

Результаты экспертизы проекта закона о краевом бюджете на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов

Доклад председателя Счетной палаты Красноярского края Д.В. Воропаева на публичных слушаниях по вопросу «О краевом бюджете на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов»
26 ноября 2020 года

Добрый день, уважаемый президиум,
уважаемые участники слушаний!

Вашему вниманию предлагаются основные результаты экспертизы проекта закона о краевом бюджете на очередной бюджетный цикл.

Заключение, в котором содержится подробная информация по всем рассматриваемым нами вопросам, как это вменено нам действующим законодательством, в установленном порядке было подготовлено и направлено в Законодательное Собрание. Также при его подготовке мы активно взаимодействовали с министерствами финансов и экономики края.

Для подтверждения обоснованности прогнозных параметров и полноты отражения доходов Счетной палатой проведен **анализ макроэкономических показателей**, используемых при составлении проекта краевого бюджета.

Так, согласно базовому варианту Прогноза СЭР, ставшему основой для формирования Проекта краевого бюджета, в предстоящем бюджетном цикле ожидается восстановление экономики края после спада производства в 2020 году, вызванного распространением коронавирусной инфекции и введенными в связи с этим ограничительными мерами, что соответствует общероссийским тенденциям.

В крае ожидается умеренный рост инвестиций в 2021-2022 годах с его ускорением в 2023 году. Но даже этот прогноз, по нашему мнению, является для края труднореализуемым, поскольку в условиях высоких рисков мировой рецессии учитывает инвестиционные проекты, которые инвесторы и при более благоприятных экономических обстоятельствах регулярно декларируют, но не реализуют, или реализуют с отставанием от графиков.

Мировая рецессия является также и основным риском для достижения прогнозных показателей промышленного производства, ожидаемого в пределах 2% в год, ввиду большой зависимости края от сырьевого экспорта и складывающейся мировой конъюнктуры.

С учетом вышеизложенного, более вероятным представляется консервативный вариант Прогноза СЭР, предусматривающий спад в экономике края в 2021 году с дальнейшим постепенным ее восстановлением.

В сложившихся обстоятельствах существенно осложняется задача по достижению стратегических ориентиров социально-экономического развития края, обозначенных в Стратегии 2030, и национальных целей, отраженных в Указах Президента РФ № 204 и № 474.

Как следствие – риски недопоступлений доходов, прогноз поступления которых на 2021-2023 годы формировался в том числе в условиях изменений положений бюджетного и налогового законодательства.

При этом ключевыми источниками риска для параметров прогноза краевого бюджета по налоговым доходам являются усугубление макроэкономической нестабильности на фоне распространения новых волн коронавирусной инфекции, снижение поступлений от основного налогоплательщика края ПАО «ГМК «Норильский никель» и возрастающий объем переплаты по основным налогам.

Резервом роста доходной части краевого бюджета, по-прежнему, остается повышение собираемости по налоговым и неналоговым платежам, взыскание задолженности по ним.

Структура расходов краевого бюджета в 2021 году по сравнению с текущим годом существенно не меняется.

Меры социальной поддержки граждан сохранены. При этом не обеспечена индексация публичных нормативных обязательств в 2022-2023 годах, а также заработной платы государственных служащих и работников краевых государственных учреждений, что не в полной мере обеспечивает основные государственные гарантии по оплате труда.

Основной объем расходов бюджета краевого бюджета сформирован в программном формате. В 2021 году удельный вес расходов на реализацию государственных программ края составит 96,1%.

При этом мы по-прежнему отмечаем резервы повышения качества этих программных документов при формировании бюджета и внесении в него изменений.

По результатам проведения экспертизы проектов госпрограмм в очередной раз установлен ряд системных недостатков, отмечаемых нами в заключениях, связанных как с отсутствием взаимосвязи между бюджетным и стратегическим планированием, так и с банальным, на наш взгляд, отсутствием в них методик распределения субсидий муниципальным образованиям края.

Повышение качества реализации госпрограмм должно являться одной из ключевых задач органов исполнительной власти края, поскольку они являются основным инструментом реализации национальных проектов.

Предлагаемый к утверждению Законопроектом объем бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий региональных проектов в рамках 17 госпрограмм края на 2021 год составляет 23 млрд рублей и обеспечивает соблюдение установленных на федеральном уровне условий софинансирования.

Нарушения и недостатки при формировании расходов краевого бюджета

При этом расходы краевого бюджета на 2021-2023 годы сформированы в отсутствие установленной финансовым органом края методики планирования бюджетных ассигнований, наличие которой предусмотрено БК РФ и Законом края о бюджетном процессе.

Так же, как и в предыдущие годы мы отметили наличие ассигнований, предусмотренных при отсутствии нормативных правовых актов, формирующих расходные обязательства на их предоставление, а также мероприятия, не соответствующие полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Наличие в реестре расходных обязательств нормативных правовых актов, утративших силу и не содержащих оснований для их возникновения, свидетельствует о неисполнении полномочий ГРБС и необходимости усиления контроля со стороны минфина края.

О несоблюдении принципа достоверности бюджета в части реалистичности расчета расходов бюджета свидетельствует завышение в Проекте краевого бюджета объема бюджетных ассигнований на обязательное медицинское страхование неработающего населения в бюджет ФОМС.

Резерв средств на Министерстве финансов края без распределения по получателям не обеспечивает соблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств.

В части Перечня строек мы отметили его частичное формирование с нарушением норм действующего законодательства, в отсутствие необходимой технической и разрешительной документации, в том числе: включение объектов с низкой степенью технической готовности, не имеющих ПСД, положительного заключения экспертизы или правоустанавливающих документов на земельный участок, что может оказать существенное влияние на эффективность расходования бюджетных средств.

В то же время:

Несмотря на обозначенные нарушения и недостатки, в целом, представленный на экспертизу Проект закона края о бюджете сформирован с учетом установленных БК РФ принципов сбалансированности бюджета (статья 33 БК РФ) и общего (совокупного) покрытия расходов бюджета (статья 35 БК РФ).

Размер резервного фонда Правительства края, дефицита бюджета, объем государственного долга и расходов на его обслуживание не превышают ограничений, установленных бюджетным законодательством.

Несмотря на рост государственного долга и расходов на его обслуживание динамика коэффициентов, характеризующих долговую нагрузку краевого бюджета в 2021-2023 годах, свидетельствуют о том, что Красноярский край сохранит свои позиции в числе регионов с высоким уровнем долговой устойчивости.

При этом замещение бюджетных кредитов банковскими влечет риски роста расходов на обслуживание государственного долга края и, как следствие, снижение рейтинговых позиций края.

Подводя итог, хочу отметить следующее.

В условиях напряженности параметров бюджета и существующих рисков по доходам менее всего хотелось бы в течение года характеризовать его исполнение с применением модных нынче выражений типа шринкфляции и даунсайзинга. В то же время выполнение краем принятых обязательств в полном объеме во многом зависит от решений, принимаемых на федеральном уровне.

По результатам экспертизы проекта бюджета **Правительству Красноярского края** и **Минфину** сформулированы соответствующие предложения, в том числе в озвученной части.

Доклад окончен. Спасибо за внимание.