

## Результаты экспертизы проекта закона о краевом бюджете на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов

Доклад председателя Счетной палаты Красноярского края Д.В. Воропаева  
на Публичных слушаниях по вопросу «О краевом бюджете на 2020 год  
и плановый период 2021-2022 годов»  
28 ноября 2019 года

Уважаемый Дмитрий Викторович!

Уважаемый Юрий Анатольевич!

Уважаемые приглашенные!

Разрешите представить Вам основные тезисы заключения Счетной палаты края по результатам экспертизы законопроекта «О краевом бюджете на 2020 год и плановый период».

При проведении экспертизы проекта краевого бюджета на грядущую трехлетку, а также документов, входящих в состав бюджетного послания, мы уже традиционно, помимо финансово-экономической экспертизы и анализа внесенного на рассмотрение проекта на его соответствие бюджетному и иному законодательству, попытались установить возможные риски, связанные с исполнением основного финансового документа края.

И в моем выступлении я позволю себе уйти от обилия цифр, сконцентрировавшись на рисках, тем более что предыдущими ораторами параметры бюджета и прогноза социально-экономического развития края освещены более чем подробно.

Всего, разумеется, укрупненно, и, что называется, «при прочих равных, не зависящих от нас условиях», мы выделяем три основных блока рисков.

В первую очередь, это риски недостижения запланированных параметров социально-экономического развития. Далее – риски, связанные с обеспечением принятых обязательств соответствующими доходными источниками. И третий блок – риски, связанные с реализацией региональных проектов. Куда ж без них... в смысле без проектов.

Теперь более подробно.

1. Итак, несмотря на достаточно благоприятный прогноз социально-экономического развития края, в условиях которого формировались основные параметры бюджета, нами с учетом фактической ситуации 2019 года, а также результатов ретроспективных сравнений были обозначены риски реализации Прогноза, в число которых входит: замедление темпов развития производственного сектора (*в том числе сокращение объемов нефтедобычи и металлообработки*), снижение темпов роста и объемов инвестиций вследствие излишне оптимистичных ожиданий, а также прогнозируемый темп инфляции.

Кроме того, отсутствие динамики в среднесрочной перспективе у пятой части показателей Прогноза, ежегодное неподтверждение значений, а также несоответствие динамики отдельных показателей Прогноза установленным Указом Президента № 204 значениям, свидетельствует о необходимости пересмотра подходов к формированию Прогноза и повышению его качества.

Уже не первый год мы отмечаем, что бюджетный прогноз формируется в отсутствие его основы в виде прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период. Но в этом вопросе думаю, что Правительство нас слышит, и мы увидим такой документ уже в следующем году.

Но! Особое внимание инвестициям как основополагающему источнику экономического роста, обеспечивающего стабильность бюджетной платформы.

В соответствии с Прогнозом СЭР Российской Федерации по среднегодовым темпам роста инвестиций в основной капитал Красноярский край попал в число регионов, где в прогнозном периоде ожидается снижение, а не рост объема капиталовложений, что не соответствует динамике, отраженной в краевом Прогнозе СЭР.

Оптимистичность краевого прогноза связана с планами реализации проектов «Енисейской Сибири» и развитием соответствующей инфраструктуры.

Действительно, в нашу терминологию прочно вошел термин «РИП» как аббревиатура регионального инвестиционного проекта. В то же время, допустим, в английском языке аббревиатура R.i.P. также является устойчивым выражением, означающим «rest in peace» (в переводе на русский – «покойся с миром»). Это традиционная эпитафия.

В данном контексте хочется выразить надежду на активизацию реализации региональных инвестпроектов, чтобы максимально дистанцировать эти две аббревиатуры. Тем более, что краевым законодательством предусмотрен достаточно большой инструментарий поддержания инвестиционной активности.

## 2. По второму блоку.

90% доходов бюджета традиционно формируют налоговые и неналоговые, или «собственные» доходы, при этом заложенные Правительством края в бюджет объемы поступлений по налогам, выше прогнозируемых Управлением Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю, что может сказаться на сбалансированности бюджета в случае неоправдания ожиданий.

Как и в предыдущие годы, резервом роста доходной части краевого бюджета остается повышение собираемости налоговых и неналоговых платежей, а также взыскание имеющейся задолженности, которая соизмерима с размером дефицита бюджета на 2020 год.

Но это наша внутренняя кухня.

Отдельная тема – взаимоотношения с федеральным бюджетом.

Все мы наблюдаем положительную бюджетную динамику последнего времени.

Повышение качества управления, увеличение доходной части бюджета, взвешенная политика в части расходных обязательств и иные меры на сегодня обеспечили сбалансированность краевого бюджета.

Экстраполяция данной динамики на ближайшую перспективу может позволить краю повысить бюджетную обеспеченность до уровня более единицы и с формальной точки зрения не держаться за юбку федерации. Но, расправить крылья вряд ли получится, поскольку финансовая зависимость от федеральных вливаний, скорее всего, напротив, возрастет. Но об этом чуть позже.

Также существуют риски отнесения края к числу субъектов РФ со средним или низким уровнем долговой устойчивости, что не будет согласовываться с политикой края и может привести к дополнительным ограничениям при осуществлении госзаимствований и, как следствие, снижению финансовой устойчивости.

### 3. По третьему блоку.

Несмотря на то, что бюджет в целом формировался с учетом целей и задач, обозначенных в основных стратегических документах федерального и регионального уровней, он не вписывается в проектную логику.

То есть не бюджет ориентирован на свою реализацию сквозь призму проектов, а проекты вписаны в существующую конструкцию.

Но это не является спецификой края, а характерно для всей страны.

Всего на реализацию в крае региональных проектов в рамках нацпроектов на следующие три года предусмотрено чуть более 7% от общего объема расходов бюджета. Достаточно ли это для достижения серьезных целей и задач, поставленных Президентом? Большой вопрос.

И здесь мы переходим уже к рискам реализации региональных проектов как составной части нацпроектов.

В первую очередь, это финансовые риски, а именно:

недостаточность финансовых ресурсов для достижения целей, как следствие – дополнительные расходы краевого бюджета на софинансирование проектов. Так вместо доли 5/95, на сегодня доля края доходит до половины, а отдельные проекты реализуются вообще без федерального софинансирования.

Также нельзя забывать про дополнительные расходы краевого бюджета на содержание построенных объектов.

Все это позволяет сделать вывод о снижении финансовой самостоятельности региона, и здесь мы опять не одиноки.

Во многом происходит трансформация уже имеющихся ресурсов в региональные проекты. По сути, это те же яйца, в той же корзине, только покрашенные. Но пасха на этом не заканчивается. Мы получаем четкие инструкции с какого конца эти яйца бить, как использовать содержимое и сколько конкретно квадратных километров скорлупы получить.

Здесь речь идет о рисках недостижения показателей и управленческих рисках.

Все это может оказать негативное влияние на результаты оценки деятельности Губернатора и органов исполнительной власти края, что неприемлемо.

И в этой связи нами предложено Правительству продолжить работу по взаимодействию с органами государственной власти Российской Федерации, направленному на увеличение объема финансовой поддержки из федерального бюджета и совершенствование федерального законодательства, оказывающего влияние на краевой бюджет.

Также речь может идти о переносе обязательств на федеральный уровень, к примеру, обсуждаемое намерение по платежам за неработающее население.

Ну и не могу не остановиться на ряде традиционно озвучиваемых на этой трибуне нами тем. Речь, естественно, не о том, что «Карфаген должен быть разрушен».

Так, по-прежнему остается не решенным вопрос взаимосвязи между бюджетным и стратегическим планированием – цели и задачи госпрограмм не всегда соответствуют приоритетам и основным направлениям государственной политики края, отраженным в Стратегии 2030.

Изменение объемов финансового обеспечения госпрограмм не всегда увязаны с установленными значениями показателей, а также ожидаемыми результатами от реализации мероприятий.

Отсутствует положительная динамика по ряду показателей, что зачастую связано с тем, что финансирование мероприятия запланировано лишь в том объеме, который позволяет держать под контролем текущую ситуацию, а не улучшать положение дел.

В качестве примера могу привести направление средств дорожного фонда на содержание краевых автодорог, при котором нормативный уровень их содержания уже в течение 4 лет сохраняется на одном уровне 40%.

По-прежнему отмечаем необходимость дальнейшего укрупнения мер социальной поддержки, более взвешенного подхода к формированию Перечня строек, в частности, и повышения внимания к теме незавершенного строительства в общем, решению вопросов цифровизации, региональной, в том числе, малой авиации, нуждающейся в соответствующей инфраструктуре.

По-прежнему формирование расходов происходит в отсутствии методики планирования бюджетных ассигнований.

В заключение хочу отметить, что в процессе рассмотрения проекта бюджета мы старались обсудить с Правительством края все наши замечания и предложения, получили соответствующий отклик и надеемся на дальнейшее продуктивное сотрудничество, видя свою основную задачу в содействии ответственному государственному управлению.