



# КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярска

## **Заключение по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярска «Управление муниципальными финансами» на 2021 год и плановый период 2022 – 2023 годов»**

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, Порядком принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска, утвержденным постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 (далее – Порядок № 153), требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярска СФК 1 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярска «Управление муниципальными финансами» на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов» (далее – Проект).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее.

### **I. Анализ соответствия целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере управления финансами**

Основой для формирования Проекта стали такие документы, как: распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах»; государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320; государственная программа Красноярского края «Управление государственными финансами», утвержденная постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 501-п.

Указанными документами предусматриваются действия по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, повышению качества и прозрачности управления государственными финансами, развитие систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Цели и задачи Проекта (цели: обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета города Красноярска, повышение качества и прозрачности

управления муниципальными финансами достигается путем решения следующих задач: повышение качества и эффективности управления муниципальными финансами, в том числе с учетом применения принципов программно-целевого и проектного планирования; мобилизация доходов бюджета города; мобилизация доходов бюджета города; нормативно-методическое обеспечение бюджетного процесса в городе, организация планирования и исполнения бюджета города; обеспечение внутреннего муниципального финансового контроля; эффективное управление муниципальным долгом города (Красноярска) сонаправлены государственной политике Российской Федерации и Красноярского края в сфере управления финансами.

Относительно государственных программ Российской Федерации и Красноярского края Проектом в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления сохраняется дополнительно предусмотренная задача по мобилизации доходов в бюджет города.

Сопоставление целей и задач Проекта с государственными программами РФ и Красноярского края представлено в приложении 1 к заключению.

## **II. Оценка соответствия Проекта приоритетам социально-экономического развития города Красноярска**

Программа является одним из инструментов реализации Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утверждённой решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия), и нацелена на стратегическую цель по обеспечению публичного эффективного управления муниципальными финансами (приложение 2 к заключению).

Достижение вышеназванной стратегической цели и решение задач Стратегии, определенных Планом мероприятий по ее реализации, утверждённым постановлением администрации города от 30.06.2020 № 501 (далее – План реализации), запланировано путем проведения ряда программных и непрограммных мероприятий со сроком реализации 2020-2030 годы. Мероприятия в части стабилизации объема и структуры муниципального долга города Красноярска предлагается реализовать в рамках Проекта.

Определенные цели, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям краткого варианта проекта прогноза социально-экономического развития города на 2021-2023 годы (далее – ПСЭР на 2021-2023 годы), а также коррелируют с полномочиями органов местного самоуправления, установленными Федеральным законом от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Финансовое обеспечение муниципальной программы соответствует нормам ст. 86 БК РФ.

Вместе с тем, в Планах реализации в сфере управления финансами предусмотрено только 2 показателя:

«Удельный вес муниципального долга в собственных доходах бюджета города» (учтен в Проекте);

«Доля реализованных проектов инициативного бюджетирования в общем количестве проектов инициативного бюджетирования, победивших в конкурсном отборе» (не учтен в Проекте).

### III. Анализ структуры и содержания Проекта

Согласно паспорту Проекта ответственный исполнитель - департамент финансов администрации города, соисполнители по программе отсутствуют.

Наименования ответственного исполнителя и наименование программы соответствуют распоряжению администрации города от 16.07.2020 № 241-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярск на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов». Наименование разделов паспорта Проекта и подпрограмм Проекта соответствуют наименованиям разделов, определенным Порядком № 153.

К Проекту приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование (далее – ФЭО)).

Структура Проекта представлена на следующей схеме:



Программу предлагается утвердить в составе одной подпрограммы (в рамках которой планируется реализация 3-х мероприятий) и одного отдельного мероприятия.

По сравнению с муниципальной программой на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов в первоначальной редакции (далее – Программа на 2020-2022 годы) структура программы не изменилась.

Цели Проекта остались без изменения, изменилась формулировка одной из 5-ти задач программы:

«повышение качества и эффективности управления муниципальными финансами, в том числе с учетом применения принципов программно-целевого и проектного планирования» вместо «повышение эффективности управления муниципальными финансами, в том числе с учетом применения принципов программно-целевого и проектного планирования».

Цели и задачи подпрограммы и отдельного мероприятия взаимосвязаны с целями и задачами Проекта (приложение 3 к заключению).

По сравнению с Программой на 2020-2022 годы изменилась формулировка 1-й из 8 задач подпрограммы 1 «Организация бюджетного процесса»:

«мобилизация собственных доходов бюджета города и привлечение средств из вышестоящих бюджетов» вместо «координация деятельности органов администрации города по мобилизации собственных доходов бюджета города и привлечению средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

В рамках отдельного мероприятия «Управление муниципальным долгом города Красноярска» уточнились 2 направления деятельности: «Снижение удельного веса муниципального долга в собственных доходах бюджета города с целью достижения показателей долговой устойчивости, установленных БК РФ по высокому уровню долговой устойчивости»; «Совершенствование структуры муниципального долга с целью равномерного распределения долговой нагрузки по годам».

#### IV. Анализ финансового обеспечения Проекта

Объем финансовых средств на реализацию Проекта в трехлетнем периоде предусмотрен за счет средств бюджета города в сумме 4 114,4 млн. рублей, в том числе:

2021 год – 1 394,7 млн. рублей или 33,9% от общего объема бюджетных ассигнований на реализацию Проекта;

2022 год – 1 367,9 млн. рублей или 33,3% от общего объема бюджетных ассигнований (снижение к 2021 году на 1,9%);

2023 год – 1 351,7 млн. рублей или 32,9% от общего объема бюджетных ассигнований (снижение к 2021 году на 3,0%).

Сопоставление объемов бюджетных ассигнований подпрограммы и отдельного мероприятия Проекта и Программы на 2020-2022 годы представлено в таблице.

млн. рублей

№ п/п	Наименование	Программа 2020-2022				Проект				Темп прироста (+) / снижения (-) объема финансирования, % 9=8/4
		2020	2021	2022	Итого	2021	2022	2023	Итого	
		1	2	3	4=1+2+3	5	6	7	8=5+6+7	
I	Программа "Управление муниципальными финансами"	1 468,1	1 456,0	1 448,6	4 372,7	1 394,7	1 367,9	1 351,7	4 114,3	-5,9
1.	Подпрограмма "Организация бюджетного процесса"	181,0	180,9	180,9	542,8	216,6	216,6	216,6	649,8	19,7
2.	Отдельное мероприятие "Управление муниципальным долгом города Красноярска"	1 287,1	1 275,1	1 267,7	3 829,9	1 178,1	1 151,3	1 135,1	3 464,5	-9,5

Проектом сохранены основные направления расходования средств, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы.

Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде определен в сумме 4 114,3 млн. рублей, что на 5,9% меньше объема ассигнований, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы (расходы в 2021 году

на реализацию Проекта к расходам в 2021 году Программы на 2020-2022 годы запланированы со снижением на 4,2%, в 2022 году к 2022 году Программы на 2020-2022 годы – со снижением на 5,6%).

В основном это связано со снижением расходов по отдельному мероприятию «Управление муниципальным долгом города Красноярска».

На долю данного мероприятия, как и в Программе на 2020-2022 годы, приходится основная часть расходов: 2

в 2021 году – 84,5% в сумме 1 178,1 млн. рублей (со снижением к 2020 году в Программе на 2020-2022 годы на 3,2 процентных пунктов; к 2021 году в Программе на 2020-2022 годы на 3,1 процентный пункт);

в 2022 году – 84,2% в сумме 1 367,9 млн. рублей (со снижением к 2021 году в Проекте на 0,3 процентных пунктов, к 2021 году в Программе на 2020-2022 годы на 3,4 процентных пунктов);

в 2023 году – 84,0% в сумме 1 135,1 млн. рублей (со снижением к 2021 году в Проекте на 0,5 процентных пунктов).

Сопоставление объемов финансирования Проекта в разрезе основных и отдельных мероприятий программы и объемов финансирования, утвержденных в Программе на 2020-2022 годы, с фактически освоенными средствами за 2019 год представлено в приложении 4 к заключению.

В ФЭО к Проекту содержится информация о подходах по формированию суммы расходов по отдельному мероприятию «Управление муниципальным долгом» исходя из вида долговых обязательств и процентных ставок по ним, но без планируемого объема привлечения заемных средств и суммы расходов на уплату процентов в каждом периоде.

Так, например, бюджетные кредиты планируется привлекать по ставке 0,1% годовых.

По новым коммерческим кредитам, планируемым к привлечению в 2021-2023 годах, расходы запланированы исходя из ставки 7,0% годовых с учетом ценовых предложений коммерческих банков, предоставленных в рамках проведения электронных аукционов по кредитованию бюджета города в октябре 2020 года. Следует учитывать, что данная ставка запланирована выше по отношению к действующей ключевой ставке Центрального банка РФ от 27.07.2020 на 2,75 процентных пунктов. Вместе с тем, Министерством финансов РФ<sup>1</sup> рекомендовано в контрактах устанавливать условие о расчете процентной ставки, как суммы ключевой ставки ЦБ РФ и надбавки, определяемой указанным контрактом (в размере ключевой ставки ЦБ РФ, увеличенной на 1 процент годовых).

Следует отметить, что расходы на обслуживание коммерческих кредитов ежегодно планировались по ставкам выше ключевой ставки ЦБ РФ на 2,5 процентных пунктов. Сумма отклонения от первоначально запланированных в бюджете расходов в среднем за 3 предшествующих года составила более 450 млн. рублей (экономия).

---

<sup>1</sup> Письмо Минфина РФ от 02.07.2018 № 06-02-12/45544

По действующим коммерческим кредитам со сроком погашения в 2021-2023 годах расходы запланированы исходя из фактических ставок без указания их значения.

Кроме того, запланированы расходы (без указания суммы и объема реализации облигаций) по выплате купонного дохода по облигациям исходя из ставки 6% годовых, сложившейся по итогам размещения облигационных займов на Московской бирже за истекший период 2020 года, и +1% - риск увеличения ставки в связи более низким кредитным рейтингом города по сравнению с рейтингом субъектов РФ, разместивших облигации в 2020 году.

Требования к содержанию пояснительной записки и ФЭО к проекту муниципальной программы Порядком № 153 не установлены, что приводит к тому, что названные документы излагаются формально, являются неинформативными и зачастую не содержат необходимой для оценки проекта информации.

Так, пояснительная записка и ФЭО к Проекту не содержат:

информацию о достаточности финансовых ресурсов для выполнения мероприятий Программы;

информацию о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить соблюдение порядка и методики планирования бюджетных ассигнований<sup>2</sup>, которые в соответствии с Порядком № 153 должны применяться при их планировании на реализацию муниципальных программ.

## **V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта**

5.1. Количественно выраженными характеристиками достижения цели и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

В Проекте программы для достижения цели и поставленных задач сформированы 8 целевых индикаторов и 10 показателей результативности.

Значения и единицы измерения целевых индикаторов и показателей результативности, определенные в приложении 2 к Проекту, соответствуют значениям, установленным для данных показателей в ПСЭР на 2021-2023 годы.

Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным.

5.2. В соответствии с требованиями Порядка № 153 целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются согласно методике измерения и (или) расчета, утверждённой ответственным исполнителем муниципальной программы. Департаментом финансов данная методика утверждена приказом от 30.09.2020 № 294.

Следует отметить, что в Проекте, в основном, все целевые индикаторы и показатели результативности сформированы со значениями, имеющими

---

<sup>2</sup>Приказ департамента финансов администрации города от 13.02.2019 № 53 «Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований»

относительные величины (%). По ряду из них источником информации является решение о бюджете города и годовой отчет об исполнении бюджета города. Проверить обоснованность запланированных по ним значений не представляется возможным ввиду того, что документы на плановый период еще не утверждены.

5.3. В государственной программе Красноярского края «Управление государственными финансами» предусмотрен целевой показатель, отражающий степень качества управления региональными финансами, который присваивается Красноярскому краю по результатам комплексной оценки качества управления региональными финансами в соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 03.12.2010<sup>3</sup>. Учитывая сонаправленность муниципальной программы государственной политике в сфере финансов предлагаем рассмотреть целесообразность включения в Проект аналогичного показателя, отражающего степень качества управления муниципальными финансами, которую определяет Министерство финансов Красноярского края в соответствии со своим приказом от 31.01.2010 № 10<sup>4</sup>.

5.4. По отношению к значениям показателей в Программе на 2020-2022 годы (приложение 5 к заключению):

✓ В Проект включен 1 показатель результативности:

«Соотношение количества контрольных мероприятий, в ходе которых выявлены нарушения, к общему количеству проведенных контрольных мероприятий» со значением «не менее 80%» ежегодно (в Программе на 2020-2022 годы данный показатель был целевым индикатором);

✓ Исключены 2 целевых индикатора и 2 показателя результативности:

целевой индикатор «Объем просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая уплату страховых взносов) муниципальных учреждений»;

целевой индикатор «Соотношение количества контрольных мероприятий, в ходе которых выявлены нарушения, к общему количеству проведенных контрольных мероприятий»;

показатель результативности «Количество проведенных контрольных мероприятий»;

показатель результативности «Соотношение количества фактически проведенных контрольных мероприятий с количеством запланированных».

✓ Значения по 7 целевым индикаторам и 9 показателям результативности запланированы без динамики. Из них 5 целевых индикаторов и 7 показателей результативности сформированы на уровне значений Программы на 2020-2022 годы. В частности, целевой индикатор «Удельный вес муниципального долга в собственных доходах бюджета города» запланирован со значением «не более 50%», что согласно БК РФ соответствует высокому уровню долговой устойчивости. Согласно Проекту объем муниципального долга к концу 2020 года будет снижен до 10,7 млрд. рублей, доля долга в собственных доходах – 63,1%. В 2021 году

<sup>3</sup> «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»

<sup>4</sup> «Об утверждении порядка проведения мониторинга оценки качества управления муниципальными финансами в муниципальных районах и городских округах Красноярского края»

планируется продолжить работу с Правительством Красноярского края по привлечению финансовой помощи из краевого бюджета на сокращение объема долга.

Следует отметить, что в случае недостижения вышеназванного значения планового значения целевого индикатора, начиная с 2022 года<sup>5</sup>, возникают «ограничения», установленные ст. 107.1 БК РФ.

✓ Запланирована положительная динамика в плановом периоде:

по показателю результативности «Количество посещений сайта «Открытый бюджет» - с 90 000 посещений в 2021 году до 93 000 посещений в 2023 году;

по целевому индикатору «Темп прироста доходной части бюджета города»: 2021 год – 3,2% (с ростом к 2020 году в Программе на 2020-2022 годы на 0,2 процентных пунктов); 2022 год – 3,4%; 2023 год - 3,5%. В Проекте содержится информация только об общей сумме доходов бюджета без распределения запланированных сумм на собственные средства (налоговые и неналоговые), а также безвозмездные поступления. В связи с чем проанализировать за счет каких доходных источников будет обеспечен прирост доходов, не представляется возможным. Аналогичное замечание обозначалось КСП при проведении финансово-экономической экспертизы Программы на 2020-2022 годы.

5.5. В соответствии с требованиями Порядка № 153 по каждому показателю (индикатору) приводится весовой критерий, характеризующий приоритетность данного показателя в соответствии с ключевыми приоритетами. Суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм и отдельных мероприятий должно равняться единице.

Данное требование в Проекте соблюдено - сумма весовых критериев равна единице. Каждому показателю присвоен весовой критерий – 0,1.

5.6. В соответствии с Порядком № 153 в программе указывается периодичность определения значений целевых индикаторов и показателей результативности в соответствии с методикой измерения и (или) расчета целевых индикаторов и показателей результативности муниципальной программы.

В Проекте большинство целевых индикаторов и показателей результативности определяются по итогам года. В связи с этим ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактических достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

Анализ мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта, показал наличие взаимосвязи между ними (приложение б к заключению).

---

<sup>5</sup> При условии, что Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» будет подписан и опубликован в установленном порядке



Некоторые недостатки Порядка № 153 приведены в приложении 7 к заключению.

## **VI. Выводы по результатам проведенной экспертизы**

1. Цели и задачи Проекта в целом соответствуют: основным приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере управления финансами;

основным положениям Стратегии, проекта ПСЭР на 2020-2022 годы и ориентированы на развитие в сфере управления финансами. В Проекте учтен один показатель «Удельный вес муниципального долга в собственных доходах бюджета города» из Плана реализации Стратегии.

2. Цели, задачи, структура, мероприятия Проекта не изменились по сравнению с Программой на 2020-2022 годы, что указывает на преемственность Проекта с действующей программой.

Изменилось количество целевых индикаторов и показателей результативности (исключены 2 целевых индикатора и 2 показателя результативности, включен 1 показатель результативности);

3. Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде запланирован в сумме 4 114,3 млн. рублей, что на 5,9% меньше объема ассигнований, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы (расходы в 2021 году на реализацию Проекта программы к расходам в 2021 году Программы на 2020-2022 годы запланированы со снижением на 4,2%, в 2022 году к 2022 году Программы на 2020-2022 годы – со снижением на 5,6%). Таким образом, ассигнования, предусмотренные Проектом в 2021-2022 годах, не соответствуют ассигнованиям в 2021-2022 годах Программы на 2020-2022 годы (которая действует по 31 декабря 2020 года).

4. В ФЭО к Проекту не в полном объеме обоснована запланированная сумма ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения ее мероприятий.

Отсутствие в материалах к Проекту информации о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию Проекта не обеспечивает их «прозрачность».

5. В связи с определением значений большинства индикаторов и показателей результативности программы ежегодно, ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактических достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

6. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным, ввиду отсутствия в Порядке № 153 требований к содержанию пояснительной записки и финансово-экономического обоснования.

Предложения:

1. Инициировать:

внесение изменений в Порядок № 153 в части продления сроков реализации муниципальной программы;

установление единых требований к пояснительной записке и ФЭО.

2. Рассмотреть вопросы:

включения в Проект показателя, предусмотренного в государственной программе Красноярского края;

определения значений индикаторов и показателей результативности «на промежуточных этапах» с целью своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

3. Продолжать взаимодействие с Правительством Красноярского края по привлечению бюджетных кредитов, а также финансовой помощи на погашение коммерческих кредитов с целью минимизации расходов на обслуживание долга.