5% | 3,5% | 0,0% | -2,0% |
| **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ** | **25 214,7** | **33 801,0** | **38 984,2** | **44 165,4** | **49 759,5** | **53 504,9** | **58 283,5** | **49 601,3** |
| % государственного долга | 25,9% | 36,7% | 41,2% | 46,3% | 48,9% | 50,0% | 42,2% | 29,8% |

1. в соответствии с бюджетным законодательством данная информация не представляется в составе документов и материалов к законопроекту о бюджете на очередной финансовый год и плановый период [↑](#footnote-ref-1)