

**Заключение по результатам
финансово-экономической экспертизы проекта закона края
«Об исполнении краевого бюджета за 2015 год»**

Финансово-экономическая экспертиза проекта закона края «Об исполнении краевого бюджета за 2015 год» проведена на основании статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 45 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае, Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края», пункта 1.2.3 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2016 год.

**1. Анализ исполнения показателей прогноза
социально-экономического развития Красноярского края
(макрэкономические условия исполнения краевого бюджета)**

В отчетном году в крае принят Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае», разработан проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года.

Документами, определяющими основные ориентиры социально-экономического развития в соответствующих сферах, являлись государственные программы Красноярского края.

Показатели достижения стратегических целей установлены в Прогнозе социально-экономического развития Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов, представленном одновременно с проектом Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» (далее – Прогноз СЭР края). При этом, ряд показателей Прогноза СЭР края не нашли своего отражения в целевых показателях и показателях результативности действующих государственных программ Красноярского края.

Социально-экономическое развитие Красноярского края в 2015 году было подвержено общероссийским тенденциям: замедление темпов экономического роста, снижение цен на основные экспортируемые товары, существенное повышение потребительских цен, снижение основных видов доходов населения в реальном выражении и потребительского спроса.

По итогам 2015 года снижение объемов промышленного производства в целом не оказало негативного влияния на рост поступлений от налога на прибыль организаций в доходную часть краевого бюджета (прирост по налогу по сравнению с 2014 годом – 33,8%). Индекс промышленного производства в Красноярском крае в 2015 году сложился на уровне 98,9% (в Российской Федерации – 96,6%).

Сельское хозяйство по итогам 2015 года обеспечило прирост производимой продукции на 2,0% (при прогнозируемом приросте на 1,6%). В Российской Федерации индекс сельскохозяйственного производства составил 103,0%.

По сравнению с 2014 годом увеличились сборы зерна и овощей, а также производство молока и яиц. Рост объемов продукции сельского хозяйства является основой политики продовольственной безопасности и импортозамещения.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2015 году в Красноярском крае составил 95,8%, что выше общероссийского показателя (91,6%). Несмотря на снижение объемов выпуска продукции, ухудшение условий кредитования, реализация крупных инвестиционных проектов на территории Красноярского края оказывает положительное влияние на формирование доходной части краевого бюджета (примерно пятая часть налоговых и неналоговых доходов).

В 2015 году наблюдалось ослабление потребительского спроса из-за снижения реальных доходов населения (до 97,6%) и высокой инфляции (индекс потребительских цен в декабре – 110,6%).

2. Анализ реализации основных задач, поставленных в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в бюджетной и налоговой политике

2.1. В 2015 году в крае велась работа по решению задач, поставленных Президентом Российской Федерации (В.В. Путин) в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014, в том числе по:

приведению в порядок региональных и местных дорог, удвоению объемов дорожного строительства в целом по стране;

проведению политики импортозамещения, для обеспечения граждан качественными и доступными по цене лекарствами и продуктами питания собственного производства;

повышению качества подготовки инженерных и рабочих кадров, развитию системы профессиональных соревнований и использованию их результатов при подготовке профессиональных и образовательных стандартов;

сохранению системы внешкольного дополнительного образования;

сокращению издержек и неэффективных трат бюджета и т. д.

При этом не все поставленные задачи в крае удалось решить в полной мере.

Так, расходы на реализацию подпрограммы «Дороги Красноярья» государственной программы Красноярского края «Развитие транспортной системы» в 2015 году (13 711,7 млн рублей) по сравнению с 2014 годом (11 151,0 млн рублей) увеличились на 2 560,7 млн рублей, или на 23,0%, а в сопоставимых ценах¹ – на 14,4%.

¹ С учетом сводного индекса потребительских цен (декабрь к декабрю) за 2015 год – 110,6%.

Индекс физического объема по виду экономической деятельности «45.21.2. Производство общестроительных работ по строительству мостов, надземных автомобильных дорог, тоннелей и подземных дорог» в 2015 году составил 78,9%, что на 3,2 процентного пункта меньше, чем в 2014 году (82,1%).

Таким образом, в 2015 году не удалось в полной мере решить задачу по приведению в порядок региональных и местных дорог, поставленную Президентом Российской Федерации.

Государственная поддержка субъектов агропромышленного комплекса Красноярского края (далее – субъекты АПК) осуществляется в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

Расходы краевого бюджета на осуществление государственной поддержки субъектов АПК в 2015 году по сравнению с 2014 годом увеличились на 681,9 млн рублей (на 16,0%) и составили 4 947,2 млн рублей. В сопоставимых ценах рост объемов финансирования субъектов АПК по отношению к предыдущему году составил 4,9%.

Темпы сельскохозяйственного производства в 2015 году в Красноярском крае (102,0%) ниже, чем в целом по Российской Федерации (103,0%), но выше чем в 2014 году (97,8%).

Счетная палата Красноярского края по результатам проведенных контрольных мероприятий отмечала, что для дальнейшего развития отрасли необходимо значительное увеличение объемов ее финансирования, поскольку в настоящее время объемы выделяемых средств позволяют лишь поддерживать ее жизнеспособность.

Кроме того, препятствует решению задачи по увеличению в Красноярском крае сельскохозяйственной продукции собственного производства и отсутствие эффективных связей между производителями сырья и его переработчиками, налаженной системы сбыта и продвижения сельскохозяйственной продукции краевых производителей на рынке края и других регионов.

О необходимости усиления работы, направленной на решение еще одной задачи, поставленной В.В. Путиным, – сокращение издержек и неэффективных трат бюджета, свидетельствуют, в том числе результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Красноярского края, в ходе которых в 2015 году установлены факты неправомерного и неэффективного расходования средств в сумме 828,6 млн рублей, в 2014 году – 748,0 млн рублей.

2.2. Основными направлениями налоговой политики Красноярского края на 2015 год и плановый период были заявлены: установление особенностей налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов; изменение ставок транспортного налога; налоговые льготы; администрирование налогов, в том числе комиссии по снижению задолженности.

В отношении реализации основных направлений налоговой политики в отчетном году необходимо отметить следующее.

Особые условия налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов на территории Красноярского края не установлены в связи с отсутствием необходимого законодательного регулирования на федеральном уровне.

Ставки транспортного налога уточнены Законом Красноярского края от 13.11.2014 № 7-2708 «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Закона края «О транспортном налоге».

В 2015 году по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций и транспортному налогу сохранены ранее предоставленные налоговые льготы.

Кроме того, в отчетном году принят Закон края об освобождении от уплаты налога на имущество организаций в отношении частных дорог общего пользования, включенных в Единый государственный реестр автомобильных дорог (вступил в силу с 01.01.2016) и подготовлены законопроекты, предусматривающие установление льготного режима налогообложения для организаций, осуществляющих инвестиционные вложения в добычу сырой нефти и нефтяного (попутного) газа, производство нефтепродуктов на территории Красноярского края.

По результатам оценки эффективности предоставления налоговых льгот по транспортному налогу и налогу на имущество организаций, проведенной министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края, общий объем выпадающих доходов краевого бюджета за 2014 год составил 3 061,9 млн рублей, или 2,1% налоговых и неналоговых доходов бюджета. При этом не удалось в полной мере достичь ожидаемых эффектов от предоставления налоговых преференций.

Счетная палата Красноярского края отмечала, что предоставление налоговых льгот является одной из мер государственного регулирования, подлежащих отражению в государственных программах Красноярского края. Вместе с тем социально-экономические последствия таких мер в части предоставления льгот и преференций органами исполнительной власти края оцениваются не в полной мере, большинство государственных программ их не содержат.

В 2015 году снижению задолженности по налоговым платежам на 51,1 млн рублей (на 0,9%) способствовала, в том числе, и работа комиссий по снижению задолженности.

Однако в отчетном году отмечен рост недоимки по налоговым платежам на 25,0 млн рублей (1,0%), а также увеличение задолженности по неналоговым платежам, администрируемым органами власти Красноярского края, на 125,5 млн рублей (на 20,9%).

По состоянию на 01.01.2016 общая сумма задолженности по уплате налогов, сборов, платежей и начисленной пени по ним составила 5 722,7 млн рублей, в том числе задолженность текущего года (недоимка) – 2 627,1 млн рублей, задолженность по неналоговым платежам, администрируемым органами власти Красноярского края – 726,2 млн рублей.

Работа по взысканию задолженности нуждается в принятии дополнительных мер, а ежегодный рост объема задолженности по неналоговым платежам, администрируемым органами власти Красноярского края (в 2015 году – на 20,9%, в 2014 году – на 41,7%), свидетельствует о необходимости выделения отдельного приоритета налоговой политики Красноярского края – администрирование неналоговых доходов.

2.3. Основными задачами бюджетной политики Красноярского края на 2015 год и плановый период были заявлены: снижение размера дефицита краевого бюджета; повышение эффективности бюджетных расходов; взаимодействие с федеральными органами власти по увеличению объема финансовой поддержки из федерального бюджета, а также по совершенствованию федерального законодательства, оказывающего влияние на формирование бюджетов субъектов Российской Федерации; реализация задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации 2012 года; обеспечение сбалансированности бюджетных муниципальных образований края в условиях изменения федерального законодательства; повышение открытости и прозрачности местных бюджетов; подготовка к проведению Всемирной зимней универсиады 2019 года.

2.3.1. В отчетном году достигнуты положительные результаты при решении задачи по снижению размера дефицита краевого бюджета. По состоянию на 01.01.2016 краевой бюджет исполнен с дефицитом в сумме 18 323,3 млн рублей, что на 18,5% меньше, чем в предыдущем году (на 01.01.2015 – 22 471,7 млн рублей).

2.3.2. Оценка реализации задачи по повышению эффективности бюджетных расходов носит субъективный характер, поскольку в крае не утверждена методика и критерии оценки эффективности расходов бюджета. Не принята также и программа повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2015 году решение задачи по повышению эффективности расходов краевого бюджета опиралось на соблюдение основных принципов и подходов к формированию расходов, среди которых:

1) установление связи между бюджетным и стратегическим планированием – в полной мере достичь не удалось, в настоящее время проводится общественное обсуждение разработанной Стратегии социально-экономического развития Красноярского края;

2) применение бюджетного маневра – данный подход применялся при уточнении параметров краевого бюджета в течение 2015 года;

3) развитие программно-целевых методов управления – реализовать в полной мере не удалось, поскольку не принята программа, содержащая комплекс мероприятий, направленных на обеспечение стабильности и увеличение поступлений в краевой бюджет. Принятие данной программы предусмотрено частью 3 статьи 11 Закона края о бюджетном процессе.

Кроме того, оценка реализации отраслевых программ Красноярского края в 2015 году осуществлена в отсутствие утвержденного Правительством Красноярского края порядка и критериев указанной оценки (часть 3 статьи 17 Закона края о бюджетном процессе);

4) повышение адресности мер социальной поддержки – с 2015 года изменены категории получателей ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 1,5 до 3 лет, которому не предоставлено место в дошкольном образовательном учреждении: право на получение осталось у малообеспеченных многодетных семей, студенческих семей, одиноких матерей, а при предоставлении социальной помощи внедряется «социальный контракт»;

5) повышение эффективности бюджетной сети и повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг – в крае в соответствии с требованиями федерального законодательства, хоть и с нарушением сроков, новые ведомственные перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) краевыми государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, применение которых предусмотрено с 2016 года, утверждены. В отношении открытости информации о деятельности государственных учреждений следует отметить, что по данным министерства финансов Красноярского края² 191 учреждением из 695 учреждений (27,5%) допущены нарушения при размещении информации за 2015 год на официальном сайте по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru);

б) внедрение принципа нормативно-подушевого финансирования – данный принцип применяется в сфере здравоохранения при расчете норматива затрат на единицу объема медицинской помощи и в сфере образования при определении объемов субвенций муниципальным образованиям края на обеспечение прав граждан на дошкольное и общее образование. В 2015 году на основе подушевых нормативов финансирования разработаны и утверждены новые тарифы на социальные услуги (постановление Правительства Красноярского края от 30.06.2015 № 330-п «Об утверждении тарифов на социальные услуги, предоставляемые поставщиками социальных услуг на территории Красноярского края»);

7) развитие модели государственно-частного партнерства – не внесены изменения в Закон Красноярского края от 01.12.2011 № 13-6633 «Об участии

² Согласно информации, размещенной в сети Интернет по адресу: <http://minfin.krskstate.ru/management>

Красноярского края в государственно-частном партнерстве», учитывающие новации федерального законодательства. Механизмы государственно-частного партнерства в отчетном году применялись при реализации мероприятий 3 государственных программ Красноярского края: «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности», «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем жителей Красноярского края» и «Развитие транспортной системы»;

8) продолжение реализации плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики – на сайте Правительства Красноярского края отсутствует информация о результатах реализации данного плана в разрезе его мероприятий, как за отчетный, так и за предыдущие годы. По данным годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств реализация указанного плана позволила увеличить доходы краевого бюджета на 0,4 млн рублей и оптимизировать расходы на 1 629,9 млн рублей, из которых 1 446,9 млн рублей³ за счет изменения категорий получателей ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 1,5 до 3 лет, которому не предоставлено место в дошкольном образовательном учреждении.

2.3.3. Задачу по увеличению объема финансовой поддержки из федерального бюджета в отчетном году не удалось решить в полной мере.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом безвозмездные поступления сократились по дотациям на 35,1% (в связи с сокращением дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов), по субсидиям – на 28,7% (связано, в основном, с сокращением объема субсидий на модернизацию региональных систем дошкольного образования, на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике), по субвенциям – на 6,1% (обусловлено сокращением субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан). Увеличение отмечено только по иным межбюджетным трансфертам (на 32,8%) в связи с выделением средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней Универсиады 2019 года в г. Красноярске.

2.3.4. На финансирование мероприятий, направленных на реализацию Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №№ 596-602, 606 (далее – «майские» указы), в 2015 году направлено 39 258,0 млн рублей.

Не обеспечена потребность в дополнительных средствах на реализацию «майских» указов в сумме 226,4 млн рублей, основная часть которых приходится на Указы 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» (96,0 млн рублей, или

³ Данные министерства социальной политики Красноярского края.

42,4%) и № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (76,0 млн рублей, или 33,6%).

Результативность исполнения «майских» указов составила 74,4% (значения 29 из 39 социально-экономических индикаторов соответствуют или превышают плановые), в 2014 году – 43,6%. Учитывая, что на реализацию «майских» указов расходуется пятая часть краевого бюджета, необходимо дальнейшее повышение эффективности работы органов исполнительной власти Красноярского края в данной сфере.

Необходимо отметить, что в полной мере провести оценку исполнения указанных индикаторов затруднительно, поскольку плановые значения по ряду индикаторов Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», указанные в информации министерства экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края⁴, не соответствуют плановым значениям, утвержденным распоряжением Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 61-рг («дорожная карта»).

2.3.5. В отношении результатов решения задачи по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований края необходимо отметить следующее.

Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований Красноярского края⁵ до выравнивания наиболее «богатого» муниципального образования края (Северо-Енисейский район – 34,4 тыс. рублей/чел.) превышал аналогичный показатель наиболее «бедного» муниципального образования (Боготольский район – 2,0 тыс. рублей/чел.) в 17,2 раза.

Разрыв бюджетной обеспеченности после выравнивания наиболее «богатого» муниципального образования края (Северо-Енисейский район – 40,5 тыс. рублей/чел.) и наиболее «бедного» муниципального образования (Березовский район – 12,2 тыс. рублей/чел.) сократился до 3,3 раза.

Фактическое значение уровня бюджетной обеспеченности в среднем по краю составило 21,1 тыс. рублей/чел., что выше среднего значения показателя по краю после выравнивания на 1,4%, до выравнивания – в 1,6 раза.

Разрыв *фактического значения* бюджетной обеспеченности наиболее «богатого» муниципального образования края (Северо-Енисейский район –

⁴ Письмо министерства экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края от 28.05.2016 № 85-801.

⁵ Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований Красноярского края рассчитан как соотношение суммы отдельных доходов муниципальных образований края (налоговые и неналоговые доходы; дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов; дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки; дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений; дотация, связанная с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований; субвенция бюджетам муниципальных районов на реализацию государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края; субсидия бюджетам муниципальных образований на выравнивание обеспеченности муниципальных образований Красноярского края по реализации ими отдельных расходных обязательств) к численности условных потребителей (рассчитана министерством финансов Красноярского края при формировании краевого бюджета на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов).

60,9 тыс. рублей/чел.) и наиболее «бедного» муниципального образования (Березовский район – 12,2 тыс. рублей/чел.) составил 5 раз.

Установлено, что по 35 муниципальным образованиям края сложившаяся по факту бюджетная обеспеченность ниже уровня бюджетной обеспеченности после выравнивания. Наибольшее снижение отмечено по г. Красноярску – на 3,9% (с 26,5 тыс. рублей/чел. до 22,6 тыс. рублей/чел.), Большеулуйскому району – на 2,3% (с 25,4 до 23,0), г. Бородино – на 2,0% (с 25,5 до 23,5) и г. Железногорску – на 1,6% (с 34,0 до 32,5).

2.3.6. В целях повышения открытости и прозрачности местных бюджетов в 2015 году применен механизм поощрения органов местного самоуправления за содействие повышению уровня открытости бюджетных данных (в рамках государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления»). Расходы краевого бюджета на данные цели составили 20 млн рублей. В результате в 2015 году регулярно публиковали бюджет для граждан 70% городских округов и муниципальных районов края, против 31% в 2014 году.

2.3.7. В отношении мероприятий по подготовке к проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске необходимо отметить следующее.

В 2015 году нарушены условия соглашения о предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Красноярского края на мероприятия по подготовке к проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске от 09.04.2015 № 319, заключенного между Министерством спорта России и Правительством Красноярского края (далее – Соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта).

Правительством Красноярского края не обеспечено достижение значений показателей результативности предоставления иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета, предусмотренных Соглашением о предоставлении иного межбюджетного трансферта:

освоение средств составило 75,6%, при уровне эффективности – 100%;

допущено увеличение сметной стоимости строительства (реконструкции) объектов в подготовленной проектной документации.

При этом постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 № 1606 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Красноярского края на мероприятия по подготовке к проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске в рамках подпрограммы «Развитие спорта высших достижений и системы подготовки спортивного резерва» государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» при нарушении обязательств, включенных в Соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта, предусмотрены меры ответственности (санкции).

Подрядчиками проектирования объектов строительства (реконструкции) объектов Универсиады нарушены контрактные обязательства в части сроков подготовки проектно-сметной документации и получения положительного заключения государственной экспертизы.

Соответственно не соблюдены сроки проведения закупочных процедур и заключения контрактов на выполнение строительно-монтажных работ, а также начала их осуществления, предусмотренные Графиком проектных, строительно-монтажных работ, сроков поставки оборудования, его монтажа, ввода в эксплуатацию объектов Универсиады 2019 года, утвержденным Правительством Красноярского края 22.12.2014⁶.

Кроме того, отставание более года сложилось по реализации проекта «Реконструкция объекта культурного наследия регионального значения «Центральный стадион им. Ленинского комсомола» (договор № 1/15/К на разработку проектно-сметной документации между КГАПОУ «Красноярский колледж олимпийского резерва» и подрядчиком ООО «Стиль» заключен 11.02.2016).

В 2015 году по контракту, заключенному на выполнение строительно-монтажных, пусконаладочных работ, приобретение монтируемого оборудования, комплекса работ, необходимого для ввода объекта в эксплуатацию и др., по объекту МФСК «Сопка», оплачено только 39,8% от объема выполненных работ.

На 01.01.2016 сложилась задолженность по оплате выполненных работ в сумме 178,5 млн рублей, и имелся риск обращения подрядчика по взысканию из бюджета края неустойки (штрафов, пени) за нарушение условий контракта, что ведет к дополнительной нагрузке на бюджет.

2.4. В отношении реализации предложений, рекомендаций и поручений, отраженных в нормативных правовых актах, принятых в связи с утверждением Закона Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2877 «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» (с изменениями) (далее – Закон края о бюджете), а также внесением в него изменений, необходимо отметить следующее.

В 2015 году в крае по отдельным вопросам не приняты нормативные акты, разработка которых рекомендована в Резолюции публичных слушаний по вопросу «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» (постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 13.11.2014 № 7-2711П) (далее – Резолюция публичных слушаний), в частности:

⁶ По спортивным объектам Универсиады «Спортивно-тренировочный комплекс КГАУ «Академия зимних видов спорта» (9 объектов), «Ледовая арена на ул. Партизана Железняка», срок начала строительства – 1 квартал 2016 года, объектам медицинской инфраструктуры – КГБУЗ «Краевая клиническая больница», КГБУЗ «Красноярская межрайонная клиническая больница скорой медицинской помощи имени Н.С. Карповича» срок начала строительства – 1 квартал 2016 года.

отсутствует порядок проведения и критерии оценки эффективности отраслевых программ Красноярского края;

не разработана программа Красноярского края, направленная на стимулирование импортозамещения продукции, реализуемой в регионе;

не регламентирована процедура управления бюджетными рисками на основе прогнозных ожиданий основных макроэкономических и отраслевых показателей.

Кроме того, нарушен пункт 3 постановления Правительства Красноярского края от 30.03.2015 № 123-п «О мерах по реализации Закона Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2877 «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» – главными администраторами бюджетных средств допущены не только просроченная дебиторская и кредиторская задолженность, но и ее рост.

Объем просроченной дебиторской задолженности в 2015 году по сравнению с 2014 годом увеличился на 119,2 млн рублей, или в 7,6 раза, просроченной кредиторской задолженности – на 135,6 млн рублей, или на 15,9%.

3. Анализ исполнения основных параметров краевого бюджета

Основные параметры краевого бюджета на 2015 год, утвержденные соответствующими законами края, сводной бюджетной росписью, и их исполнение в 2015 году представлены в следующей таблице.

млрд рублей

Основные параметры краевого бюджета	Краевой бюджет на 2015 год, утвержденный законами края о бюджете									Уточненные бюджетные назначения	Исполнено
	на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов			на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов			на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов				
	от 11.12.2012 № 3-811	от 23.04.2013 № 4-1250	от 24.10.2013 № 5-1631	от 05.12.2013 № 5-1881	от 10.06.2014 № 6-2423	от 08.10.2014 № 7-2628	от 01.12.2014 № 7-2877	от 03.06.2015 № 8-3416	от 15.10.2015 № 9-3661		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Доходы	158,4	161,2	161,2	157,8	158,0	159,2	166,4	171,8	178,7	178,7	173,4
Расходы	172,7	183,0	183,0	179,0	179,2	180,4	184,9	193,6	200,5	202,4	191,7
Дефицит	14,3	21,8	21,8	21,2	21,2	21,2	18,5	21,8	21,8	21,8	18,3
Условно утвержденные расходы	12,5	9,1	9,1	4,2	4,2	4,2	-	-	-	-	-
Верхний предел госдолга	88,7	90,3	99,2	100,0	95,5	95,5	93,7	86,2	87,8	-	84,7

Доходы краевого бюджета в 2015 году составили 173 412,5 млн рублей, что на 5 262,0 млн рублей, или на 2,9% меньше показателя (178 674,4 млн рублей), установленного Законом края о бюджете, расходы – 191 735,7 млн рублей, что на 10 702,4 млн рублей, или на 5,3%, меньше показателя (202 438,1 млн рублей) сводной бюджетной росписи. Дефицит краевого бюджета составил 18 323,3 млн рублей, что меньше утвержденного значения (21 819,4 млн рублей) на 3 496,2 млн рублей, или 16,0%.

Общий объем государственного долга по состоянию на 01.01.2016 составил 84 732,7 млн рублей, увеличившись в течение года на 15 992,8 млн рублей (на 23,3%).

4. Анализ исполнения доходов краевого бюджета

За 2015 год объем доходов краевого бюджета в расчете на душу населения увеличился на 16,9% и составил 60 578,0 рублей, при этом численность населения Красноярского края возросла на 7 717 человек (на 0,3%).

По отношению к объему ВРП доходы краевого бюджета составили 11,9%, что на 1,5 процентного пункта выше уровня 2014 года (10,4%).

По сравнению с предыдущим годом поступление доходов краевого бюджета увеличилось на 25 426,7 млн рублей, или на 17,2%. Прирост по налоговым доходам составил 27 587,8 млн рублей (24,7%), по неналоговым доходам – 752,3 млн рублей (24,2%). По безвозмездным поступлениям зафиксировано снижение на 2 913,4 млн рублей (на 8,8%).

Увеличение налоговых поступлений обусловлено, главным образом, авансированием платежей, ростом налоговой базы, доначислением сумм налогов.

Рост неналоговых поступлений связан, в основном, с увеличением числа плательщиков сборов и платежей, погашением задолженности прошлых периодов, уточнением платежей за предыдущие годы.

Кроме того, данная динамика налоговых и неналоговых поступлений связана, в том числе, и с реализацией крупных инвестиционных проектов на территории Красноярского края в металлургии, энергетике, добыче полезных ископаемых, лесопереработке, информатизации. По информации министерства финансов Красноярского края, предоставленной в ходе внешней проверки годового отчета, сумма доходов, полученных от предприятий, реализующих инвестиционные проекты, в 2015 году составила 30 643,6 млн рублей, или 21,4% общего объема налоговых и неналоговых доходов (в 2014 году – 16 340,8 млн рублей и 14,2%, в 2013 году – 21 308 млн рублей и 19,3%, соответственно).

Уменьшение безвозмездных поступлений сложилось, в основном, за счет сокращения выделяемых из федерального бюджета дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов, субсидий в сфере дошкольного образования и электроэнергетики, субвенций на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Структура доходной части краевого бюджета по сравнению с 2014 годом существенно не изменилась. Основным доходобразующим налогом, как и в предыдущие годы, является налог на прибыль организаций (как правило, его удельный вес в общей структуре доходов краевого бюджета превышает 30%), а также налог на доходы физических лиц (ежегодно формирует более 20% доходов края).

Исполнение краевого бюджета по доходам по итогам 2015 года составило 173 412,5 млн рублей, или 96,0% от уточненного плана, в том числе:

налоговые доходы – 139 431,7 млн рублей, или 95,0%;

неналоговые доходы – 3 859,6 млн рублей, или 101,9%;

безвозмездные поступления – 30 121,2 млн рублей, или 100,1%.

Наибольшие суммы неисполнения сложились по налогу на прибыль организаций, акцизам, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, субвенциям.

В заключении на проект закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» Счетная палата Красноярского края среди основных рисков исполнения доходов краевого бюджета обозначала неисполнение бюджетных назначений по налогу на прибыль организаций в связи с возможным ухудшением ценовой конъюнктуры мировых сырьевых рынков и увеличением расходов организаций, вызванных ослаблением курса рубля по отношению к доллару, в связи со снижением и бюджетных назначений по налогу на доходы физических лиц реальной заработной платы в регионе.

По данным Управления Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю общая сумма задолженности по уплате налогов, сборов, платежей и начисленной пени по ним на 01.01.2016 составила 5 722,7 млн рублей, в том числе задолженность текущего года (недоимка) – 2 627,1 млн рублей.

Удельный вес общей задолженности по уплате налогов, сборов, платежей и начисленной пени по ним в общем объеме налоговых и неналоговых доходов на конец года составил 4,0%. Данное соотношение показывает уровень «потерь» краевого бюджета и свидетельствует о наличии рисков неисполнения социальных обязательств. Так, например, сумма недопоставивших платежей и пени по ним в 2015 году (5 722,7 млн рублей) сопоставима с фактическими расходами краевого бюджета на реализацию государственной программы Красноярского края «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем жителей Красноярского края» (5 297,0 млн рублей).

Уровень налоговой недоимки по отношению к общей сумме доходов краевого бюджета по итогам 2015 года составил 1,5%. Основные объемы недоимки сосредоточены в лесном комплексе, торговле, строительстве и сфере операций с недвижимостью. При этом наиболее «уязвимым» налоговым потоком является транспортный налог.

Задолженность по неналоговым платежам, администрируемым главными администраторами бюджетных средств, увеличилась за отчетный период на 20,9% и составила 726,2 млн рублей, или 9,4% от суммы поступивших в 2015 году доходов, администрируемых органами власти Красноярского края⁷.

Наибольшая доля в общем объеме задолженности (72,5%) приходится на министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы).

Объемы задолженности и недоимки по налогам, сборам и иным обязательным платежам, а также ее динамика свидетельствуют о необходимости усиления работы по взысканию недопоставивших доходов краевого бюджета.

⁷ Без учета доходов, администрируемых министерством финансов Красноярского края.

5. Анализ исполнения расходов краевого бюджета

5.1. Расходы краевого бюджета за 2015 год исполнены в сумме 191 735,7 млн рублей, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 21 278,2 млн рублей, или на 12,5%.

Структура расходов краевого бюджета 2015 года в сравнении с 2014 годом существенно не изменилась. Практически 3/4 расходов (140 463,3 млн рублей, или 73,3%) в 2015 году направлено на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, социальную политику, культуру, физическую культуру и спорт, средства массовой информации) и межбюджетные трансферты (в 2014 году – 73,1%).

Исполнение расходов краевого бюджета составило 94,7% от уточненных бюджетных назначений. Не исполнены расходы в сумме 10 702,4 млн рублей, или 5,3% от уточненных бюджетных назначений.

Ниже 90% исполнены расходы по 7 из 40 главных распорядителей средств краевого бюджета, из них наибольшее недовыполнение допущено по министерству экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края (33,6%) и Постоянному представительству Красноярского края при Правительстве Российской Федерации (19,2%).

Наиболее часто встречающиеся в годовых отчетах главных администраторов бюджетных средств причины неполного освоения бюджетных средств – недостаточное финансирование, экономия по результатам конкурсных процедур, отсутствие потребности, необходимость корректировки проектно-сметной документации, неисполнение подрядчиками работ по заключенным контрактам.

На долю исполненных расходных обязательств Красноярского края, принятых сверх полномочий, обязательно предусмотренных федеральным законодательством, в 2015 году приходится 9 970,8 млн рублей, или 5,2% общих расходов краевого бюджета.

5.2. Исполнение расходов краевого бюджета в 2015 году осуществлялось по 21 краевой государственной программе Красноярского края, на долю которых приходится 97,3% (186 494,2 млн рублей) общих исполненных расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 9 845,0 млн рублей.

Анализ исполнения целевых показателей и показателей результативности государственных программ Красноярского края (далее – показатели), выявил следующее.

В государственных программах Красноярского края предусмотрено 487 показателей, имеющих числовые значения, из них:

- 87 показателей, или 17,9% не выполнены;
- 207 показателей, или 42,5% перевыполнены;
- 186 показателей, или 38,2% выполнены на 100%;
- по 7 показателям, или 1,4% данные не предоставлены.

Большое количество перевыполненных показателей связано, в том числе, с практикой их установления. Показатели и их значения формируются самими ответственными исполнителями, что позволяет им выбирать наиболее «удобные» показатели (манипулируемые либо имеющие заранее очевидную динамику, не зависящую от качества реализации государственной программы), а также задавать «комфортные» значения данных индикаторов, которые наверняка будут перевыполнены.

Из 39 показателей, предусмотренных «майскими» указами, в государственных программах Красноярского края нашли отражение 14 показателей (35,9%).

Не нашли своего отражения в государственных программах Красноярского края показатели Прогноза СЭР края. В свою очередь из 487 показателей государственных программ Красноярского края в Прогнозе СЭР края отражено 16 показателей, при этом 7 из них имеют различные значения.

Анализ подходов, применяемых при расчете показателей государственных программ, показал, что в большинстве случаев, по-прежнему, отсутствуют официально утвержденные методики расчета их количественного значения.

По итогам оценки эффективности реализации государственных программ Красноярского края, проведенной в соответствии с постановлением Правительства Красноярского края от 06.04.2015 № 154-п «Об утверждении Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Красноярского края и критериев оценки эффективности реализации государственных программ Красноярского края», в 2015 году, как и в предыдущем году, не эффективными государственные программы не признавались.

Число государственных программ Красноярского края, признанных высокоэффективными, увеличилось с 5 до 7, при этом единственной государственной программой, реализация которой оценивалась столь высоко по итогам как 2014, так и 2015 годов, является государственная программа Красноярского края «Развитие транспортной системы».

Эффективными признаны 13 государственных программ Красноярского края (по итогам 2014 года – 12).

Среднеэффективной признана реализация только одной государственной программы Красноярского края («Защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечение безопасности населения Красноярского края»). В предыдущем году таких программ было 3.

По ряду мероприятий государственных программ Красноярского края отсутствуют расходные обязательства Красноярского края.

Счетная палата Красноярского края в своих заключениях неоднократно указывала на необходимость отражения всех мероприятий государственных программ в нормативных правовых актах Красноярского края, формирующих соответствующее расходное обязательство. Данное требование обусловлено положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, Счетная палата Красноярского края отмечала, что использование в государственных программах Красноярского края плановых, а не фактических данных отчетных лет, а также включение неосвоенных средств предшествующего периода в план следующего года без корректировки предыдущего приводит к искажению реальной картины финансового обеспечения мероприятия данных государственных программ. Данные факты свидетельствуют о недостатках в сопровождении государственных программ Красноярского края, а также необходимости их корректировки в целях устранения имеющихся искажений.

5.3. Непрограммные расходы краевого бюджета в отчетном году составили 5 241,5 млн рублей, или 2,7% от общего объема расходов краевого бюджета

Не исполнение составило 857,4 млн рублей. Основными причинами неисполнения главными администраторами бюджетных средств указывается: нераспределенные остатки средств и образование кредиторской задолженности по бюджетным инвестициям.

5.4. Расходы краевого бюджета на реализацию «майских» указов составили 39 258,0 млн рублей, или 20,5% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 2 623,5 млн рублей.

Наибольший процент исполнения зафиксирован по Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (99,7%), наименьший – по Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» (32,5%).

5.5. Расходы краевого бюджета на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, бюджетные инвестиции, субсидии на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям, субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности (далее – контрактные расходы) в 2015 году составили 27 336,2 млн рублей, или 14,3% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 5 742,2 млн рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», главными администраторами бюджетных средств в 2015 году заключено порядка 60 тысяч контрактов на сумму 24 965,0 млн рублей, из которых 9 403,4 млн рублей (37,7%) приходится на контракты, заключенные с единственным поставщиком (в том числе по причине признания торгов несостоявшимися).

В суммарном выражении наименьшая доля контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (28,6%), приходится на контракты казенных учреждений, наибольшая (59,6%) – на контракты бюджетных и автономных учреждений.

Счетной палатой Красноярского края в ходе контрольных мероприятий в рамках аудита в сфере закупок в течение 2015 года установлено около 400 нарушений законодательства о контрактной системе на сумму 63,5 млн рублей.

Основными причинами отклонений, нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольных мероприятий в рамках аудита в сфере закупок, являются недостатки в организации процесса закупок, недостаточное кадровое обеспечение, отсутствие ведомственного контроля, а также целенаправленные действия должностных лиц.

5.6. Расходы краевого бюджета на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и субсидий на иные цели составили 22 590,2 млн рублей, или 11,8% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 402,7 млн рублей.

В 2015 году органам исполнительной власти Красноярского края ведомственные перечни государственных услуг (работ) приведены в соответствие с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. При этом нарушение установленных сроков проведения данной работы допущено 8 органами исполнительной власти Красноярского края, в том числе министерством образования Красноярского края на 120 дней.

Анализ выполнения государственных заданий показал, что из 238 услуг (работ), оказываемых (выполняемых) 546 учреждениями в 2015 году выполнены не в полном объеме (выполнение составляет менее 90%) 23 услуги (работы), или 9,7%. Плановые показатели выполнены (исполнение составляет 90-105%) по 184 услугам (работам), или 77,3%, перевыполнение плановых значений (процент исполнения более 106%) установлено по 31 услуге (работе), или 13%.

Существенное недостижение плановых значений (процент выполнения услуг (работ) менее 90%) установлено по учреждениям, находящимся в ведении агентства информатизации и связи Красноярского края, архивного агентства Красноярского края, министерства образования Красноярского края и министерства здравоохранения Красноярского края.

5.7. Статьей 30 Закона края о бюджете размер резервного фонда Правительства Красноярского края (далее – Резервный фонд) на 2015 год утвержден в сумме 534,1 млн рублей. Распоряжения Правительства Красноярского края об использовании средств Резервного фонда приняты на сумму 431,8 млн рублей. Нераспределенный остаток средств Резервного фонда составил 102,3 млн рублей.

Основную долю в структуре расходов Резервного фонда, как и прошлым году, составили расходы на проведение мероприятий по предотвращению, ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, обусловленной лесными пожарами на землях лесного фонда на территории края (выполнение работ по тушению лесных пожаров, проведение авиационного патрулирования лесов) (69,2% и 81,2% соответственно).

6. Анализ исполнения расходов на капитальные вложения в объекты государственной собственности

В 2015 году в рамках Перечня строек и объектов (далее – Перечень строек) осуществлялись строительство и реконструкция 113 объектов с общим объемом финансирования 14 322,1 млн рублей. Исполнение составило 12 296,1 млн рублей, или 85,9% от уточненных бюджетных назначений.

В отчетном году не осуществлялось финансирование 12 объектов, утвержденный объем расходов на их строительство составлял 91,3 млн рублей. Особо следует отметить, что 3 из них планировались к вводу в 2015 году.

Общий объем неисполненных средств составил 2 026,0 млн рублей.

Максимальное неисполнение в суммарном выражении сложилось по объектам, финансируемым в рамках государственных программ Красноярского края «Развитие физической культуры, спорта, туризма» (851,9 млн рублей) и «Развитие здравоохранения» (688,7 млн рублей).

Наиболее частыми причинами низкого исполнения бюджетных назначений являются системные недостатки:

необходимость корректировки проектно-сметной документации в ходе проведения строительного-монтажных работ;

позднее получение положительного заключения государственной экспертизы;

поздние сроки представления на оплату пакетов документов, в том числе с замечаниями, которые не были устранены;

невыполнение подрядными организациями принятых обязательств, низкая организация подрядчиком произведенных работ;

длительный срок проведения торгов;

кредиторская задолженность, возникшая в связи с недофинансированием из краевого бюджета и по другим обстоятельствам;

нарушение сроков поставки оборудования.

Всего из 56 объектов Перечня строек, запланированных к вводу в 2015 году, введено в эксплуатацию 32 объекта капитального строительства, или 57,1% от плана.

Кроме того, введены в эксплуатацию 2 объекта здравоохранения, запланированные к вводу в 2016 году – «Строительство поликлиники на 600 посещений в смену в п. Курагино Курагинского района» и II этап объекта «Реконструкция и расширение Красноярского краевого онкологического диспансера в г. Красноярске».

Несмотря на введение в эксплуатацию в 2015 году значительного количества объектов, объем незавершенного строительства остается на высоком уровне – 42 076,4 млн рублей, или 48,8% в сравнении с балансовой стоимостью недвижимого имущества края (86 206,6 млн рублей).

По данным бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2015 год всего в крае числится 523 объекта незавершенного строительства.

Следует отметить, что значительное количество объектов числится в составе незавершенного строительства в течение длительного времени: 12 928,7 млн рублей, или 30,7% от общего объема незавершенного строительства израсходованы более 5 лет назад (в 2010 году и ранее), в том числе 587,4 млн рублей – более 10 лет назад (в 2005 году и ранее).

В числе причин образования значительных объемов незавершенного строительства можно отметить отсутствие проектного подхода к строительству объектов, непроработанность эффективности реализации проектов, отсутствие должного контроля за исполнением государственных контрактов на строительство.

Значительные объемы дебиторской (497,2 млн рублей) и кредиторской (1 343,9 млн рублей) задолженности, по объектам капитального строительства, в том числе просроченной, а также перераспределение объемов бюджетных ассигнований в течение текущего финансового года, свидетельствует о неэффективном расходовании средств краевого бюджета на осуществление бюджетных инвестиций.

Счетная палата Красноярского края неоднократно отмечала, что для повышения эффективности контроля за расходованием бюджетных средств, необходимо в Перечне строек обозначать объекты, бюджетные ассигнования по которым выделяются на разработку проектно-сметной документации.

7. Анализ исполнения межбюджетных трансфертов

7.1. Расходы краевого бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов составили 99 291,7 млн рублей, или 51,8% от общего объема расходов краевого бюджета, из которых 73 539,1 млн рублей направляются бюджетам муниципальных образований Красноярского края (38,4% от общего объема расходов краевого бюджета).

Несмотря на сокращение в 2015 году по отношению к 2014 году общего количества субсидий и субвенций, выделенных муниципальным образованиям края в совокупности по всем государственным программам Красноярского края и непрограммным мероприятиям (субсидии – с 117 до 106; субвенции – с 155 до 97), в условиях реализации программного бюджета множественность межбюджетных трансфертов затрудняет оценку влияния их предоставления на достижение показателей конкретной государственной программы.

Счетная палата Красноярского края неоднократно указывала на множественность финансовых потоков, предоставляемых из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Красноярского края, и возникающие в связи с эти сложности администрирования и контроля за использованием межбюджетных трансфертов.

Так же, как и в предыдущем отчетном периоде в 2015 году исполнение дотаций происходило в отсутствие порядка предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований. Отмечаем, что до настоящего времени не реализовано предложение Счетной палаты Красноярского края о внесении изменений в Закон Красноярского края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» (далее – Закон края о межбюджетных отношениях) в части формирования порядка предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

В анализируемом периоде исполнение субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств осуществлялось в соответствии с методикой, установленной Законом края о бюджете, которая предусматривала в расчетах субсидий использовать показатели прогноза доходов и расходов муниципальных образований края.

Счетная палата Красноярского края также отмечала, что данный подход нивелирует достоинства системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований края и приводит к несоблюдению принципов межбюджетных отношений края, установленных Законом края о межбюджетных отношениях.

7.2. Исполнение местных бюджетов в 2015 году характеризуется следующими особенностями.

Из 61 муниципального образования края общий объем доходов по итогам 2015 года по сравнению с 2014 годом снизился в 38 муниципальных образованиях, вырос – в 23 муниципальных образованиях.

Снижение совокупного объема налоговых и неналоговых доходов в 2015 году по сравнению с прошлым годом установлено по 52 муниципальным образованиям.

Наибольшее сокращение налоговых и неналоговых доходов (более 60%) отмечается по 6 территориям (муниципальные районы: Ачинский – уменьшение на 64,1% (с 242,5 млн рублей до 87,1 млн рублей), Ермаковский – на 62,8% (с 198,2 млн рублей до 73,7 млн рублей), Нижнеингашский – на 61,3% (с 367,4 млн рублей до 142,1 млн рублей), Казачинский – на 60,5% (с 95,6 млн рублей до 37,8 млн рублей); п. Кедровый – на 60,3% (с 30,6 млн рублей до 12,1 млн рублей)).

Одновременно по вышеуказанным муниципальным образованиям возрос объем безвозмездных поступлений.

Изменение структуры доходов бюджетов муниципальных образований края обусловлено отменой в 2015 году дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц.

В 2015 году 38 из 61 муниципального образования Красноярского края исполнили местный бюджет с дефицитом (в 2014 году – 44).

Отмечается рост общего объема привлеченных кредитов муниципальными образованиями Красноярского края из краевого бюджета за 2015 год по сравнению с 2014 годом в 1,6 раза (с 807,0 млн рублей до 1 267,4 млн рублей). Также в 2015 году по сравнению с прошлым годом количество муниципальных образований края, которым предоставлены кредиты, увеличилось с 26 до 31.

За январь-декабрь 2015 года долг муниципальных образований Красноярского края увеличился на 1 929,3 млн рублей, или на 19,5% и к 01.01.2016 сложился на уровне 10 850,9 млн рублей. Рост долга муниципальных образований Красноярского края отмечается с 2010 года.

Доля долга муниципальных образований Красноярского края в общем объеме долга муниципальных образований Российской Федерации (341 298,2 млн рублей) на 01.01.2016 составила 3,5% (на 01.01.2015 – 3,2%). Регион вошел в десятку субъектов с наибольшим объемом указанного долга.

Темп прироста долга муниципальных образований Красноярского края за 2015 год в 2,2 раза опережает темп прироста долга муниципальных образований Российской Федерации (19,5% и 9%, соответственно), что отрицательно характеризует регион по сравнению с предыдущим годом, когда темп прироста долга муниципальных образований Красноярского края на 3,9 процентного пункта был меньше темпа прироста указанного долга по Российской Федерации (4,5% и 8,4%, соответственно).

Начиная с 2011 года, отмечается ежегодный рост просроченной кредиторской задолженности, сложившейся по муниципальным образованиям Красноярского края, совокупный размер которой по итогам 2015 года составил 1 229,0 млн рублей (рост к 2014 году – в 2 раза, в 2014 году к 2013 году – 14,3%).

Количество муниципальных образований края, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, в 2015 году сохранилось на уровне 2014 года – 28 из 61 территории.

Только 22 муниципальных образования Красноярского края в период 2011-2015 годы не имели просроченной кредиторской задолженности.

8. Анализ исполнения дефицита краевого бюджета и источников финансирования дефицита краевого бюджета.

Анализ динамики государственного долга Красноярского края

8.1. По итогам 2015 года краевой бюджет исполнен с дефицитом 18 323,3 млн рублей.

Сдержанная политика расходования средств краевого бюджета в 2015 году позволила сократить дефицит бюджета относительно бюджетных назначений на 3 496,2 млн рублей, или на 16,0%, относительно 2014 года – на 4 148,5 млн рублей, или на 18,5%.

Основным источником внутреннего финансирования дефицита стали государственные ценные бумаги (сальдо – 9 877,0 млн рублей).

8.2. На конец 2015 года государственный долг Красноярского края сложился в размере 84 732,7 млн рублей, увеличившись по сравнению с началом года на 15 992,8 млн рублей (на 23,3%).

Отношение объема государственного долга Красноярского края к объему доходов бюджета, без учета безвозмездных поступлений, в 2015 году составило 59,1% (в 2014 году – 59,8%), что соответствует требованиям части 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целом за 2015 год были привлечены заемные средства в объеме 36 745,4 млн рублей, или 62,3% от плановых назначений. Объем полученных в 2015 году заимствований составил 98,7% от объема средств, направляемых на погашение долговых обязательств и финансирование дефицита краевого бюджета. Таким образом, ограничения, установленные статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации, соблюдены.

На обслуживание государственного долга Красноярского края в 2015 году направлено 5 788,9 млн рублей (98,5% от уточненных бюджетных назначений), что не превышает предельных значений, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8.3. Распоряжением Правительства Красноярского края от 26.01.2015 № 48-Р утверждена долговая политика Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов (далее – Долговая политика), в рамках которой определены 8 целевых показателей реализации мероприятий Долговой политики.

По итогам 2015 года 7 из 8 показателей реализации мероприятий Долговой политики края достигли установленных значений (не достигнуто значение показателя «Доля доходов, фактически полученных при исполнении краевого бюджета сверх утвержденных законом о краевом бюджете, направленная на замещение государственных заимствований»).

Счетная палата Красноярского края по результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий неоднократно отмечала отсутствие оценок перспектив погашения государственного долга Красноярского края.

Выводы

1. Социально-экономическое развитие Красноярского края в 2015 году было подвержено общероссийским тенденциям: замедление темпов экономического роста, снижение цен на основные экспортируемые товары, существенное повышение потребительских цен, снижение основных видов доходов населения в реальном выражении и потребительского спроса.

Документами, определяющими основные ориентиры социально-экономического развития в соответствующих сферах, являлись государственные программы Красноярского края.

Показатели достижения стратегических целей установлены в Прогнозе социально-экономического развития Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов. При этом, ряд показателей Прогноза СЭР края не нашли своего отражения в целевых показателях и показателях результативности действующих государственных программ Красноярского края.

2. Индекс промышленного производства в Красноярском крае в 2015 году сложился на уровне 98,9% (в Российской Федерации – 96,6%). По итогам 2015 года снижение объемов промышленного производства, в целом, не оказало негативного влияния на рост поступлений от налога на прибыль организаций в доходную часть краевого бюджета (прирост по налогу по сравнению с 2014 годом – 33,8%).

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2015 году в Красноярском крае составил 95,8%, что выше общероссийского показателя (91,6%). Несмотря на снижение объемов выпуска продукции, ухудшение условий кредитования, реализация крупных инвестиционных проектов на территории Красноярского края оказывает положительное влияние на формирование доходной части краевого бюджета (примерно пятая часть налоговых и неналоговых доходов).

В 2015 году наблюдалось ослабление потребительского спроса из-за снижения реальных доходов населения (до 97,6%) и высокой инфляции (индекс потребительских цен в декабре – 110,6%).

3. Не все задачи бюджетной политики на 2015 год удалось решить в полной мере. Не удалось до конца решить задачу по развитию программно-целевого метода управления, так как не принята государственная программа, содержащая комплекс мероприятий, направленных на обеспечение стабильности и увеличения поступлений в краевой бюджет (предусмотрено частью 3 статьи 11 Закона края о бюджетном процессе).

Механизмы государственно-частного партнерства внедрялись небольшими темпами. В отчетном году они применялись при реализации мероприятий 3 государственных программ.

Задачу по увеличению объема финансовой поддержки из федерального бюджета не удалось решить в полной мере. Безвозмездные поступления сократились: по дотациям на 35,1%, по субсидиям – на 28,7%, по субвенциям – на 6,1%. Увеличение отмечено только по иным межбюджетным трансфертам (на 32,8%) в связи с выделением средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней Универсиады 2019 года в г. Красноярске.

4. Доходы краевого бюджета в 2015 году составили 173,4 млрд рублей, что на 5,2 млрд рублей меньше объема, установленного Законом края о бюджете (178,6 млрд рублей). За 2015 год объем доходов краевого бюджета в расчете на душу населения увеличился на 16,9% и составил 60,6 тыс. рублей. По сравнению с предыдущим годом поступление доходов краевого бюджета увеличилось на 25,4 млрд рублей, или на 17,2%. Увеличение налоговых поступлений обусловлено, главным образом, авансированием платежей, ростом налоговой базы, доначислением сумм налогов.

Исполнение краевого бюджета по доходам по итогам 2015 года составило 96,0% от уточненного плана, в том числе: налоговые доходы – 139,4 млрд рублей, или 95,0%; неналоговые доходы – 3,9 млрд рублей, или 101,9%; безвозмездные поступления – 30,1 млрд рублей, или 100,1%.

Наибольшие суммы неисполнения сложились по налогу на прибыль организаций, акцизам, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, субвенциям.

Счетная палата Красноярского края среди основных рисков исполнения доходов краевого бюджета обозначала неисполнение бюджетных назначений по налогу на прибыль организаций в связи с возможным ухудшением ценовой конъюнктуры мировых сырьевых рынков и увеличением расходов организаций, вызванных ослаблением курса рубля по отношению к доллару, а также снижение бюджетных назначений по налогу на доходы физических лиц, в связи с ожидаемым уменьшением реальной заработной платы в регионе.

5. Исполнение расходов краевого бюджета составило 94,7% от уточненных бюджетных назначений. Не исполнены расходы в сумме 10,7 млрд рублей, или 5,3% от уточненных бюджетных назначений. Практически 3/4 расходов (140,5 млрд рублей, или 73,3%) в 2015 году направлено на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, социальную политику, культуру, физическую культуру и спорт, средства массовой информации) и межбюджетные трансферты. Ниже 90% исполнены расходы по 7 из 40 главных распорядителей средств краевого бюджета, из них наибольшее недовыполнение допущено по министерству экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края (33,6%) и Постоянному представительству Красноярского края при Правительстве Российской Федерации (19,2%). Причины неполного освоения

бюджетных средств – недостаточное финансирование, экономия по результатам конкурсных процедур, отсутствие потребности, необходимость корректировки проектно-сметной документации, неисполнение подрядчиками работ по заключенным контрактам.

На долю исполненных расходных обязательств Красноярского края, принятых сверх полномочий, обязательно предусмотренных федеральным законодательством, в 2015 году приходится около 10,0 млрд рублей, или 5,2% общих расходов краевого бюджета.

6. Расходы краевого бюджета на закупки в 2015 году осуществлялись с нарушениями Законодательства о контрактной системе. Счетной палатой Красноярского края в ходе контрольных мероприятий в рамках аудита в сфере закупок установлено около 400 нарушений на сумму 63,5 млн рублей. Основными причинами отклонений, выявленных в ходе контрольных мероприятий, являются недостатки в организации процесса закупок, недостаточное кадровое обеспечение, отсутствие ведомственного контроля, а также целенаправленные действия отдельных должностных лиц.

7. В 2015 году в рамках Перечня строек и объектов осуществлялись строительство и реконструкция 113 объектов с общим объемом финансирования 14,3 млрд рублей. Исполнение составило 85,9% от уточненных бюджетных назначений, по 12 объектам финансирование не осуществлялось. Всего из 56 объектов Перечня строек, запланированных к вводу в 2015 году, фактически введено в эксплуатацию 32 объекта, или 57,1% от плана. Так же остается высоким объем незавершенного строительства – 523 объекта.

8. В 2015 году межбюджетные трансферты муниципальным образованиям края предоставлены по 18 из 21 государственных программ Красноярского края. Несмотря на сокращение в 2015 году по отношению к 2014 году общего количества субсидий и субвенций, выделенных муниципальным образованиям края (субсидии – с 117 до 106; субвенции – с 155 до 97), множественность финансовых потоков, предоставляемых из краевого бюджета, создает сложности администрирования и контроля за использованием межбюджетных трансфертов.

Исполнение субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществлялось в соответствии с методикой, установленной Законом края о бюджете, которой предусматривалось использование показателей прогноза доходов и расходов муниципальных образований края при расчетах субсидий. Данный подход нивелирует достоинства системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований края и приводит к несоблюдению принципов межбюджетных отношений края, установленных Законом края о межбюджетных отношениях. В результате общий объем доходов по сравнению с 2014 годом снизился в 38 муниципальных образованиях, вырос – в 23. Снижение совокупного объема налоговых и неналоговых доходов в 2015 году по сравнению с прошлым годом установлено по 52 муниципальным образованиям.

За январь-декабрь 2015 года долг муниципальных образований Красноярского края увеличился на 1,9 млрд рублей, или на 19,5% и на начало 2016 года сложился на уровне 10,9 млрд рублей. Рост долга муниципальных образований Красноярского края отмечается с 2010 года.

9. Отношение объема государственного долга Красноярского края к объему доходов бюджета, без учета безвозмездных поступлений, в 2015 году составило 59,1% (в 2014 году – 59,8%), что соответствует требованиям части 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целом за 2015 год были привлечены заемные средства в объеме 36,7 млрд рублей, или 62,3% от плановых назначений. Объем полученных в 2015 году заимствований составил 98,7% от объема средств, направляемых на погашение долговых обязательств и финансирование дефицита краевого бюджета. Таким образом, ограничения, установленные статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации, соблюдены.

На обслуживание государственного долга Красноярского края в 2015 году направлено 5,8 млрд рублей (98,5% от уточненных бюджетных назначений), что не превышает предельных значений, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. Общее количество бюджетных и автономных учреждений в 2015 году сократилось на 28 единиц и составило на конец 2015 года 522 учреждения, из них: бюджетных – 412, автономных – 110 учреждений. Доля субсидий в общем объеме расходов краевого бюджета в 2015 году составила 11,8% (исполнение составило 22,6 млрд рублей, или 98,2%)

Итоги 2015 года показали, что не произошло перехода от финансирования бюджетной сети к финансированию государственных услуг. В базовых подходах и принципах продолжает действовать логика «финансирования организаций», а не «оплата предоставленных услуг». Не отмечается рост экономической самостоятельности, ответственности и конкурентоспособности бюджетных учреждений. В целом пока отсутствует влияние негосударственного сектора экономики на оказание социальных услуг.

Предложения

Законодательному Собранию Красноярского края

рассмотреть вопрос о принятии закона Красноярского края в целях реализации полномочия субъекта Российской Федерации, установленного статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части установления ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений).

Правительству Красноярского края

рассмотреть вопрос о подготовке и внесении в Законодательное Собрание Красноярского края проекта закона Красноярского края в целях реализации полномочия субъекта Российской Федерации, установленного статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части установления ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений).