

Заключение

по результатам финансово-экономической экспертизы проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 501-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами»
(проект внесен министерством финансов Красноярского края письмом от 21.09.2015 № 15-20/3609)

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 № 501-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами» (далее – Проект постановления, Госпрограмма), по результатам которой установлено следующее.

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

1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы обозначены в следующих документах:

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах;

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

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года,

утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р.

Кроме того, приоритеты государственной политики в сфере государственных финансов обобщены в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (далее – федеральная госпрограмма).

2. В Проекте постановления не учтены предложения Счетной палаты Красноярского края в части актуализации Госпрограммы с учетом задач, обозначенных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года:

завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс. При этом для обеспечения достижения целей государственных программ и повышения их эффективности при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями государственных программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;

упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;

осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

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

В отсутствие документа стратегического планирования Красноярского края, определяющего приоритеты, цели и задачи в соответствующей сфере реализации Госпрограммы на долгосрочный период, невозможно оценить соответствие Госпрограммы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края.

Основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу разрабатываются ежегодно и рассматриваются одновременно с проектом закона края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа повышения эффективности управления государственными финансами до настоящего времени не принята.

Распоряжением Правительства Красноярского края от 26.01.2015 № 48-р утверждена долговая политика Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов (далее – Распоряжение № 48-р) – стратегия управления государственными долговыми обязательствами края в целях поддержания объема государственного долга края на оптимальном уровне, минимизации расходов на его обслуживание и равномерного распределения во времени платежей, связанных с государственным долгом края.

Указанный документ определяет цели, принципы, основные задачи долговой политики края на 2015-2017 годы, а также мероприятия, целевые показатели и их значения.

Входящая в состав Госпрограммы подпрограмма «Управление государственным долгом Красноярского края», а также соответствующие приложения Госпрограммы не актуализированы с учетом принятого в текущем году Распоряжения № 48-р – не учитывают показатели реализации мероприятий долговой политики края, установленные Распоряжением № 48-р.

Цель подпрограммы «Управление государственным долгом Красноярского края» – эффективное управление государственным долгом Красноярского края, в то время как в Распоряжении № 48-р определены следующие основные цели долговой политики края:

- соблюдение ограничений, установленных бюджетным законодательством;
- обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме;
- повышение эффективности управления долговыми обязательствами;
- обеспечение минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств.

Не нашли отражения в подпрограмме «Управление государственным долгом Красноярского края» следующие задачи долговой политики края, отнесенные Распоряжением № 48-р к основным задачам в данной сфере:

- обеспечение поэтапного сокращения доли общего объема государственных долговых обязательств края по кредитам, полученным от кредитных организаций, и государственным облигациям края к 01.01.2017 до уровня 50 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений за 2016 год и поддержание на аналогичном уровне к 01.01.2018;

сокращение рисков, связанных с управлением долговыми обязательствами;
оптимизация структуры государственного долга края с целью минимизации стоимости его обслуживания;
развитие финансовых инструментов заимствований;
обеспечение взаимосвязи принятия решения о заимствованиях с реальными потребностями краевого бюджета в привлечении заемных средств;
ведение учета информации о государственном долге края и формирование отчетности о государственных долговых обязательствах края;
раскрытие информации о государственном долге края.

Госпрограмма не содержит следующие задачи бюджетной политики на 2015-2017 годы, определенные Основными направлениями бюджетной политики Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов:

снижение размера дефицита краевого бюджета;
повышение эффективности бюджетных расходов;
обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края в условиях изменения федерального законодательства;
повышение открытости и прозрачности местных бюджетов.

III. Анализ структуры и содержания Госпрограммы

1. Структура Госпрограммы по сравнению с действующей редакцией Госпрограммы не изменилась и включает в себя четыре подпрограммы и отдельное мероприятие (состав мероприятий Госпрограммы не изменяется):

«Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов муниципальных образований Красноярского края» (далее – подпрограмма 1);

«Управление государственным долгом Красноярского края» (далее – подпрограмма 2);

«Организация и осуществление внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок в Красноярском крае» (далее – подпрограмма 3);

«Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» (далее – подпрограмма 4);

отдельное мероприятие «Предоставление субсидии бюджету города Норильска на частичное финансирование дополнительных компенсационных выплат лицам, работающим и проживающим в локальной природно-климатической зоне Крайнего Севера».

2. Цели и задачи Госпрограммы остались без изменения.

3. Мероприятия Госпрограммы соответствуют полномочиям органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренным федеральным законодательством (Бюджетным кодексом Российской Федерации, Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.) и нормативными правовыми актами Красноярского края (Уставом Красноярского края, законами Красноярского края, правовыми актами Губернатора Красноярского края и Правительства Красноярского края).

4. При анализе значений целевых показателей и показателей результативности Госпрограммы (приложение 1 к паспорту Госпрограммы) установлено следующее.

4.1. Проектом постановления предлагается исключить следующие целевые показатели и показатели результативности (в действующей редакции Госпрограммы значения на период 2015-2017 годы по данным показателям не установлены):

целевые показатели: «Минимальный размер бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Красноярского края после выравнивания, тыс. рублей»; «Доля расходов на обслуживание государственного долга Красноярского края в объеме расходов краевого бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, %»;

показатель результативности «Доля расходов краевого бюджета, формируемых в рамках государственных программ Красноярского края, %».

Согласно пояснениям министерства финансов Красноярского края исключение целевого показателя «Минимальный размер бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Красноярского края после выравнивания, тыс. рублей» связано с заменой его на показатель «Критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Красноярского края» с ежегодным значением 0,8.

Законом Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2877 «О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов» (подпункт 2 пункта 1 статьи 15 «Межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований края») распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), утверждено, исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в размере 14 000,7 рубля на человека на 2015 год и плановый период

2016-2017 годов.

Согласно пояснениям министерства финансов Красноярского края данная замена показателя связана с планируемыми внесениями изменений в Закон Красноярского края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» (далее – Закон о межбюджетных отношениях) в части определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям с учетом критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, значение которого планируется утвердить Законом края о краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов в размере 0,8.

Проект закона о внесении изменений в Закон о межбюджетных отношениях до настоящего времени в Счетную палату Красноярского края для проведения финансово-экономической экспертизы не поступал.

Информация о причинах исключения двух других показателей в материалах к Проекту постановления отсутствует.

4.2. По показателю результативности «Доля краевых казенных учреждений, которым доводится государственное задание, %» с 2016 года исключается значение 100%.

4.3. Изменено наименование показателя результативности – с «Количество проверенных отчетов о реализации государственных программ, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий, %» на «Соотношение количества проверенной отчетности о реализации государственных программ, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий к общему количеству государственных программ, действующих в предшествующем отчетному году, %», и уточнено его значение на 2016-2017 годы – с «30%» до «не менее 30%».

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

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

1. Структура управления Госпрограммой (далее – структура управления) соответствует поставленным в ней целям и задачам и отражает действующие полномочия исполнителя и соисполнителей Госпрограммы, а также существующую схему управления Госпрограммой:

ответственный исполнитель Госпрограммы:

министерство финансов Красноярского края;

соисполнители Госпрограммы:

служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края;

казначейство Красноярского края (служба 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» и перечню ответственных исполнителей и соисполнителей Госпрограммы, предусмотренному распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края».

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

Общий объем финансирования Госпрограммы на 2014-2018 годы составляет 141 286 614,1 тыс. рублей (в т.ч. на 2016-2018 годы – 90 876 374,2 тыс. рублей).

Сопоставление объемов финансирования Госпрограммы, предусмотренных Проектом постановления, и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией постановления, представлено в 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:			
											Закона о бюджете		действующей редакции Госпрограмм	
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2018	2016	2017	2016	2017
федеральный бюджет	1 628,1	1 490,5	1 356,2	1 628,1	1 490,5	1 356,2	1 628,1	1 490,5	1 356,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
краевой бюджет	27 031,9	28 961,9	30 861,9	26 994,7	28 961,9	30 861,9	27 031,9	28 083,9	29 975,9	29 969,9	-878,0	-886,1	-878,0	-886,1
Итого	28 660,0	30 452,5	32 218,2	28 622,8	30 452,5	32 218,2	28 660,0	29 574,4	31 332,1	29 969,9	-878,0	-886,1	-878,0	-886,1

Пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к Проекту постановления не содержат обоснований и пояснений об изменении объемов финансирования Госпрограммы на 2016-2017 годы.

Наибольший объем финансирования Госпрограммы приходится на 2017 год (22,2% общего объема бюджетных ассигнований), в 2015, 2016 и 2018 годах доля объема бюджетных ассигнований соответственно по годам составила 20,3%, 20,9% и 21,2%.

Основным источником финансирования Госпрограммы выступают средства краевого бюджета (95,6% общего объема финансирования).

Общий объем финансирования Госпрограммы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с ее действующей редакцией уменьшается (в полном

объеме средства краевого бюджета) в 2016 году – на 878 049,8 тыс. рублей, в 2017 году – на 886 075,0 тыс. рублей.

3. Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Правительства Красноярского края в сфере управления государственными финансами на ближайшую перспективу сохраняются: «Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов муниципальных образований Красноярского края» (69,6% объема ассигнований на 2014-2018 годы) и «Управление государственным долгом Красноярского края» (26,6%).

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

Наибольшее изменение объемов финансирования предусмотрено по следующим мероприятиям:

«Осуществление расходов на обслуживание государственного долга Красноярского края» – уменьшение на 1 248 414,8 тыс. рублей и на 1 000 000,0 тыс. рублей соответственно по годам (подпрограмма 2). Сокращение расходов не повлияло на значение ожидаемого результата от реализации подпрограммного мероприятия (в натуральном выражении) (далее – ожидаемый результат) «Обслуживание государственного долга Красноярского края в полном объеме (ежегодно)»;

«Предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на выравнивание обеспеченности муниципальных образований Красноярского края по реализации ими отдельных расходных обязательств» – уменьшение по 519 198,6 тыс. рублей ежегодно (подпрограмма 1). Сокращение расходов не повлияло на значение ожидаемого результата «Отсутствие в местных бюджетах просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы с начислениями работникам бюджетной сферы и по исполнению обязательств перед гражданами ежегодно»;

«Предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки» – увеличение по 587 032,4 тыс. рублей ежегодно (подпрограмма 1). Ожидаемый результат «Минимальный размер бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Красноярского края после выравнивания не менее 13,4 тыс. рублей ежегодно» заменен на «Критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Красноярского края – 0,8 ежегодно», который, по данным министерства финансов Красноярского края, «в большей степени отражает

эффективность выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности».

5. В связи с низким процентом исполнения по итогам 2014 года и за 8 месяцев 2015 года и с увеличением объемов финансирования в очередном бюджетном цикле существуют риски неосвоения бюджетных средств по отдельным мероприятиям Госпрограммы.

Например, исполнение за 2014 год мероприятия «Осуществление расходов, связанных с организацией облигационных заимствований» подпрограммы 2 составило 74,2% (план – 100 000,0 тыс. рублей, факт – 74 245,7 тыс. рублей), за 8 месяцев 2015 года при плановом объеме финансирования 134 678,0 тыс. рублей исполнение составило 120,0 тыс. рублей, или 0,1% (Законопроектом о внесении изменений в закон края о краевом бюджете на 2015-2017 годы расходы по данному мероприятию не корректировались). На 2016-2018 годы на реализацию мероприятия Госпрограммой запланировано по 157 237,6 тыс. рублей ежегодно.

V. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Госпрограмма не актуализирована с учетом развития государственной политики Российской Федерации в сфере управления государственными финансами. Актуализация Госпрограммы с учетом вышеотмеченного повлечет необходимость доработки содержания Госпрограммы и входящих в ее состав подпрограмм.

2. Госпрограмма не в полной мере учитывает долговую политику Красноярского края на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов, утвержденную распоряжением Правительства Красноярского края от 26.01.2015 № 48-р.

3. Структура и состав мероприятий Госпрограммы не изменена и включает четыре подпрограммы и одно отдельное мероприятие.

4. Цели и задачи Госпрограммы остались без изменения. Вносятся изменения в перечень целевых показателей и показателей результативности Госпрограммы.

5. В 2016-2017 годах общий объем финансирования Госпрограммы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с ее действующей редакцией уменьшается (в полном объеме средства краевого бюджета) на 1 764 124,8 тыс. рублей.

6. Сохраняются приоритеты Правительства Красноярского края в сфере управления государственными финансами на ближайшую перспективу: «Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов муниципальных образований Красноярского края» (69,6% объема ассигнований

на 2014-2018 годы) и «Управление государственным долгом Красноярского края» (26,6%).

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