

УТВЕРЖДАЮ
Председатель
Счетной палаты
Красноярского края
_____ Г.А. Давыденко
«31» _____ 05 _____ 2017 года

**Заключение по результатам
финансово-экономической экспертизы проекта закона края
«Об исполнении краевого бюджета за 2016 год»**

Финансово-экономическая экспертиза проекта закона края «Об исполнении краевого бюджета за 2016 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» (далее – Закон края о бюджетном процессе), 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 2017 год.

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

Тенденции социально-экономического развития Красноярского края в 2016 году в целом соответствовали общероссийской динамике.

Основные индикаторы состояния промышленного комплекса, потребительского рынка, рынка труда, внешнеэкономической деятельности Красноярского края сложились ниже своих прогнозных значений. Вместе с тем отмечалась положительная динамика в строительном комплексе, сельском хозяйстве, а также инвестиционной активности организаций.

В крае продолжилось замедление темпов экономического роста, в первую очередь проявившееся в снижении объемов промышленного производства. Так, индекс промышленного производства в Красноярском крае в 2015 году сложился на уровне 99,0%, в 2016 году – 98,5% (при прогнозе – 101,8%, оценке – 99,6%). В Российской Федерации в 2016 году индекс составил 101,1%.

Сложившиеся тенденции развития промышленного комплекса Красноярского края, главным образом, обусловлены отрицательной динамикой объемов выпуска продукции в металлургии, что связано с поэтапной реализацией планов Заполярного филиала ПАО «ГМК «Норильский Никель» по модернизации

Надеждинского металлургического завода, расширению мощностей Талнахской обогатительной фабрики, закрытию Никелевого завода и прекращению производства товарного никеля.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2016 году в Красноярском крае составил 100,9%, что выше общероссийского показателя (99,1%). При этом сохранилась отрицательная динамика объема капиталовложений в сельском хозяйстве, добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, производстве продуктов питания, деревообработке и других видах деятельности.

По итогам 2016 года по ряду видов экономической деятельности наблюдалась положительная динамика.

Сельское хозяйство обеспечило прирост производимой продукции на 5,2% (при прогнозе – на 1,6%, оценке – на 2,3%), в том числе в растениеводстве на 5,6%, в животноводстве – на 4,5%. В Российской Федерации индекс сельскохозяйственного производства составил 104,8%.

Динамика объемов работ, выполненных по виду деятельности «строительство», составила 102,6% (при прогнозе – 91,5%, оценке – 99,9%), что выше общероссийского уровня (95,7%).

В 2016 году на потребительском рынке Красноярского края сохранились негативные тенденции 2014-2015 годов. Вследствие снижения реальных доходов населения сократился потребительский спрос, что нашло отражение в объемах реализованных товаров и услуг.

Оборот розничной торговли по итогам года уменьшился на 0,5% (при прогнозируемом увеличении на 0,8% и оценочном снижении на 3,0%), объем платных услуг населению – уменьшился на 3,9% (прогноз – рост на 1,6%, оценка – снижение на 3,5%).

В Российской Федерации потребление товаров и услуг населением также сократилось: оборот розничной торговли снизился на 4,5%, объем платных услуг, оказанных населению, – на 0,3%.

Целевые уровни инфляции не были превышены (фактически сложившийся сводный индекс потребительских цен составил 104,7% при прогнозе 106,2%, оценке – 105,7%). В Российской Федерации в целом сводный индекс потребительских цен в 2016 году составил 105,4%.

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

2.1. В 2016 году в крае продолжалась работа по решению основных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

2.1.1. В Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 и от 03.12.2015 отмечалась необходимость проведения политики импортозамещения, в том числе поддержки проектов импортозамещения с применением такого механизма, как специальный инвестиционный контракт.

В рамках реализации данной задачи в промышленной сфере принят Закон Красноярского края от 31.03.2016 № 10-4346 «О промышленной политике в Красноярском крае», при этом нормативные правовые акты, необходимые для его реализации, в том числе порядок заключения специального инвестиционного контракта, в отчетном году не приняты.

Кроме того, Правительством Красноярского края не разработана «дорожная карта» реализации данного закона, не принято решение по вопросу формирования инфраструктуры поддержки промышленности в регионе (Фонда развития промышленности, иных организаций, осуществляющих меры стимулирования деятельности в сфере промышленности), не определены меры стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности и критерии отбора инвестиционных проектов для предоставления мер государственной поддержки.

Таким образом, в крае необходимая нормативная правовая база не создана, поддержка проектов импортозамещения в промышленной сфере не осуществляется.

Об этом же свидетельствует и отсутствие существенных сдвигов в товарной структуре импорта и экспорта Красноярского края за период 2012-2016 годы. Так, в структуре экспорта наибольшая доля в анализируемом периоде стабильно приходится на «металлы и изделия из них» (в 2012 году – 77,6%, в 2016 году – 67,9%). В структуре импорта Красноярского края преобладают «машины, оборудование и транспортные средства» (в 2012 году – 57,2%, в 2016 году – 51,9%) и «Продукция химической промышленности, каучук» (в 2012 году – 26,2%, в 2016 году – 31,7%).

В целях обеспечения внутреннего рынка отечественным продовольствием осуществляется государственная поддержка субъектов агропромышленного комплекса Красноярского края (далее – субъекты АПК) (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 2016 году по сравнению с 2015 годом увеличились на 310,9 млн рублей (на 9,9%) и составили 3 457,9 млн рублей, или 99,7% от уточненных бюджетных назначений.

В сопоставимых ценах рост объемов финансирования субъектов АПК по отношению к предыдущему году составил 1,0%.

Темпы сельскохозяйственного производства в сопоставимых ценах в 2016 году в Красноярском крае (105,0%) выше, чем в целом по Российской Федерации (104,8%), а также уровня 2015 года (102,2%).

Следует отметить, что у края есть возможности для дальнейшего увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции, поскольку в настоящее время около 1 миллиона гектаров пашни не обрабатывается. Вовлечение данных земель в оборот, в том числе с помощью формирования новых механизмов мотивации трудоспособного населения к работе в сельской местности, а инвесторов к вложению средств в производство сельхозпродукции, позволило бы на треть увеличить объемы производимой сельскохозяйственной продукции и ускорить реализацию задач, поставленных Президентом Российской Федерации, среди которых и задача по увеличению объемов экспорта продуктов питания.

2.1.2. Задача по приведению в порядок региональных и местных дорог, удвоению объемов дорожного строительства в целом по стране поставлена Президентом Российской Федерации в послании от 04.12.2014.

В 2016 году расходы краевого бюджета на реализацию подпрограммы «Дороги Красноярья» государственной программы Красноярского края «Развитие транспортной системы» составили 13 032,7 млн рублей, или 99,5% от уточненных бюджетных назначений (13 102,2 млн рублей), уменьшившись по сравнению с 2015 годом на 679,0 млн рублей, или на 5,0% (13 711,7 млн рублей).

В сопоставимых ценах расходы краевого бюджета по отношению к 2014 году увеличились в 2015 году на 9,0%, в 2016 году – уменьшились на 2,2%.

Согласно отчетам о реализации государственной программы Красноярского края «Развитие транспортной системы» в 2016 году приведено в порядок (построено, реконструировано и отремонтировано) 810,8 км дорог, что на 125,1 км, или на 18,2% больше, чем в предыдущем году (в 2015 году 685,7 км). Также отремонтировано 486,4 погонного метра мостов (в 2015 году – 416,5 погонного метра).

Индекс физического объема по виду экономической деятельности «45.21.2 Производство общестроительных работ по строительству мостов, надземных автомобильных дорог, тоннелей и подземных дорог» в 2014 году составил 82,1%, в 2015 году – 78,9%, в 2016 году – 26,6% (резкое снижение обусловлено завершением строительства 4-го моста в г. Красноярске).

Следует отметить, что сокращение расходов на строительство и ремонт дорог не способствует решению задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

2.1.3. На необходимость развития взаимодействия с некоммерческими организациями по вопросам помощи пожилым людям и инвалидам, поддержке семей и детей, в том числе поэтапного направления таким организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ Президент Российской Федерации указал в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015.

В 2016 году реализовывалось одно мероприятие, направленное на решение данной задачи, – «субсидии на возмещение затрат частным образовательным организациям на финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, расположенным на территории края, в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие образования», на которое израсходовано 86,4 млн рублей (99,3% от уточненных бюджетных назначений).

Доля расходов на поддержку частных образовательных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования детей, составила 0,2% от общего объема расходов государственной программы.

Следует отметить, что удельный вес численности детей дошкольного возраста, посещающих негосударственные дошкольные образовательные организации, расположенные на территории Красноярского края, предоставляющие услуги дошкольного образования, в общей численности детей, посещающих дошкольные образовательные организации, расположенные на территории Красноярского края, в отчетном году составил 2,27%.

Таким образом, задача развития взаимодействия с некоммерческими организациями по вопросам помощи пожилым людям и инвалидам, поддержке семей и детей, в том числе поэтапного направления таким организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ остается для края актуальной.

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

2.2.1. В крае не установлен особый режим налогообложения участников региональных инвестиционных проектов, установление которого предусматривалось налоговой политикой края на 2016 год. Решение о переносе сроков рассмотрения данного вопроса на очередной бюджетный цикл обусловлено необходимостью минимизации бюджетных рисков, связанных с расширением на федеральном уровне перечня организаций, которые смогут воспользоваться льготным режимом налогообложения без прохождения процедуры включения в реестр участников региональных инвестиционных проектов.

2.2.2. В анализируемом периоде в крае реализовывалось такое направление налоговой политики, как налоговое стимулирование развития малого предпринимательства через специальные налоговые режимы. В частности, установлены размеры потенциально возможных годовых доходов по 16 новым видам предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения, установлены

налоговые каникулы для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей и т.д.

Следует отметить, что поступления в краевой бюджет по налогам на совокупный доход в 2016 году составили 4 507,7 млн рублей, что на 15,8% больше чем в 2015 году (3 891,1 млн рублей) и на 19,7% выше уровня 2014 года (3 764,9 млн рублей).

При этом в течение двух последних лет в крае сокращается количество малых и средних организаций (с 53,8 тыс. организаций в 2014 году до 53,7 тыс. организаций в 2015 году и 47,0 тыс. организаций в 2016 году), а также индивидуальных предпринимателей (в 2014 году – 72,3 тыс. человек, в 2015 году – 71,1 тыс. человек, в 2016 году – 57,1 тыс. человек).

2.2.3. Главным направлением налоговой политики Красноярского края являлось налоговое стимулирование (предоставление налоговых льгот).

Основными видами экономической деятельности предприятий, для которых введено льготное налогообложение, являются нефтедобыча и нефтепереработка, производство электроэнергии, лесопромышленный и агропромышленный комплексы. Кроме того, в 2016 году предоставлены (продолжены) налоговые льготы организациям, реализующим крупные инвестиционные проекты, организациям, задействованным в подготовке и проведении XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в городе Красноярске, организациям, содержащим частные дороги общего пользования.

По результатам оценки эффективности предоставления налоговых льгот по транспортному налогу и налогу на имущество организаций, проведенной министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края, общий объем выпадающих доходов краевого бюджета за 2015 год составил 3 113,9 млн рублей, или 2,2% налоговых и неналоговых доходов бюджета. По сравнению с 2014 годом объем выпадающих доходов увеличился на 52,0 млн рублей, или на 1,7%.

Следует отметить, что ожидаемых эффектов от предоставления налоговых преференций в полной мере достичь не удалось. В частности бюджетная и экономическая эффективность не достигнута от предоставления льгот по налогу на имущество организаций лесоперерабатывающим предприятиям и предприятиям теплоэнергетики (фактические показатели хозяйственной деятельности, а также фактические налоговые поступления в консолидированный бюджет края ниже прогнозных).

Социальная эффективность от предоставления льгот по транспортному налогу и налогу на имущество организаций достигнута за счет сокращения расходов отдельных групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, обеспечения доступности лекарственных средств для населения, повышения среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве и т.д.

В то же время, предоставление льгот сельскохозяйственным организациям на показатели безработицы в сельской местности существенно не повлияло (уровень безработицы в сельской местности в 2013 году – 7,8%, в 2014 году – 7,4%, в 2015 году – 7,6%, в 2016 году – 7,8%).

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

2.3.1. В отчетном году достигнуты положительные результаты при решении задачи по снижению размера дефицита краевого бюджета. По состоянию на 01.01.2017 краевой бюджет исполнен с дефицитом в сумме 13 105,7 млн рублей, что на 28,5% меньше, чем в предыдущем году (на 01.01.2016 – 18 323,3 млн рублей).

2.3.2. Решение задачи по повышению эффективности расходов краевого бюджета опиралось на соблюдение основных принципов и подходов к формированию расходов, среди которых:

а) установление связи между бюджетным и стратегическим планированием. Решить данную задачу в полной мере не удалось, поскольку формирование в 2016 году краевого бюджета на 2017-2019 годы осуществлялось в соответствии с бюджетным прогнозом Красноярского края до 2030 года, который был разработан на основании еще не утвержденной Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года и в отсутствии прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период;

б) развитие программно-целевых методов управления. В 2016 году в крае впервые в соответствии с Законом края о бюджетном процессе принята программа, содержащая комплекс мероприятий, направленных на обеспечение стабильности и увеличения поступлений в краевой бюджет¹;

в) повышение эффективности бюджетной сети и повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг. В 2016 году проводились намеченные мероприятия по оптимизации сети учреждений. При этом в области ветеринарии из запланированных к ликвидации за счет объединения и укрупнения 4 учреждений, ликвидировано 3 учреждения, в транспортной отрасли к ГПКК «Краевое автотранспортное предприятие» присоединено 3 из запланированных 9 государственных автотранспортных предприятий, не осуществлено слияние краевых государственных учреждений центров занятости населения, расположенных на территориях Туруханского района, Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов.

Следует отметить, что в 2016 году из 502 учреждений, оказывающих государственные услуги (выполняющих работы), 139 учреждений, или 27,7% допустили неисполнение государственных заданий (выполнение составило

¹ Распоряжение Правительства Красноярского края от 22.09.2016 № 786-р «Об утверждении программы «Комплекс мероприятий, направленных на обеспечение стабильности и увеличение поступлений доходов в краевой бюджет на 2016 год и плановый период 2017 - 2018 годов».

менее 90%) по одной или нескольким услугам (работам). В предыдущем году доля таких учреждений составляла 25,4% (в 2015 году из 547 учреждений 139 не исполнили государственное задание).

Таким образом, задачу по повышению эффективности оказания государственных услуг в отчетном году решить не удалось;

г) развитие модели государственно-частного партнерства. Механизмы государственно-частного партнерства в отчетном году, как и в предыдущем, применялись при реализации мероприятий 3 государственных программ Красноярского края.

В 2016 году в рамках государственных программ:

«Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности» на основании четырехстороннего Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве между Министерством регионального развития Российской Федерации, Красноярским краем, муниципальным образованием город Норильск и ПАО «ГМК «Норильский никель» проводился капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район. Расходы на данные цели составили 128,8 млн рублей, в том числе за счет средств краевого бюджета 49,9 млн рублей (99,9% от плановых назначений);

«Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем жителей Красноярского края» на основании четырехстороннего Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве между Министерством регионального развития Российской Федерации, Красноярским краем, муниципальным образованием город Норильск и ПАО «ГМК «Норильский никель» произведены социальные выплаты на приобретение жилья гражданам, проживающим в городском округе город Норильск и городском поселении город Дудинка на сумму 1 021,5 млн рублей, в том числе за счет средств краевого бюджета 119,7 млн рублей (100% от плановых назначений);

«Развитие транспортной системы» на основании соглашений о социально-экономическом развитии, заключенным между Правительством Красноярского края с ООО «Новоангарский обогатительный комбинат» и ПАО «Полус-Золото», осуществлялся ремонт автомобильных дорог. Следует отметить, что в государственной программе отсутствует «развернутая» информация о мероприятиях, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства (объекты, предусмотренные средства в разрезе источников финансирования и т.д.). Согласно отчету о реализации данной государственной программы в отчетном году на данные цели было израсходовано 640,3 млн рублей, в том числе 128,8 млн рублей на ремонт автомобильной дороги общего пользования регионального значения Мотыгино – Широкий Лог, 511,5 млн рублей на капитальный ремонт автомобильной дороги Елишино – Северо-Енисейский.

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

В 2016 году по сравнению с 2015 годом безвозмездные поступления сократились по дотациям на 27,9% (в связи с сокращением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов) и по иным межбюджетным трансфертам на 63,8% (обусловлено окончанием строительства перинатального центра в г. Ачинске, сокращением средств на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства, включая проекты, реализуемые с применением механизмов государственно-частного партнерства), по субвенциям остались практически на том же уровне (рост на 1%), увеличились по субсидиям на 22,5% в связи с выделением средств из федерального бюджета на софинансирование строительства объектов, необходимых для подготовки и проведения XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске.

В целом объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на 3 573,4 млн рублей (на 13,7%) меньше поступлений прошлого года (2015 год – 26 020,4 млн рублей, 2016 год – 22 447,0 млн рублей).

2.3.4. Задачу по совершенствованию межбюджетных отношений в целях обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований края, сохранения их финансовой устойчивости в полной мере решить не удастся на протяжении многих лет.

Данный вывод, в частности, подтверждает рост долга муниципальных образований Красноярского края, который отмечается с 2010 года. В течение 2016 года объем муниципального долга увеличился на 14,4% и к 01.01.2017 составил 13 557,2 млн рублей. Регион вошел в десятку субъектов с наибольшим объемом указанного долга (3,7% от общего объема долга муниципальных образований Российской Федерации).

О необходимости дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений свидетельствует значительный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований края. В 2016 году разрыв фактической бюджетной обеспеченности наиболее «богатого» (Большеулуйский район, 56,5 тыс. рублей на одного человека) муниципального образования края и наиболее «бедного» (Дзержинский район, 6,4 тыс. рублей на одного человека) муниципального образования составил 8,8 раза (без учета северных территорий).

2.4. Утверждение Закона Красноярского края от 02.12.2015 № 9-3931 «О краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов», а также внесение в него изменений (далее – Закон края о бюджете) сопровождалось принятием нормативных правовых актов, в которых содержатся предложения и рекомендации Законодательного Собрания Красноярского края, а также поручения Правительства Красноярского края, связанные с исполнением краевого бюджета в 2016 году.

В отношении реализации данных предложений, рекомендаций и поручений отметим следующее.

В результате совместной работы Правительства Красноярского края и Законодательного Собрания Красноярского края с органами государственной власти Российской Федерации по выделению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также по получению дополнительных средств федерального бюджета, проведение которой предусмотрено в Резолюции публичных слушаний по вопросу «О краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов» (постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 17.11.2015 № 9-3876П), в 2016 году бюджету Красноярского края Министерством финансов Российской Федерации предоставлен бюджетный кредит на сумму 9 297,6 млн рублей, что позволило заменить заимствования в коммерческих банках. Всего в 2016 году дополнительно в краевой бюджет поступило 3 914,9 млн рублей целевых средств, что на 1 826,3 млн рублей, или на 31,8% меньше, чем в прошлом году (в 2015 году – 5 741,2 млн рублей). Из общей суммы 3 160,2 млн рублей остатков целевых средств по состоянию на 31.12.2015 в отчетном году восстановлены 2 372,3 млн рублей, или 75,1%.

В части поручения «обеспечить погашение кредиторской задолженности по социальным обязательствам края» (постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 02.12.2015 № 9-3932П «О предложениях Правительству Красноярского края в связи с принятием Закона края «О краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов») следует отметить, что согласно годовому отчету об исполнении краевого бюджета за 2016 год (форма 0503169) кредиторская задолженность по социальным обязательствам (код вида расхода – 300) по состоянию на 01.01.2017 составила 314,3 млн рублей, в том числе долгосрочная – 3,7 млн рублей.

Кроме того, не исполнен пункт 1 постановления Правительства Красноярского края от 19.01.2016 № 6-п «О мерах по реализации Закона Красноярского края от 02.12.2015 № 9-3931 «О краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов», поскольку главными администраторами доходов краевого бюджета задолженность по администрируемым платежам в бюджет не только не сокращена, а, наоборот, увеличена.

Задолженность по данным платежам увеличилась за отчетный период на 46,6% и составила 1 064,3 млн рублей, или 4,0% от суммы поступивших в 2016 году доходов, администрируемых органами власти Красноярского края. Наибольшая доля в общем объеме задолженности (51,8%) приходится на министерство лесного хозяйства Красноярского края (плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы).

3. Анализ исполнения основных параметров краевого бюджета

Основные параметры краевого бюджета на 2016 год, утвержденные соответствующими законами края, сводной бюджетной росписью и их исполнение в 2016 году представлены в следующей таблице.

(млрд рублей)

Основные параметры краевого бюджета	Краевой бюджет на 2016 год, утвержденный законами края о бюджете										Уточненные бюджетные назначения	Исполнено
	на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов			на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов			на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов					
	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	от 02.12.2015 № 9-3931	от 21.04.2016 № 10-4410	от 26.05.2016 № 10-4528	от 27.10.2016 № 2-26		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Доходы	165,5	168,0	168,9	171,2	171,3	171,3	192,9	194,4	194,6	191,3	191,3	187,3
Расходы	179,5	182,0	182,9	186,0	186,1	186,1	207,0	211,8	212,1	208,7	209,6	200,4
Дефицит	14,0	14,0	14,0	14,8	14,8	14,8	14,1	17,4	17,4	17,4	18,3	13,1
Условно утвержденные расходы	10,0	9,5	9,5	4,3	4,3	4,5	X	X	X	X	X	X
Верхний предел госдолга	113,9	109,4	109,4	106,5	98,2	98,1	101,5	98,4	98,4	98,4	X	95,9

Доходы краевого бюджета в 2016 году составили 187 275,9 млн рублей, что на 3 977,3 млн рублей, или на 2,1% меньше показателя (191 253,2 млн рублей), установленного Законом края о бюджете, расходы – 200 381,6 млн рублей, что на 9 173,7 млн рублей, или на 4,4%, меньше показателя (209 555,3 млн рублей) сводной бюджетной росписи. Дефицит краевого бюджета составил 13 105,7 млн рублей, что меньше утвержденного значения (18 302,2 млн рублей) на 5 196,5 млн рублей, или на 28,4%.

Общий объем государственного долга по состоянию на 01.01.2017 составил 95 900,8 млн рублей, увеличившись в течение года на 11 168,1 млн рублей, или на 13,2%.

4. Анализ исполнения доходов краевого бюджета

4.1. За 2016 год объем доходов краевого бюджета в расчете на душу населения при росте численности населения Красноярского края на 8 811 человек (на 0,3%) увеличился на 7,7% и составил 65 232,6 рублей, что, главным образом, обусловлено ростом налоговых поступлений.

По отношению к объему ВРП доходы краевого бюджета составили 9,7%, что на 1 процентный пункт ниже уровня 2015 года (10,7%).

По сравнению с предыдущим годом поступление доходов краевого бюджета увеличилось на 13 863,4 млн рублей, или на 8,0%. Прирост по налоговым доходам составил 19 825,8 млн рублей (14,2%). По неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям зафиксировано снижение на 185,0 млн рублей (на 4,8%) и 5 777,4 млн рублей (на 19,2%) соответственно.

В 2016 году основную долю доходов краевого бюджета (85% от общего объема поступлений) составили налоговые доходы, основными из которых, как и в предыдущие годы, являлись налог на прибыль организаций (37,1%) и налог на доходы физических лиц (23,1%). Доля неналоговых доходов составила 2% от общего объема доходов, безвозмездных поступлений – 13%.

4.2. В 2012-2016 годах наблюдается устойчивая тенденция роста объема фактически поступивших **налоговых доходов** в краевой бюджет. Исключением является только 2012-2013 годы, когда налоговые доходы снизились по отношению к предыдущему году на 0,7% и 0,9% соответственно. В целом за 5 лет поступления налогов и сборов в краевой бюджет увеличились на 47,2%.

В 2016 году бюджетные назначения по налоговым доходам исполнены в сумме 159 257,4 млн рублей, или на 97,7%. В 2015 году исполнение по налоговым доходам краевого бюджета составило 139 431,7 млн рублей, или 95%.

Негативной тенденцией в 2012-2016 годах стало увеличение общего объема налоговых поступлений за счет существенного роста переплаты по налогам и сборам. В целом за 5 лет переплата в краевой бюджет (без учета «технической» переплаты по налогу на доходы физических лиц, обусловленной изменением налогового законодательства) увеличилась в 2,6 раза и к концу анализируемого периода составила 18 229,4 млн рублей.

Удельный вес переплаты по налогам и сборам в общем объеме налоговых доходов краевого бюджета увеличился с 6,5% в 2012 году до 11,4% в 2016 году.

Динамика объема фактически поступивших в бюджет Красноярского края налоговых доходов без учета излишне уплаченных налоговых платежей существенно отличается от объема поступлений с учетом переплаты по налогам и сборам. Так, снижение налоговых поступлений без учета переплаты отмечается в 2013 и 2014 годах. В целом за 5 лет налоговые доходы краевого бюджета без учета переплаты увеличились на 39,4%, против 47,2% общего темпа роста объема фактически поступивших в краевой бюджет налоговых доходов.

Основной объем переплаты по налогам и сборам в краевой бюджет в 2012-2015 годах формировали налог на прибыль организаций (с 55,8% в общем объеме переплаты в 2012 году до 83% в 2015 году) и налоги на совокупный доход (с 30,2% в 2012 году до 11,7% в 2015 году). В 2016 году структура переплаты значительно изменилась: существенно увеличилась доля налога на доходы физических лиц (с 2,1% в 2015 году до 42,1% в 2016 году) и сократилась доля налога на прибыль (с 83% в 2015 году до 45% в 2016 году), что обусловлено внесением изменений в статью 230 Налогового кодекса Российской Федерации, в результате которых с 2016 года налог уплачивается ранее срока представления расчета сумм налога, исчисленных и удержанных налоговым агентом.

Значительный объем переплаты создает риски снижения финансовой

устойчивости региона, поскольку может привести к уменьшению доходов краевого бюджета в случае предъявления требований налогоплательщиками по возврату (зачету) переплаты.

В анализируемом периоде наблюдается значительный рост объемов задолженности по налогам и сборам, уплате пеней и налоговых санкций во все уровни бюджетной системы. В целом за 5 лет задолженность налогоплательщиков перед краевым бюджетом увеличилась на 36,9%, и к концу 2016 года составила 6 666,3 млн рублей.

Удельный вес общей задолженности по уплате налогов и сборов, начисленным пени и налоговым санкциям по ним в общем объеме налоговых доходов краевого бюджета в 2016 году составил 4,2%. Данное соотношение характеризует уровень потерь краевого бюджета.

Стоит отметить, что по отдельным налогам уровень собираемости в 2016 году значительно снизился по сравнению с 2015 годом. Так, уровень собираемости налога на прибыль организаций в 2016 году уменьшился на 7,4 процентного пункта и составил 91,8% (в 2015 году – 99,2%), по транспортному налогу – на 1,4 процентного пункта до 83,7% (в 2015 году – 85,1%).

Повышение собираемости налогов и сборов и повышение эффективности работы по взысканию задолженности являются одними из основных резервов роста доходной части бюджета.

Еще одним фактором, оказывавшим влияние на объем налоговых поступлений краевого бюджета в 2012-2016 годах, являлось предоставление налоговых льгот, предусмотренное Законами Красноярского края от 08.11.2007 № 3-674 «О налоге на имущество организаций», от 08.11.2007 № 3-676 «О транспортном налоге», от 18.12.2008 № 7-2619 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков» и от 07.07.2016 № 10-4907 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков».

Согласно результатам оценки эффективности предоставления налоговых льгот по транспортному налогу и налогу на имущество организаций, проведенной министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края, общий объем выпадающих доходов краевого бюджета за 2015 год составил 3 113,9 млн рублей (2,2% налоговых доходов бюджета), что на 52,0 млн рублей, или на 1,7% больше, чем в 2014 году (3 061,9 млн рублей, или 2,7% налоговых доходов бюджета).

Налоговые льготы по налогу на прибыль организаций в 2014-2015 годах не предоставлялись.

4.3. В 2012-2016 годах наблюдается неустойчивая динамика объема

фактически поступивших *неналоговых доходов* в краевой бюджет. По сравнению с 2012 годом общий объем неналоговых доходов в 2016 году сократился на 19,1% и составил 3 674,6 млн рублей. В целом за 5 лет неналоговые доходы уменьшились на сумму 870,2 млн рублей (в основном за счет сокращения доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности).

В 2016 году бюджетные назначения по неналоговым доходам исполнены в сумме 3 674,6 млн рублей, или на 98,6% (в 2015 году – 3 859,6 млн рублей, или 101,9%).

За последние 5 лет наблюдается значительный рост объемов задолженности по неналоговым доходам, администрируемым органами законодательной и исполнительной власти Красноярского края, государственными органами Красноярского края. Общий объем указанной задолженности перед краевым бюджетом увеличился более чем в 16 раз и к концу 2016 года составил 1 064,3 млн рублей.

По сравнению с 2015 годом задолженность по администрируемым платежам увеличилась за 2016 год на 45,9% и составила 1 064,3 млн рублей, или 4,0% от суммы поступивших в 2016 году доходов, администрируемых органами власти и государственными органами Красноярского края.

Наибольшая доля в общем объеме задолженности приходится на министерство лесного хозяйства Красноярского края (51,8% – плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы) и агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края (21,8% – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну субъекта Российской Федерации).

Объемы задолженности по неналоговым доходам, а также ее динамика свидетельствуют о необходимости усиления работы по взысканию недопоступивших доходов краевого бюджета.

4.4. В 2012-2016 годах наблюдается тенденция уменьшения объема фактически поступивших *безвозмездных поступлений* в краевой бюджет. Исключением является только 2014 год, когда темп роста фактических безвозмездных поступлений к предыдущему году составил 124,9%.

В целом за 5 лет безвозмездные поступления уменьшились на сумму 3 430,9 млн рублей (на 12,3%) в основном за счет сокращения объема субсидий.

Бюджетные назначения по безвозмездным поступлениям в 2016 году исполнены в сумме 24 343,8 млн рублей, или на 96,1%. В 2015 году исполнение по безвозмездным поступлениям в краевой бюджет составило 30 121,2 млн рублей, или 100,1%.

5. Анализ исполнения расходов краевого бюджета

5.1. Расходы краевого бюджета за 2016 год исполнены в сумме 200 381,6 млн рублей, увеличившись по сравнению с 2015 годом на 8 645,9 млн рублей, или на 4,5%.

Структура расходов краевого бюджета 2016 года в сравнении с 2015 годом существенно не изменилась. Практически 3/4 расходов (149 373,5 млн рублей, или 74,5%) в 2016 году направлено на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, социальную политику, культуру, физическую культуру и спорт, средства массовой информации) и межбюджетные трансферты (в 2015 году – 73,3%).

Исполнение расходов краевого бюджета составило 95,6% от уточненных бюджетных назначений. Не исполнены расходы в сумме 9 173,7 млн рублей, или 4,4% от уточненных бюджетных назначений (в 2015 году не исполнено 10 702,4 млн рублей).

Ниже 90% исполнены расходы по 3 из 38 главных распорядителей средств краевого бюджета: по министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (81,2%), Постоянному представительству Красноярского края при Правительстве Российской Федерации (84,6%), министерству экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края (87,5%).

Наиболее часто встречающиеся в годовых отчетах главных администраторов бюджетных средств причины неполного освоения бюджетных средств – экономия по результатам конкурсных процедур, оптимизация расходов (по оплате труда, за коммунальные услуги, телефонную связь, на командировочные расходы и другие).

На долю исполненных расходных обязательств Красноярского края, принятых сверх полномочий, обязательно предусмотренных федеральным законодательством, в 2016 году приходится 9 634,8 млн рублей, или 4,8% общих расходов краевого бюджета.

5.2. Исполнение расходов краевого бюджета в 2016 году осуществлялось по 21 краевой государственной программе Красноярского края, на долю которых приходится 95,7% (196 483,7 млн рублей) общих исполненных расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 8 772,3 млн рублей.

Контроль исполнения целевых показателей и показателей результативности государственных программ Красноярского края (далее – показатели) затрудняет их значительное количество: в государственных программах Красноярского края в 2016 году предусмотрено 528 показателей, имеющих числовые значения, что на 41 показатель больше, чем в 2015 году.

При этом из 39 показателей, предусмотренных «майскими» указами, в государственных программах Красноярского края нашли отражение

16 показателей (41,0%), в Прогнозе СЭР края учтены 26 показателей государственных программ Красноярского края, при этом 9 из них отражены с различными значениями.

Таким образом, показатели государственных программ Красноярского края не позволяют дать объективную оценку достижения в отчетном году запланированных результатов государственной политики в соответствующих сферах.

Анализ исполнения показателей в отчетном году выявил следующее:

80 показателей (15,2%) – не выполнены;

201 показатель (38,1%) – перевыполнен;

234 показателя (44,3%) – выполнены на 100%.

По 13 показателям (2,4%) – данные не предоставлены.

Большое количество перевыполненных показателей связано, в том числе, с практикой их установления. Показатели и их значения формируются ответственными исполнителями государственных программ Красноярского края, 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.

Следует отметить, что переход в 2014 году к программному формату бюджета предполагал увязку бюджетных ассигнований с целевыми показателями и показателями результативности государственных программ. Между тем, изменение перечня мероприятий либо объемов финансирования государственных программ Красноярского края в отчетном году осуществлялось, в большинстве случаев, без изменения целевых показателей и ожидаемых конечных результатов.

Не утратило актуальности замечание Счетной палаты Красноярского края, связанное с неприменением данных государственного статического наблюдения при определении показателей государственных программ. Расчет показателей на основании данных ведомственной отчетности существенно затрудняет контроль исполнения и внешнюю оценку достоверности их фактических значений.

Таким образом, требуется принятие дополнительных мер по корректировке перечня показателей государственных программ Красноярского края с учетом сроков их расчетов и формирования официальной статистической отчетности.

В 2016 году не осуществлялась своевременная корректировка параметров государственных программ. В течение отчетного года нарушались сроки приведения объемов финансирования государственных программ Красноярского края в соответствие с Законом края о бюджете, установленные статьей 16 Закона края о бюджетном процессе. Таким образом, объемы финансового обеспечения

на реализацию государственных программ Красноярского края не соответствовали законодательно установленным бюджетным ассигнованиям.

5.3. Непрограммные расходы краевого бюджета в отчетном году составили 3 897,9 млн рублей, или 1,9% от общего объема расходов краевого бюджета.

Не исполнение составило 401,4 млн рублей. Основной причиной неисполнения главными администраторами бюджетных средств указывается не востребованность средств, предусмотренных на определенные цели (на региональные выплаты и выплаты, обеспечивающие уровень заработной платы работников бюджетной сферы не ниже размера минимальной заработной платы, на оплату государственной пошлины и т.д.).

5.4. Расходы краевого бюджета на реализацию «майских» указов в 2016 году составили 41 417,0 млн рублей, или 20,7% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 2 159,0 млн рублей.

Наибольший процент исполнения зафиксирован по Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (43,1%), наименьший – по Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» (0,02%).

5.5. Расходы краевого бюджета на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, бюджетные инвестиции, субсидии бюджетным и автономным учреждениям, государственным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность в 2016 году составили 25 683,4 млн рублей, или 12,8% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 4 989,3 млн рублей.

Согласно данным, представленным главными администраторами бюджетных средств, в 2016 году государственными заказчиками за счет средств краевого бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, предусмотренных на 2016-2018 годы, проведено 29,2 тыс. закупок, размещение которых обязательно в единой информационной системе в сфере закупок, по результатам которых заключено 81,4 тыс. контрактов на общую сумму 43 196,5 млн рублей, в том числе 39,8 тыс. контрактов (48,9%) на сумму 5 126,5 млн рублей с единственным поставщиком.

Экономия средств краевого бюджета, полученная в результате применения конкурентных способов определения поставщиков, составила 2 213,0 млн рублей (4,6%).

Реализация в 2016 году Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе)

в Красноярском крае характеризуется увеличением доли электронных аукционов в денежном выражении среди прочих конкурентных процедур. Доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком на поставку товаров, работ, услуг для государственных нужд Красноярского края, остается на прежнем уровне.

Итоги аудита в сфере закупок, проведенного Счетной палатой Красноярского края в 2016 году, свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений, касающихся как процедур проведения, так и эффективности и результативности закупок, повлекших возбуждение дел об административных правонарушениях в отношении виновных должностных лиц, а также направление материалов проверок в адрес правоохранительных органов.

В течение 2016 года Счетной палатой Красноярского края выявлено 952 нарушения законодательства о контрактной системе на сумму 445,7 млн рублей, из них неэффективные расходы краевого бюджета – 11,5 млн рублей, неправомерные – 0,4 млн рублей.

В 2016 году на основании информации, представленной Правительством Красноярского края, проведен анализ расходов на подготовку проектной документации для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В результате указанного анализа установлено, что на подготовку проектной документации, которая в дальнейшем не нашла практического применения, за период 2013-2016 годы, израсходовано 266,7 млн рублей, или 32% от общей суммы расходов на эти цели, что не соответствует принципу ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективности осуществления закупок, установленному статьей 12 Закона о контрактной системе, так как данные закупки не достигли ожидаемого результата.

Кроме того, расходы краевого бюджета в сумме 574,2 млн рублей на проведение капитального ремонта объектов и строительства государственной собственности края осуществлены без подготовки проектной документации, что является нарушением Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Основными причинами выявленных нарушений в сфере закупок остаются: слабый ведомственный контроль исполнительных органов власти за подведомственными учреждениями; низкая исполнительская дисциплина и недостаточная квалификация должностных лиц, ответственных за осуществление закупок; отсутствие стандартов, регламентов и методических рекомендаций.

5.6. Расходы краевого бюджета на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и субсидий на иные цели в 2016 году составили 20 553,6 млн рублей, или 10,3% от общего объема расходов краевого бюджета. Не исполнены расходы в сумме 638,7 млн рублей.

Анализ выполнения государственных заданий показал, что из 195 услуг (работ), оказываемых (выполняемых) 502 учреждениями в 2016 году выполнены не в полном объеме (выполнение составляет менее 90%) 3 услуги (работы), или 2,0%. Плановые показатели выполнены (исполнение составляет 90-105%) по 168 услугам (работам), или 86%, перевыполнение плановых значений (процент исполнения более 106%) установлено по 24 услугам (работам), или 12%.

Существенное недостижение плановых значений (процент выполнения услуг (работ) менее 90%) установлено по учреждениям, находящимся в ведении министерства лесного хозяйства Красноярского края и службы по ветеринарному надзору Красноярского края, при этом бюджетные ассигнования, запланированные на обеспечение деятельности подведомственных учреждений службы по ветеринарному надзору Красноярского края, в 2016 году исполнены на 97,8%, в министерстве лесного хозяйства Красноярского края исполнение по субсидиям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) составило 99,7%.

5.7. Статьей 33 Закона края о бюджете размер резервного фонда Правительства Красноярского края (далее – Резервный фонд) на 2016 год утвержден в сумме 200,0 млн рублей. Распоряжения Правительства Красноярского края об использовании средств Резервного фонда приняты на сумму 160,0 млн рублей. Нераспределенный остаток средств Резервного фонда составил 40,0 млн рублей.

Основную долю в структуре расходов Резервного фонда, составили расходы на возмещение ущерба по прямым затратам, понесенного субъектами агропромышленного комплекса края в случае утраты в связи с утратой (гибелью) урожая зерновых и (или) зернобобовых в результате стихийных бедствий, опасных или неблагоприятных метеорологических или агрометеорологических природных явлений на территориях края (67,3%).

Следует отметить, что Положением о порядке расходования средств Резервного фонда, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 21.07.2009 № 380-п, не установлен порядок использования средств, выделяемых на строительство (восстановление) и проведение ремонтных работ жилых домов (квартир), а также не предусмотрено предоставление промежуточных отчетов об использовании средств Резервного фонда (когда одного месяца не достаточно для освоения средств). Кроме того требует актуализации персональный состав комиссии по рассмотрению вопросов выделения средств Резервного фонда на оказание в исключительных случаях гражданам единовременной материальной помощи, созданной распоряжением Совета администрации Красноярского края от 05.06.2008 № 607-р.

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

В 2016 году в рамках Перечня строек и объектов (далее – Перечень строек) предусматривалось строительство и реконструкция 93 объектов с общим объемом финансирования 14 425,3 млн рублей.

Оценка эффективности капитальных вложений осуществлена министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края в отношении 16 из 93 объектов, включенных в Перечень строек в 2016 году.

В отчетном году не осуществлялось финансирование 11 объектов, утвержденный объем расходов на их строительство составлял 114,8 млн рублей. Особо следует отметить, что 4 из них планировались к вводу в 2016 году.

Общий объем неисполненных средств составил 4 249,4 млн рублей.

Не исполнены бюджетные назначения (исполнение 0%) по государственной программе «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов».

Максимальное неисполнение в суммарном выражении сложилось по государственным программам Красноярского края «Развитие здравоохранения» (2 630,8 млн рублей) и «Развитие физической культуры, спорта, туризма» (1 322,2 млн рублей).

Наиболее частыми причинами низкого исполнения бюджетных назначений являются системные недостатки:

длительная процедура проведения конкурсных торгов по определению подрядной организации для строительства;

длительная процедура согласования разрабатываемой проектно-сметной документации с федеральными органами государственной власти по объектам, необходимым для подготовки и проведения XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске;

образование кредиторской задолженности, связанной с напряженным исполнением краевого бюджета;

невыполнение подрядными организациями принятых обязательств и/или сроков исполнения условий контрактов;

необходимость корректировки проектно-сметной документации, выявленная в ходе проведения строительно-монтажных работ;

экономия, сложившаяся по результатам проведения конкурсных процедур и ввода объектов в эксплуатацию.

Всего из 16 объектов Перечня строек, запланированных к вводу в 2016 году, введено в эксплуатацию 9 объектов капитального строительства, или 56,3% от плана.

Кроме того, введен в эксплуатацию объект, запланированный к вводу в 2017 году – «Приобретение здания для размещения Новоселовского филиала

КГБПОУ «Балахтинский аграрный техникум» государственной программы «Развитие образования».

Из 34 объектов, введенных в действие в 2015 году, в Перечень строек и объектов на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов вновь включены 28 объектов. Финансирование уже введенных объектов в рамках Перечня строек свидетельствует о наличии значительных объемов скрытой кредиторской задолженности.

Освоение средств по 4 из 28 указанных выше объектов составило от 24,7% до 66,7%, еще по 12 объектам – от 81,8% до 95,0%. По информации министерства финансов Красноярского края неосвоенные средства образовались в результате экономии. Достаточно большие суммы экономии (от 33,3% до 75,3% от утвержденных бюджетных назначений) по уже введенным в 2015 году объектам могут свидетельствовать о некачественном планировании бюджетных расходов.

Общий объем вложений в недвижимое имущество (далее – объем незавершенного строительства) по состоянию на 31.12.2016 составил 66 856,8 млн рублей, превысив балансовую стоимость недвижимого имущества края (63 649,6 млн рублей) на 5%.

По данным бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2016 год всего в крае числится 522 объекта незавершенного строительства.

Следует отметить, что значительное количество объектов числится в составе незавершенного строительства в течение длительного времени, в частности 12 931,5 млн рублей, или 19,3% от общего объема незавершенного строительства израсходованы более 5 лет назад (в 2010 году и ранее).

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

7. Анализ исполнения межбюджетных трансфертов

7.1. Расходы краевого бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов в 2016 году составили 89 640,4 млн рублей, или 44,7% от общего объема расходов краевого бюджета, из которых 81 702,1 млн рублей направлены бюджетам муниципальных образований Красноярского края (40,8% от общего объема расходов краевого бюджета).

Несмотря на сокращение в 2016 году по отношению к 2015 году общего количества субсидий и субвенций, выделенных муниципальным образованиям края в совокупности по всем государственным программам Красноярского края и непрограммным мероприятиям (субсидий – уменьшилось с 106 до 82,

субвенций – увеличилось с 97 до 103), 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.

Законами края и (или) нормативными правовыми актами Правительства Красноярского края не распределено 2,3% общей суммы уточненных на 2016 год сводной бюджетной росписью межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям Красноярского края (448,6 млн рублей из 19 556,9 млн рублей).

Установлены факты распределения межбюджетных трансфертов в объеме, превышающем уточненные бюджетные назначения, в частности:

субсидии бюджетам муниципальных образований на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в муниципальной собственности распределены в сумме 29 081,1 тыс. рублей при уточненных бюджетных назначениях – 21 753,5 тыс. рублей;

иные межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных районов Красноярского края, реализующих муниципальные программы, направленные на развитие сельских территорий, распределены в объеме 199 810,4 тыс. рублей при уточненных бюджетных назначениях – 147 082,7 тыс. рублей.

7.2. Исполнение местных бюджетов в 2016 году характеризуется следующими особенностями.

Из 61 муниципального образования края общий объем доходов по итогам 2016 года по сравнению с 2015 годом снизился в 13 муниципальных образованиях, вырос – в 48 муниципальных образованиях.

Снижение совокупного объема налоговых и неналоговых доходов в 2016 году по сравнению с прошлым годом установлено по 21 муниципальному образованию.

Наибольшее сокращение налоговых и неналоговых доходов (более 20%) отмечается по 4 территориям (Назаровский район – уменьшение на 32,5% (с 178,0 млн рублей до 120,2 млн рублей); города: Дивногорск – на 36,7% (с 558,7 млн рублей до 353,8 млн рублей), Норильск – на 20,6% (с 9 119,2 млн рублей до 7 241,3 млн рублей), Зеленогорск – на 20,2% (с 619,5 млн рублей до 494,1 млн рублей)).

Одновременно по вышеуказанным муниципальным образованиям возрос объем безвозмездных поступлений.

Изменение структуры доходов бюджетов муниципальных образований края обусловлено снижением с 10 до 5 процентов норматива отчисления от налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет края, передаваемого в бюджеты муниципальных районов и городских округов Красноярского края.

Так же, как и в прошлом году, в отчетном периоде 38 из 61 муниципального образования Красноярского края исполнили местный бюджет с дефицитом. При этом из них 15 муниципальных образований в 2015 году местный бюджет исполнили с профицитом.

Объем привлеченных бюджетных кредитов муниципальными образованиями Красноярского края из краевого бюджета за 2016 год на 15,3 млн рублей меньше уровня 2015 года (1 235,9 млн рублей и 1 267,4 млн рублей, соответственно). При этом количество муниципальных образований края, которым предоставлены кредиты, увеличилось с 31 до 32.

За январь-декабрь 2016 года долг муниципальных образований Красноярского края увеличился на 1 706,3 млн рублей, или на 14,4% и к 01.01.2017 сложился на уровне 13 557,2 млн рублей.

Доля долга муниципальных образований Красноярского края в общем объеме долга муниципальных образований Российской Федерации (364 311,7 млн рублей) на 01.01.2017 составила 3,7% (на 01.01.2016 – 3,5%). Регион вошел в десятку субъектов с наибольшим объемом указанного долга.

В 2016 году, как и в прошлом отчетном периоде, сохраняется отрицательная тенденция опережения более чем в 2 раза темпа прироста долга муниципальных образований Красноярского края над темпом прироста долга муниципальных образований Российской Федерации (в 2016 году – 14,4% и 6,7%, в 2015 году – 19,5% и 9% соответственно).

Совокупный размер просроченной кредиторской задолженности, сложившейся по муниципальным образованиям Красноярского края, по итогам 2016 года составил 355,9 млн рублей. Снижение к уровню прошлого года составило 3,5 раза (на 01.01.2016 – 1 229,0 млн рублей). Уменьшение указанной задолженности впервые сложилось, начиная с 2011 года.

Из 61 территории в 2016 году просроченная кредиторская задолженность установлена по 24 муниципальным образованиям края (в 2015 году – 28).

Только 25 муниципальных образований Красноярского края в период 2012-2016 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 2016 года краевой бюджет исполнен с дефицитом 13 105,7 млн рублей.

Сдержанная политика расходования средств краевого бюджета в 2016 году позволила сократить дефицит бюджета относительно бюджетных назначений на 4 317,8 млн рублей, или на 24,8%, относительно 2015 года – на 5 217,6 млн рублей, или на 28,5%.

Основным источником внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета стали бюджетные кредиты (сальдо – 8 026,1 млн рублей).

В 2016 году по сравнению с 2015 годом отмечаются положительные изменения в структуре источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета, которые связаны с сокращением объема коммерческих заимствований (кредитов кредитных организаций и государственных ценных бумаг) с одновременным увеличением доли бюджетных кредитов.

8.2. На конец 2016 года государственный долг Красноярского края сложился в размере 95 900,8 млн рублей, увеличившись по сравнению с началом года на 11 168,2 млн рублей (на 10,1%).

Отношение объема государственного долга Красноярского края к объему доходов бюджета, без учета безвозмездных поступлений, в 2016 году составило 58,9% (в 2015 году – 59,1%), что соответствует требованиям части 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целом за 2016 год были привлечены заемные средства в объеме 69 939,0 млн рублей, или 74,8% от плановых назначений. Ограничения, установленные статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части объема заимствований, соблюдены.

На обслуживание государственного долга Красноярского края в 2016 году направлено 7 364,1 млн рублей (99,8% от уточненных бюджетных назначений), что не превышает предельных значений, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8.3. Динамика коэффициентов, характеризующих долговую нагрузку краевого бюджета (коэффициент долговой нагрузки краевого бюджета в 2016 году – 58,7%, в 2015 году – 58,9%) и темпы ее прироста по отношению к предыдущему году (коэффициент изменения долговой нагрузки краевого бюджета в 2016 году – 13,2%, в 2015 году – 23,3%) свидетельствуют о наметившейся в отчетном году тенденции снижения долговой нагрузки краевого бюджета.

8.4. По итогам 2016 года 7 из 8 показателей реализации мероприятий Долговой политики (утверждена распоряжением Правительства Красноярского края от 26.01.2015 № 48-р) достигли установленных значений (как и в 2015 году, не достигнуто значение показателя «Доля доходов, фактически полученных при исполнении краевого бюджета сверх утвержденных законом о краевом бюджете, направленная на замещение государственных заимствований»).

Несмотря на то, что значения большинства целевых показателей Долговой политики в 2016 году достигнуты, наблюдается отрицательная динамика отдельных показателей Долговой политики по сравнению с 2015 годом:

«Отношение объема облигационных заимствований к общему объему рыночных заимствований» (значение показателя по сравнению с 2015 годом снизилось на 10,7 процентного пункта);

«Отношение объема погашения долговых обязательств края (без учета долговых обязательств края привлекаемых и погашаемых в одном финансовом году) к объему налоговых, неналоговых поступлений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» (значение показателя по сравнению с 2015 годом увеличилось на 3,27 процентного пункта);

«Отношение объема расходов на обслуживание государственного долга края к расходам краевого бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (значение показателя по сравнению с 2015 годом увеличилось на 0,71 процентного пункта).

Выводы

1. Тенденции социально-экономического развития Красноярского края в 2016 году в целом соответствовали общероссийской динамике.

Основные индикаторы состояния промышленного комплекса, потребительского рынка, рынка труда, внешнеэкономической деятельности Красноярского края сложились ниже своих прогнозных значений. Вместе с тем отмечалась положительная динамика в строительном комплексе, сельском хозяйстве, а также инвестиционной активности организаций.

Фактически сложившиеся цены на нефть и цветные металлы, курс доллара учитывались при уточнении основных параметров доходной части краевого бюджета в течение 2016 года, при этом изменения в показатели Прогноза социально-экономического развития Красноярского края не вносились.

В целом, отмеченные Счетной палатой Красноярского края риски недостижения в 2016 году прогнозируемых значений ряда основных показателей развития региона (в частности, объемов и темпов роста ВРП, целевых объемов промышленного производства и др.) оправдались, а ежегодное недостижение макроэкономическими индикаторами своих целевых уровней свидетельствует о низком качестве прогнозов социально-экономического развития края.

2. Доходы краевого бюджета исполнены в сумме 187 275,9 млн рублей, что больше уровня 2015 года на 13 863,4 млн рублей, или на 8,0% (за счет налоговых доходов).

Всего за период с 2012 по 2016 годы поступление налогов и сборов в краевой бюджет увеличилось на 47,2%, при этом значительное влияние на данную динамику оказал рост переплаты по налогам и сборам, которая

за последние 5 лет возросла в 2,6 раза (без учета «технической» переплаты по налогу на доходы физических лиц, обусловленной изменением налогового законодательства) и к концу анализируемого периода составила 18 229,4 млн рублей (11,4% от общего объема налоговых доходов в 2016 году).

Большие объемы переплаты по налогам создают риски финансовой устойчивости региона, поскольку могут привести к уменьшению доходов краевого бюджета в случае предъявления требований налогоплательщиками по возврату (зачету) переплаты.

Еще одной отрицательной тенденцией последней пятилетки является рост задолженности по налогам и сборам перед бюджетом края (в 1,4 раза, до 6 666,3 млн рублей), а также по неналоговым платежам, администрируемым органами законодательной и исполнительной власти края, государственными органами края (в 16 раз, до 1 064,3 млн рублей).

Повышение собираемости налогов и сборов и повышение эффективности работы по взысканию задолженности являются одними из основных резервов роста доходной части краевого бюджета.

3. Расходы краевого бюджета за 2016 год исполнены в сумме 200 381,6 млн рублей (с ростом по отношению к 2015 году на 4,5%), из них на финансирование социальной сферы направлено 74,5%.

Программная часть краевого бюджета, сформированная на основании 21 государственной программы Красноярского края, составила 98,1% (196 483,7 млн рублей) общих исполненных расходов краевого бюджета, непрограммные расходы – 1,9% (3 897,9 млн рублей).

В 2016 году не достигнута цель реформирования краевого бюджета, традиционно отсутствовала увязка бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями государственных программ. В частности, изменение перечня мероприятий, либо объемов финансирования государственных программ зачастую осуществлялось без изменения целевых показателей и ожидаемых конечных результатов. В государственных программах края отсутствовала значительная часть показателей «майских» указов (23 показателя, или 59% от их общего количества). В целом при исполнении программных расходов краевого бюджета на 95,7% не исполнены 15,2% от общего количества целевых показателей государственных программ.

В общем объеме расходов краевого бюджета остается значительной доля средств, направленных на исполнение расходных обязательств Красноярского края, принятых сверх полномочий, предусмотренных федеральным законодательством (в 2016 году – 4,8%, или 9 634,8 млн рублей), более половины из которых направлено на финансирование мер социальной поддержки населения.

В 2016 году до 27,8% возросла доля учреждений, не выполнивших государственные задания по одной или нескольким услугам (в 2015 году – 25,4%),

при этом обязательства края по предоставлению субсидий на финансовое обеспечение государственных заданий исполнены на 98,9% (18 363,7 млн рублей).

Остается значительным количество выявляемых нарушений законодательства о контрактной системе. В течение 2016 года Счетной палатой Красноярского края выявлено 952 нарушения законодательства о контрактной системе на сумму 445,7 млн рублей, из них неэффективные расходы бюджета – 11,5 млн рублей, неправомерные – 0,4 млн рублей. Материалы проверок направлялись в правоохранительные органы, в службу финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края. В результате их рассмотрения возбуждено 19 дел об административных правонарушениях в отношении должностных и юридических лиц.

В ходе анализа расходов на подготовку проектной документации для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства за период 2013-2016 годы установлено, что на подготовку проектной документации, которая в дальнейшем не нашла практического применения, израсходовано 266,7 млн рублей, или 32% от общей суммы расходов на эти цели (неэффективные расходы).

В крае не принимаются меры по сокращению объема незавершенного строительства (66 856,8 млн рублей, 522 объекта), который на 5% превышает балансовую стоимость недвижимого имущества края (63 649,6 млн рублей по состоянию на 01.01.2017). В числе причин его образования можно отметить отсутствие должного контроля за исполнением государственных контрактов на строительство, низкое качество оценки эффективности реализации проектов на стадии принятия решения о строительстве и не внедрение проектного подхода при строительстве объектов.

Главными администраторами бюджетных средств допускалось отвлечение бюджетных средств в дебиторскую задолженность, которая в течение отчетного года увеличилась в 2,3 раза и составила 7 152,6 млн рублей, а также образование просроченной кредиторской задолженности в сумме 330,7 млн рублей (общий объем кредиторской задолженности – 2 331,7 млн рублей).

4. На долю фактических расходов, направленных в 2016 году на межбюджетные трансферты, приходится 44,7% общего объема средств краевого бюджета (89 640,4 млн рублей, в том числе муниципальным образованиям – 81 702,1 млн рублей).

Существующая система поддержки муниципальных образований в части предоставления межбюджетных трансфертов не позволила обеспечить сбалансированность местных бюджетов, о чем свидетельствует, в частности, рост долга муниципальных образований Красноярского края (в 2016 году – на 14,4%, до 13 557,2 млн рублей), а также значительный разрыв в их уровне фактической бюджетной обеспеченности на одного человека (Большеулуйский район – 56,5 тыс. рублей/чел., Дзержинский район – 6,4 тыс. рублей).

5. По итогам 2016 года краевой бюджет исполнен с дефицитом 13 105,7 млн рублей. Сокращению дефицита бюджета относительно бюджетных назначений на 24,8% способствовала сдержанная политика расходования средств краевого бюджета.

Государственный долг Красноярского края увеличился на 11 168,2 млн рублей, или на 13,2%, в результате край занял 3 место в Российской Федерации по абсолютной величине государственного долга (95 900,8 млн рублей).

6. Годовой отчет рассмотрен с учетом результатов внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

В ходе камеральной внешней проверки 32 отчетов выявлено 285 нарушений и недостатков, наибольшее количество замечаний, как и в предыдущие 2014-2015 годы, допущено министерством образования Красноярского края.

По результатам выездных внешних проверок 5 главных администраторов бюджетных средств выявлены неэффективные расходы на сумму 4,3 млн рублей, неправомерные расходы – на 0,05 млн рублей, нарушения законодательства о контрактной системе – на 0,9 млн рублей.

Значительное количество выявленных недостатков свидетельствует о невысокой эффективности системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти края и необходимости ее совершенствования.

Предложения

Правительству Красноярского края рассмотреть вопросы

по формированию долгосрочного прогноза социально-экономического развития края, а также по включению в документы стратегического развития описания возможных рисков и механизмов их предотвращения;

по систематизации и взаимной увязке целей проекта стратегии социально-экономического развития края, со всеми другими документами стратегического планирования.

по сокращению количества целевых показателей и показателей результативности в документах стратегического планирования, в том случае когда наличие показателя не требуется по условиям соглашений с федеральными ведомствами;

по сокращению сроков подведения итогов и формирования оценок результатов государственных программ, отраслевых программ, а так же по впервые принятой в 2016 году программе обеспечения стабильности и увеличения поступлений в краевой бюджет;

по предотвращению риска финансовой устойчивости региона в связи с высоким уровнем переплаты;

по повышению собираемости налогов и повышению эффективности работы по взысканию задолженности по ним;

по принятию плана действий направленного на сокращение объемов незавершенного строительства в крае и повышению качества оценки эффективности капитальных вложений при вынесении решения о выделении средств на строительство;

по совершенствованию системы поддержки муниципальных образований края в части предоставления межбюджетных трансфертов, сбалансированности бюджетов и устранению значительных разрывов по уровню фактической бюджетной обеспеченности на одного человека.

Министерству финансов Красноярского края

рассмотреть вопрос о принятии мер по профилактике нарушений главными администраторами бюджетных средств Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28.12.2010 № 191н.

Главным администраторам бюджетных средств

Принять меры по устранению недостатков и нарушений, допущенных при составлении годовой бюджетной отчетности, выявленных Счетной палатой Красноярского края в ходе внешней проверки бюджетной отчетности за 2016 год и их недопущении в будущих отчетных периодах.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Е.В. Кнор