

Заключение

по результатам финансово-экономической экспертизы проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие инвестиционной и инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства на территории края»

(проект внесен министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края письмом от 03.10.2016 № 85-2073)

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 «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие инвестиционной и инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства на территории края» (далее – государственная программа, Проект постановления), по результатам которой установлено следующее.

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

1.1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства определены следующими документами:

Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;

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

Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р;

Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083-р;

государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316.

1.2. Цель и задачи государственной программы (создание благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития малого и среднего предпринимательства, улучшения инвестиционного климата) соответствуют приоритетам и основным направлениям государственной политики Российской Федерации в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем государственная программа не учитывает отдельных положений (целей, задач, приоритетов) федеральных документов стратегического планирования:

создание условий для роста инвестиций в обновление основных фондов и технологическую модернизацию за счет совершенствования амортизационной политики;

создание условий для развития малого семейного торгового бизнеса в рамках реализации мер поддержки малого и среднего предпринимательства;

создание благоприятной конкурентной среды на основе поддержки субъектов малого и среднего бизнеса;

инфраструктурные, социальные и другие инвестиционные проекты, предусмотренные федеральными отраслевыми стратегиями.

1.3. Для оценки достижения целей и решения задач в государственной программе Красноярского края используются целевые индикаторы и показатели результативности отличные от показателей государственной программы Российской Федерации.

1.4. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ № 596) предусмотрено наличие в программных документах субъектов Российской Федерации мероприятий по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, привлечению инвестиций в экономику. Государственная программа содержит такие мероприятия, однако в ней отсутствует показатель «Отношение объема инвестиций в основной капитал к валовому региональному продукту», характеризующий исполнение Указа № 596.

Кроме того, Проектом постановления предусмотрена отрицательная динамика объема инвестиций в отдельные годы реализации государственной программы, что не отвечает требованиям Указа № 596.

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

2.1. Государственная программа сформирована с учетом основных приоритетных направлений инвестиционной политики, развития малого и среднего предпринимательства, определенных проектом Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2030 года.

Однако проектом Стратегии закреплены более глобальные ориентиры развития в указанной сфере:

создание комплекса условий, формирующих благоприятный инвестиционный климат, который включает совокупность экономических, политических, правовых, финансовых и социальных факторов, и обеспечение инвестиционной поддержки устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, а также высоких темпов роста уровня и качества жизни населения Красноярского края;

динамичное и устойчивое развитие малого и среднего бизнеса, обеспечивающего повышение уровня и качества жизни населения края, создание рабочих мест, рост уровня доходов, насыщение потребительского рынка товарами и услугами, сглаживание асимметрии социально-экономического развития территорий края.

В государственной программе ориентиры развития обозначены более узко и не носят стратегического характера: создание благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития малого и среднего предпринимательства, улучшения инвестиционного климата. При этом мероприятия государственной программы не направлены на достижение стратегических целей в сфере развития инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Перечень целевых показателей и показателей результативности государственной программы не содержит основных социально-экономических показателей Красноярского края в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства, предусмотренных проектом Стратегии.

2.2. Государственная программа сформирована в соответствии с приоритетами, отраженными в следующих документах:

Законе Красноярского края от 30.09.2004 № 12-2278 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае» (далее – Закон края № 12-2278);

Законе Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2528 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае» (далее – Закон края № 7-2528);

Инвестиционной стратегии Красноярского края на период до 2030 года, утвержденной Указом Губернатора Красноярского края от 17.12.2013 № 239-уг;

Основных направлениях бюджетной политики региона на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов.

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

Анализ структуры и изменения содержания государственной программы выявил следующее.

Макет государственной программы не приведен в соответствие новым требованиям, предусмотренным постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации» (далее – Порядок). При этом Проект постановления согласован министерством экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края.

3.1 Проектом постановления изменено название государственной программы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» (ранее – «Развитие инвестиционной и инновационной деятельности, малого и среднего предпринимательства на территории края»).

3.2 Изменена структура государственной программы: подпрограммы «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы Красноярского края» и «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» перенесены в новую государственную программу «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы».

Государственная программа состоит из двух подпрограмм:

«Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае»;

«Государственная поддержка инвестиционной деятельности в Красноярском крае».

3.3. Изменилась цель государственной программы «Создание благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития малого и среднего предпринимательства на территории Красноярского края, улучшения инвестиционного климата Красноярского края», для реализации которой потребуется реализация следующих задач:

создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае;

привлечение инвестиций на территорию Красноярского края.

В связи с переносом двух подпрограмм в новую государственную программу исключены соответствующие задачи.

3.4. Перечень целевых показателей дополнен новым – «Темп прироста созданных рабочих мест за период реализации государственной программы до 2030 года».

Из государственной программы удалены показатели результативности исключаемых подпрограмм.

Динамика значений большинства показателей результативности государственной программы (которые планируется достичь в 2019 году) по сравнению с действующей редакцией предусматривается отрицательная:

«Количество субъектов малого и среднего предпринимательства, получивших государственную поддержку за период реализации программы (нарастающим итогом)» – 80 670 единиц (в 2018 году – 81 830 единиц);

«Количество созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе малого и среднего предпринимательства за период реализации программы (нарастающим итогом)» – 2 893 единицы (в 2018 году – 4 540 единиц);

«Количество сохраненных рабочих мест в секторе малого и среднего предпринимательства за период реализации программы» – 15 331 единица (в 2018 году – 8 160 единиц).

Пояснительная записка к Проекту постановления информации об указанных изменениях не содержит.

Кроме того, отдельные показатели результативности государственной программы не прозрачны (отсутствуют официально утвержденные методики расчета их количественного значения, показатели не могут быть определены на основе данных форм федерального статистического наблюдения), что снижает объективность оценки результативности государственной программы, например:

«Количество созданных рабочих мест (включая вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей) в секторе малого и среднего предпринимательства за период реализации программы»;

«Объем привлеченных внебюджетных инвестиций в секторе малого и среднего предпринимательства за период реализации программы».

3.5. Изменено общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы: исключено 28 мероприятий, из которых 24 – в связи с переносом их в проект новой государственной программы «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы». Причины исключения остальных отсутствуют. Таким образом, в предлагаемой редакции государственной программы к реализации планируется 18 мероприятий, одно из которых новое («Создание и обеспечение деятельности краевого центра инноваций социальной сферы Красноярского края»).

В связи с функциональным назначением целесообразно данное мероприятие перенести в новую государственную программу «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы»

3.6. Ожидаемые результаты по ряду мероприятий государственной программы не содержат разбивки по годам, что не позволяет оценить результативность исполнения государственной программы.

3.7. В составе государственной программы присутствуют 5 мероприятий, по которым не предусмотрено финансирование в очередном бюджетном цикле, но которые предполагают дальнейшую реализацию.

Отсутствие лимитов бюджетных ассигнований в государственной программе по мероприятиям, продолжающим свое действие, повлечет необходимость корректировки основных параметров программы в ходе ее реализации.

3.8. Не учтены предложения Счетной палаты Красноярского края: в целях завершения создания условий для дальнейшей реализации инвестиционных проектов Нижнего Приангарья предусмотреть в 2016 году средства на окончание строительства объекта «Строительство железнодорожной линии «Карабула-Ярки».

3.9. Доля инвестиционной составляющей в государственной программе постоянно сокращается, снижается государственная поддержка инвестиционной деятельности в крае, что не отвечает задачам социально-экономического развития Красноярского края.

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

В ходе анализа ресурсного обеспечения установлено следующее.

4.1. Проект постановления предусматривает внесение изменений в структуру управления государственной программой в части исключения соисполнителей – министерства образования Красноярского края, министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, агентства науки и инновационного развития Красноярского края.

Ответственный исполнитель государственной программы	министерство экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края
Соисполнители государственной программы	агентство труда и занятости населения Красноярского края; агентство печати и массовых коммуникаций Красноярского края; агентство молодежной политики и реализации программ общественного развития 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».

Перечень ответственных исполнителей и соисполнителей государственной программы, предусмотренный распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края», соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

4.2. Финансирование государственной программы в 2017-2019 годах предусмотрено за счет средств краевого бюджета и бюджетов муниципальных

образований. В 2014-2016 годах финансирование государственной программы осуществлялось, кроме того, за счет средств федерального бюджета.

Включение в государственную программу мероприятий, финансируемых за счет средств местных бюджетов, необходимо осуществлять с учетом оценки финансовых возможностей муниципальных образований края.

Реализация государственной программы предусматривает развитие модели государственно-частного партнерства как дополнительного источника не прямых бюджетных расходов для софинансирования крупномасштабного инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» в части строительства объектов промышленности в Нижнем Приангарье (Богучанская ГЭС, Богучанский алюминиевый завод, Богучанский лесопромышленный комплекс). Участниками инвестиционного проекта выступают Правительство Красноярского края, ОАО «РусГидро», ОК «РусАл», ГК «Внешэкономбанк».

Общий объем финансирования Госпрограммы на 2014-2019 годы предусмотрен в размере 7 314 951,9 тыс. рублей, в том числе 2017-2019 годы – 1 085 107,0 тыс. рублей.

4.3. Распределение объемов финансирования по подпрограммам государственной программы указывает на то, что приоритеты Правительства Красноярского края в инвестиционной сфере и в сфере развития малого и среднего предпринимательства на ближайшую перспективу сохраняются: государственная поддержка инвестиционной деятельности (70,2% от объема ассигнований на 2017-2019 годы), развитие субъектов малого и среднего предпринимательства (29,8%).

По государственной программе наблюдается ежегодно снижение объемов финансирования на реализацию государственной программы:

Бюджетные ассигнования государственной программы по годам ¹ , млн рублей					
2014	2015	2016	2017	2018	2019
3 785,0	2 439,7	1 629,0	459,5	308,5	308,5

Сопоставление объемов финансирования Госпрограммы края и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией вышеуказанного постановления, представлено в таблице:

Источник финансирования	млн рублей												
	Закон о бюджете на 2016-2018 годы (корректировка от 21.09.2016)*			Действующая редакция государственной программы*			Проект государственной программы			Отклонение проекта государственной программы от:			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017	2018	2019	Закон о бюджете	действующей редакции госпрограммы	2017	2018
Федеральный бюджет	198,0	0,0	0,0	771,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	611,8	449,2	449,2	857,5	449,2	449,2	459,5	308,5	308,5	10,3	-140,7	10,3	-140,7
Бюджеты муниципальных образований	0,0	0,0	0,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	x	x	0,0	0,0
Итого	809,8	449,2	449,2	1 631,9	452,1	452,1	462,4	311,4	311,4	10,3	-140,7	10,3	-140,7

¹ Без учета средств бюджетов муниципальных образований

* – с учетом мероприятий, исключенных Проектом постановления

В 2017 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления составит 462 369,0 тыс. рублей и по сравнению с действующей редакцией увеличится на 10 303,0 тыс. рублей.

Наибольшее изменение объемов финансирования в 2017-2018 годах по сопоставимым мероприятиям отмечено по мероприятию «Предоставление бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц в целях реализации инвестиционных проектов и (или) на строительство объектов, обеспечивающих реализацию инвестиционных проектов, разработку проектно-сметной и разрешительной документации» – увеличение в 2017 году на 100 000,0 тыс. рублей.

Данные средства не распределены по получателям, что является нарушением статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации – принципа адресности и целевого характера бюджетных средств.

Отмечаем, что ежегодно предусмотренные средства министерству экономического развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края в ходе исполнения краевого бюджета перераспределяются на другие цели.

Кроме того, в рамках государственной программы предусматривается «Субсидия юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений) и индивидуальным предпринимателям в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием услуг по организации и проведению Красноярского экономического форума» в 2017-2018 годах – 100 000,0 тыс. рублей, ежегодно.

Обращаем внимание, что реализация данного мероприятия будет осуществляться в отсутствие нормативно-правового акта Красноярского края, формирующего соответствующее расходное обязательство.

4.4. Пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к Проекту постановления не информативны и не содержат расчетов и обоснований целесообразности вносимых изменений. Аналогичное замечание указывалось при проведении финансово-экономической экспертизы государственной программы в 2015 году.

4.5. Мероприятия государственной программы, в том числе реализуемые за счет федерального бюджета, отличаются низким процентом исполнения по итогам 2015 года и (или) 8 месяцев 2016 года, в связи с чем существуют риски неосвоения бюджетных средств при реализации отдельных мероприятий государственной программы.

V. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

5.1 Цель и задачи государственной программы соответствуют приоритетам и основным направлениям государственной политики Российской Федерации в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем государственная программа не учитывает отдельных положений (целей, задач, приоритетов) федеральных документов стратегического планирования.

5.2 Для оценки достижения целей и решения задач в государственной программе Красноярского края используются целевые индикаторы и показатели результативности отличные от показателей государственной программы Российской Федерации.

5.3 В государственной программе отсутствует показатель «Отношение объема инвестиций в основной капитал к валовому региональному продукту», характеризующий исполнение Указа № 596.

5.4 Перечень целевых показателей и показателей результативности государственной программы не содержит основных социально-экономических показателей Красноярского края в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства, предусмотренных проектом Стратегии.

5.5 Макет государственной программы не приведен в соответствие новым требованиям, предусмотренным постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации».

5.6 Изменена структура государственной программы: подпрограммы «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы Красноярского края» и «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» перенесены в новую государственную программу «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы».

5.7 Изменилась цель государственной программы «Создание благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития малого и среднего предпринимательства на территории Красноярского края, улучшения инвестиционного климата Красноярского края».

5.8 Отдельные показатели результативности государственной программы не прозрачны (отсутствуют официально утвержденные методики расчета их количественного значения, показатели не могут быть определены на основе данных форм федерального статистического наблюдения), что снижает объективность оценки результативности государственной программы.

5.9 Изменено общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы: исключено 28 мероприятий, из которых 24 – в связи с переносом их в проект новой государственной программы

«Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы».

5.10 В связи с функциональным назначением целесообразно мероприятие «Создание и обеспечение деятельности краевого центра инноваций социальной сферы Красноярского края» перенести в новую государственную программу «Развитие и повышение глобальной конкурентоспособности научно-образовательного комплекса и инновационной системы».

5.11. Общий объем финансирования Госпрограммы в 2017-2019 годах составит 1 085 107,0 тыс. рублей, в том числе в 2017 году – 462 369,0 тыс. рублей.

5.12. Мероприятия государственной программы, в том числе реализуемые за счет федерального бюджета, отличаются низким процентом исполнения по итогам 2015 года и (или) 8 месяцев 2016 года, в связи с чем существуют риски неосвоения бюджетных средств при реализации отдельных мероприятий государственной программы.

5.13. В составе государственной программы присутствуют мероприятия, по которым не предусмотрено финансирование в очередном бюджетном цикле, но которые предполагают дальнейшую реализацию.

Отсутствие лимитов бюджетных ассигнований в государственной программе по мероприятиям, продолжающим свое действие, повлечет необходимость корректировки основных параметров программы в ходе ее реализации.

5.14. Реализация мероприятия «Субсидия юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений) и индивидуальным предпринимателям в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием услуг по организации и проведению Красноярского экономического форума» будет осуществляться в отсутствие нормативно-правового акта Красноярского края, формирующего соответствующее расходное обязательство.

5.15. Финансирование государственной программы предполагает наличие средств местных бюджетов. Включение в государственную программу мероприятий, финансируемых за счет средств местных бюджетов, необходимо осуществлять с учетом оценки финансовых возможностей муниципальных образований края.

5.16. Механизм реализации государственной программы предполагает использование инструментов государственно-частного партнерства с ОАО «РусГидро», ОК «РусАл», ГК «Внешэкономбанк» с целью реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья».

5.17. Ежегодно Счетная палата Красноярского края отмечает, что в нарушение требований постановления Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формировании и реализации» пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к Проекту

постановления не информативны и не содержат расчетов и обоснований вносимых изменений, в связи с этим не представляется возможным оценить обоснованность корректировки ожидаемых результатов и показателей результативности.

5.18. Остаются актуальными следующие замечания и предложения Счетной палаты Красноярского края, установленные в ходе предыдущих экспертиз проекта государственной программы и изменений в нее:

в целях завершения создания условий для дальнейшей реализации инвестиционных проектов Нижнего Приангарья предлагаем предусмотреть средства на окончание строительства объекта «Строительство железнодорожной линии «Карабула-Ярки»;

доля инвестиционной составляющей в Госпрограмме постоянно сокращается, снижается государственная поддержка инвестиционной деятельности в крае, что не отвечает задачам социально-экономического развития Красноярского края;

в Госпрограмму не включены мероприятия по Ангаро-Енисейскому кластеру.

Замечания Счетной палаты Красноярского края, изложенные в настоящем Заключении, подлежат устранению в сроки, установленные пунктом 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект постановления может быть рассмотрен на заседании Правительства Красноярского края.