

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта постановления Правительства Красноярского края
«О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края
от 30.09.2013 № 506-п «Об утверждении государственной программы
Красноярского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков
сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»
(проект внесен министерством сельского хозяйства Красноярского края
письмом от 22.09.2015 № 22-25/4876)

В соответствии со статьями 3, 21 Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 506-п «Об утверждении государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (далее – Проект постановления, краевая госпрограмма, Госпрограмма), по результатам которой установлено следующее.

I. Анализ соответствия целей и задач государственной программы основным направлениям государственной политики Российской Федерации в соответствующей сфере

1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы определены следующими документами стратегического планирования и нормативными правовыми актами:

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р);

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации

от 14.07.2012 № 717 (далее – федеральная госпрограмма, госпрограмма Российской Федерации));

федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 598 (далее – ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2020 годы»));

федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 922);

Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» и № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;

План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р).

В результате анализа соответствия Госпрограммы приоритетам государственной политики Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы выявлено следующее:

в Госпрограмме не нашли отражения цели, аналогичные целям федеральной госпрограммы: «Повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса»; «Обеспечение эпизоотического благополучия»; «Обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции»;

значения показателя (индикатора) «Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году» в Госпрограмме на 2013-2020 годы ниже значения показателя, зафиксированного в федеральной госпрограмме.

2. Государственная политика Красноярского края в области устойчивого развития сельских территорий реализуется в рамках федеральных нормативно-правовых актов, в которых отсутствует единый перечень показателей, всесторонне характеризующих устойчивость развития сельских территорий:

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹;

Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года²;

Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года³;

¹ Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

² Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года».

госпрограмма Российской Федерации;
ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2020 годы».

II. Анализ соответствия целей и задач государственной программы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края в соответствующей сфере

1. В отсутствие документа стратегического планирования Красноярского края, определяющего приоритеты, цели и задачи государственного управления на долгосрочный период, невозможно оценить соответствие Госпрограммы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края.

2. Госпрограмма соответствует стратегическим целям, задачам Красноярского края в сфере реализации Госпрограммы, отраженным в следующих документах:

Закон Красноярского края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края»;

План обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Красноярском крае в 2015 году (утвержден Губернатором Красноярского края 10.02.2015);

Прогноз социально-экономического развития Красноярского края на очередной год и плановый период;

Основные направлениями бюджетной политики Красноярского края на очередной год и плановый период;

отраслевая программа «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции в Красноярском крае на 2015-2017 годы» (утверждена распоряжением Правительства Красноярского края от 09.10.2014 № 771-р);

экономически значимая региональная программа «По развитию свиноводства на 2014-2016 годы» (утверждена приказом министерства сельского хозяйства и продовольственной политики Красноярского края от 11.02.2014 № 64-о).

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

1. Структура, цели и задачи Госпрограммы не изменены.

В Госпрограмме не нашла отражения задача «Осуществление противоэпизоотических мероприятий в отношении заразных болезней животных»

³ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года».

(аналогичная подпрограмма с соответствующей задачей входит в состав федеральной госпрограммы) при наличии в Госпрограмме соответствующих мероприятий.

2. Изменены значения девяти целевых показателей на 2016-2020 годы. Значения только одного целевого показателя остались без изменения – «Доля молодых семей и молодых специалистов, проживающих в сельской местности и улучшивших жилищные условия, от общего количества изъявивших желание улучшить жилищные условия с государственной поддержкой».

Увеличиваются значения следующих показателей:

«Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)» на 2016 год с 101,1% до 101,5%;

«Индекс производства пищевых продуктов (в сопоставимых ценах)» – с 100,5% до 101,9%.

Значения показателей «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, занятых в сфере сельского хозяйства» и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности» уменьшаются на 2016 год с 18 241,5 рублей до 17 658,7 рублей и с 24 594,1 рублей до 21 415,8 рублей, соответственно.

Министерством сельского хозяйства Красноярского края в качестве причины уменьшения остальных показателей указывается приведение их в соответствие с уточненным прогнозом социально-экономического развития агропромышленного комплекса Красноярского края.

3. В Госпрограмму включены 8 новых мероприятий, исключены 12 мероприятий.

По 3 новым подпрограммным мероприятиям отсутствуют нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, формирующие соответствующее расходное обязательство (субсидии на возмещение части затрат на проведение культуртехнических мероприятий; субсидии на возмещение части затрат на строительство оросительных (осушительных) систем и (или) отдельно расположенных гидротехнических сооружений; денежные премии рабочим, служащим сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций агропромышленного комплекса, признанным победителями конкурса «Лучший по профессии»).

4. Отдельные мероприятия подпрограммы 6 по своей сути являются мерами социального характера должны оказываться, в том числе с учетом принципов нуждаемости (т.е. учет доходов) и статусности (или категорийности). Механизм реализации подпрограммы 6 не включает оценку соблюдения принципов нуждаемости (т.е. учет доходов) и статусности (или категорийности),

установленных Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов. Кроме того, при предоставлении социальных выплат не учитывается возможное получение иных мер социальной поддержки.

5. Подпрограмма 7 характеризуется комплексом мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан и повышение уровня обустройства сельских населенных пунктов объектами инженерной и социальной инфраструктуры.

Остается актуальным предложение Счетной палаты Красноярского края по реализации мероприятий по обеспечению доступности улучшения жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, работающих в организациях агропромышленного комплекса и социальной сферы (задача 1) в составе государственной программы Красноярского края «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан Красноярского края» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 514-п).

Счетной палатой Красноярского края также ранее предлагалось исключить из данной Госпрограммы и реализовать в рамках других государственных программ мероприятия подпрограммы 7, по которым установлены ожидаемые результаты и которые не подтверждены финансированием.

Ответственным исполнителем Госпрограммы, который несет ответственность за ее реализацию, достижение конечного результата, целевое и эффективное использование финансовых средств, выделяемых на выполнение Госпрограммы (п. 5.1 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формировании и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п), является министерство сельского хозяйства Красноярского края.

6. Перечень объектов недвижимого имущества государственной собственности Красноярского края, подлежащих строительству, реконструкции, техническому перевооружению или приобретению (далее – Перечень объектов), количество объектов, подлежащих строительству, реконструкции, техническому перевооружению или приобретению в период 2016-2018 годы, не изменен.

По трем объектам увеличивается объем бюджетных ассигнований на 2016 год, по одному – на 2017 год (по объектам «Скотомогильник (биотермическая яма)» в с. Краснотуранск Краснотуранского района, г. Заозерный Рыбинского района, с. Боготол Боготольского района», с. Агинское Саянского района).

Отмечаем, что Перечень объектов содержит объекты, по которым объем бюджетных ассигнований на их строительство предусматривается с перерывом в 1-2 года после разработки проектно-сметной документации (ПСД),

что впоследствии может потребовать актуализации ПСД и привести к дополнительным расходам краевого бюджета.

Например, по объекту «Скотомогильник (биотермическая яма) в п. Анаш Новоселовского района» бюджетные ассигнования на разработку ПСД предусмотрены на 2014 год в сумме 896,7 тыс. рублей, на строительство объекта – на 2017 год (8 500,0 тыс. рублей).

7. В связи с изменением объемов финансирования Госпрограммы увеличены значения отдельных целевых индикаторов к 2020 году:

- по подпрограмме 1:

увеличение производства зерна – с 2 198,3 до 2 261,7 тыс. тонн;

увеличение производства картофеля – с 1 252,7 до 1 182,9 тыс. тонн;

- по подпрограмме 2:

увеличение производства молока – с 757,1 до 796,8 тыс. тонн;

- по подпрограмме 5 заменены ожидаемые результаты (рост числа вновь созданных крестьянских (фермерских) хозяйств – не менее 203 единиц; рост числа семейных животноводческих ферм – не менее 42 единиц; создание не менее 735 рабочих мест) следующими показателями:

количество крестьянских (фермерских) хозяйств, начинающих фермеров, осуществивших проекты создания и развития своих хозяйств с помощью государственной поддержки, – 159 единиц;

количество построенных или реконструированных семейных животноводческих ферм – 44 единицы;

количество созданных рабочих мест в крестьянских (фермерских) хозяйствах к концу 2020 года – не менее 710;

количество рабочих мест, созданных сельскохозяйственными потребительскими кооперативами и потребительскими обществами к концу 2020 года – не менее 78;

- по подпрограмме 7:

количество молодых семей и молодых специалистов, улучшивших жилищные условия, – с 618 до 735;

ввод (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, – с 38,3 до 49,8 тыс. кв. метров.

8. Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края о несогласованности целей Госпрограммы с рядом подпрограммных мероприятий (например, субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов края на выполнение отдельных государственных полномочий по отлову и содержанию безнадзорных животных), которые не обеспечивают достижение заявленных целей.

IV. Анализ ресурсного обеспечения (анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

1. В ходе анализа ресурсного обеспечения (анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы) выявлено следующее.

Структура управления Госпрограммой, по своей сути, отражает действующие полномочия исполнителя и соисполнителей Госпрограммы, и не меняется:

ответственный исполнитель Госпрограммы:

министерство сельского хозяйства Красноярского края;

соисполнители Госпрограммы:

министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края;

министерство образования Красноярского края;

министерство здравоохранения Красноярского края;

министерство спорта Красноярского края;

министерство культуры Красноярского края;

министерство транспорта Красноярского края;

служба по ветеринарному надзору Красноярского края;

служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края.

Наименования ответственного исполнителя и соисполнителей Госпрограммы соответствуют Указу Губернатора Красноярского края от 13.10.2014 № 224-уг «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края».

Стоит отметить, что перечень ответственных исполнителей и соисполнителей Госпрограммы, предусмотренный распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края», не соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

Вместе с тем Счетной палатой Красноярского края по итогам проведенного в 2015 году экспертно-аналитического мероприятия «Анализ использования бюджетных средств, направленных на устойчивое развитие сельских территорий Красноярского края» подтвердились обозначенные в заключениях на проект Госпрограммы и проекты постановлений о внесении в нее изменений риски об отсутствии возможности у министерства сельского хозяйства Красноярского края влиять на достижение ряда показателей и целей реализации подпрограммы 7 в целом, а также риски несопоставимости используемых ресурсов и результатов реализации мероприятий подпрограммы.

2. Финансирование Госпрограммы предусмотрено за счет средств федерального и краевого бюджетов.

Общий объем финансирования Госпрограммы на 2014-2018 годы составляет 26 671 886,4 тыс. рублей (в т.ч. на 2016-2018 годы – 15 024 179,8 тыс. рублей).

Основным источником финансирования Госпрограммы являются средства краевого бюджета (82,7% общего объема финансирования).

Сопоставление объемов финансирования Госпрограммы, предусмотренных Проектом постановления, и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией постановления, представлено в следующей таблице.

(млн рублей)

Источник финансирования	Закон о бюджете на 2015-2017 (корректировка от 17.09.2015)			Действующая редакция Госпрограммы			Проект Госпрограммы				Отклонение проекта Госпрограммы от:			
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2018	Закона о бюджете		действующей редакции Госпрограммы	
											2016	2017	2016	2017
Федеральный бюджет	1 860,4	609,5	853,0	1 847,7	609,5	853,0	1 860,4	609,5	853,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	4 508,4	3 564,2	3 576,1	4 497,0	3 564,2	3 576,1	4 508,4	4 517,8	4 528,1	4 515,7	953,6	952,1	953,6	952,1
Итого	6 368,7	4 173,7	4 429,0	6 344,7	4 173,7	4 429,0	6 368,7	5 127,3	5 381,1	4 515,7	953,6	952,1	953,6	952,1

Общий объем финансирования Госпрограммы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с ее действующей редакцией увеличивается за счет средств краевого бюджета в 2016 году – на 953 628,2 тыс. рублей, в 2017 году – на 952 082,3 тыс. рублей.

3. Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Красноярского края в сфере агропромышленного комплекса на ближайшую перспективу сохраняются: развитие подотрасли растениеводства (25,8% объема ассигнований на 2014-2018 годы), техническая и технологическая модернизация (21,6%) и развитие подотрасли животноводства (17,2%).

4. Анализ изменения объемов финансирования Госпрограммы в 2016-2017 годах в разрезе мероприятий показал следующее.

Наибольшее изменение объемов финансирования предусмотрено по следующим мероприятиям:

субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам), полученным на развитие молочного скотоводства, на срок до 15 лет – увеличение на 155 701,4 тыс. рублей и 112 811,3 тыс. рублей соответственно годам (подпрограмма 2);

субсидии на компенсацию части затрат, связанных с приобретением новых изделий автомобильной промышленности – уменьшение на 121 283,2 тыс. рублей и на 60 614,7 тыс. рублей соответственно годам (подпрограмма 4);

субсидии, на компенсацию части затрат на производство и реализацию молока и молокопродуктов – увеличение по 113 110,3 тыс. рублей ежегодно (подпрограмма 2);

субсидии на компенсацию части затрат на строительство объектов животноводства, используемых для содержания и (или) уоя крупного рогатого скота и (или) свиней, для хранения кормов (силоса, сенажа), для переработки, утилизации отходов животноводства (биогазовые установки), для обработки, очистки сточных вод, животноводческих стоков (водоочистные сооружения), объектов для переработки сельскохозяйственной продукции, объектов овощеводства, используемых для производства и (или) хранения овощей и (или) картофеля – увеличение на 109 030,0 тыс. рублей и 87 524,9 тыс. рублей соответственно годам (подпрограмма 4).

5. Существуют риски неосвоения бюджетных средств при реализации мероприятия «Социальные выплаты рабочим, служащим сельскохозяйственных товаропроизводителей, вновь созданных сельскохозяйственных товаропроизводителей на компенсацию части затрат, связанных с получением высшего образования по заочной форме обучения на контрактной основе» в связи с низким его исполнением по итогам 2014 года (72,5%) и 8 месяцев 2015 года (32%).

V. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Цели и задачи Госпрограммы остались без изменения. В Госпрограмме не нашли отражения цели, аналогичные целям федеральной госпрограммы («Повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса»; «Обеспечение эпизоотического благополучия»; «Обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции»).

Не соответствует федеральной госпрограмме значение показателя «Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году».

2. Бюджетные ассигнования на реализацию Госпрограммы в 2016-2017 годах увеличиваются за счет средств краевого бюджета на 1 905 710,5 тыс. рублей.

3. Сохраняются приоритеты Красноярского края в сфере агропромышленного комплекса на ближайшую перспективу: развитие подотрасли растениеводства (25,8% объема ассигнований на 2014-2018 годы), техническая и технологическая модернизация (21,6%) и развитие подотрасли животноводства (17,2%).

4. Госпрограмма дополнена 8 мероприятиями, из состава Госпрограммы исключено 12 мероприятий. По 3 новым мероприятиям Госпрограммы

отсутствуют нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, формирующие соответствующее расходное обязательство.

5. Существуют риски неосвоения бюджетных средств при реализации мероприятий Госпрограммы в связи с низким исполнением их по итогам 2014 года и 8 месяцев 2015 года.

6. Реализация отдельных подпрограммных мероприятий, которые по своей сути являются мерами социального характера, осуществляется без учета принципов нуждаемости (т.е. учет доходов) и статусности (или категоричности), предусмотренных Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов.