**Доклад**

**к Заключению Контрольно-счётной палаты муниципального образования город Краснодар на проект решения городской Думы Краснодара "О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов"**

Заключение Контрольно-счётной палаты муниципального образования город Краснодар на проект решения городской Думы Краснодара «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее - Проект местного бюджета) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Краснодар и Положением о Контрольно-счётной палате муниципального образования город Краснодар.

В ходе экспертизы в Контрольно-счетную палату дополнительно был внесен проект решения с внесенными изменениями в Проект решения о бюджете с учетом замечаний, принятых по итогам публичных слушаний и с учетом изменения ставок по земельному налогу (решение городской Думы Краснодара от 22.11.2012) , изменивший основные характеристики местного бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. Экспертиза Проекта решения о бюджете была проведена с учетом внесенных в него изменений.

Проекты решения о бюджете внесены в городскую Думу Краснодара в срок, установленный ст. 185 Бюджетного Кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание документов, представленных с проектом бюджета, соответствуют статье 184.2 Бюджетного Кодекса Российской Федерации и ст. 16 Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Краснодар.

Целями Заключения являлись:

– экспертиза обоснованности доходных статей Проекта местного бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, наличие и соблюдение законодательства и нормативных правовых актов;

– анализ расходных статей Проекта местного бюджета на 2013 год в разрезе разделов и подразделов функциональной классификации расходов;

– оценка сбалансированности местного бюджета, предельного объема муниципального долга, предельного объема расходов на его обслуживание;

– анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании город Краснодар и подготовка предложений, направленных на его совершенствование.

При подготовке Заключения проанализированы материалы, представленные в Контрольно-счетную палату с Проектом решения о местном бюджете, проверена обоснованность показателей Проекта местного бюджета на основе расчетов, представленных по запросу Контрольно-счетной палаты, использованы результаты проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В соответствии с ч. 2 ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление проекта бюджета основано на:

• Бюджетном послании Президента Российской Федерации;

• Прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар на 2013-2015 годы;

• Основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования город Краснодар на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

Анализ Прогноза социально – экономического развития муниципального образования город Краснодар на 2013– 2015 годы (далее-Прогноз) и ожидаемых итогов социально – экономического развития муниципального образования город Краснодар за 2012 год показал, что Прогноз в целом, характеризуется положительной динамикой развития отраслей экономики города Краснодара, что позволяет считать указанный Прогноз оптимистичным.

Следует отметить, что темпы роста налога на прибыль организаций на предстоящую трехлетку заложены в Проекте решения о бюджете выше, чем темпы роста прибыли прибыльных предприятий в Прогнозе, что свидетельствует о напряженности плановых объемов по указанному налогу. Вместе с тем, при сравнении прогнозных значений на 2013 год с 2012 годом наблюдается превышение темпов роста фонда заработной платы над темпами роста налога на доходы физических лиц. Это свидетельствует о наличии резервов по указанному налогу в 2013 году.

Формирование Проекта местного бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов осуществлено в условиях изменений законодательства на федеральном и региональном уровнях, а также муниципальных нормативно-правовых актов. Наиболее значимыми из них являются:

- с 1 января 2013 года главой 26.5 Налогового Кодекса Российской Федерации введена патентная система налогообложения для индивидуальных предпринимателей и доход от налогообложения в полном объёме будет зачисляться в бюджет городского округа. Вышеприведенный вид доходного источника на 2013 год запланирован в сумме 50 000,0 тыс. рублей, а на плановый период 2014 и 2015 годы сформирован с ростом по сравнению с предыдущим годом, 55 000,0 тыс. рублей и 65 000,0 тыс. рублей, соответственно;

- в соответствии с Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 24.05.2012 № 591 установлен коэффициент пересчёта восстановительной стоимости строений, помещений и сооружений, принадлежащих гражданам на праве собственности;

- в соответствии с решением городской Думы Краснодара от 22.11.2012 № 37 п.2 изменены ставки земельного налога. Планируемые поступления доходов по этой статье увеличатся в 2013 году на 500,0 тыс.рублей, в 2014 году – на 850,0 тыс.рублей, в 2015 году – 930,0 тыс.рублей.

Контрольно-счетная палата отмечает в целом соответствие представленного Проекта местного бюджета Основным направлениям бюджетной и налоговой политики муниципального образования город Краснодар на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов (далее - Основные направления бюджетной и налоговой политики), за исключением следующих:

- программно-целевой принцип планирования не находит отражения в Проекте решения о бюджете, отмечено снижение доли программ в общем объеме расходов бюджета с 6,2% в 2012 году до 0,1 % к 2015 году;

- Основными направлениями бюджетной и налоговой политики отмечено, что имеющиеся резервы налогообложения, а так же возможности для усиления работы по администрированию налоговых и неналоговых платежей позволяют реально ориентироваться на ежегодный рост доходов местного бюджета не менее чем на 5 – 10 процентов. В то же время, в Проекте решения о бюджете планируется увеличение объёма поступления налоговых и неналоговых доходов в 2013 году на 3,9% по сравнению с ожидаемым исполнением за 2012 год и в 2015 году на 2,5% к предыдущему году;

- запланированный дефицит местного бюджета на 2013 год в размере 4 198 574,0 тыс. рублей в 2 раза превышает ожидаемый дефицит за 2012 год, что не соответствует Основным направлениям бюджетной и налоговой политики в части недопущения роста дефицита местного бюджета;

- рост муниципального долга на протяжении всего периода 2013-2015 годов (с 12 458 569,0 тыс. рублей до 13 341 859,0 тыс. рублей) и приближение его объема к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также значительное увеличение расходов на его обслуживание не отвечают поставленным целям и задачам Основных направлений бюджетной и налоговой политики в части обеспечения бюджетной устойчивости в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Экспертиза Проекта местного бюджета выявила отдельные недостатки в области правового регулирования бюджетного процесса в муниципальном образовании, выразившиеся:

- в отсутствии правового механизма реализации предложений, принятых по результатам рассмотрения Проекта местного бюджета на публичных слушаниях;

- в необходимости конкретизации Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Краснодар по ряду оснований, в частности - рассмотрение возможности введения порядка рассмотрения Проекта местного бюджета в нескольких чтениях, с определением предметом первого чтения: «основные характеристики местного бюджета».

Данные недостатки были озвучены Контрольно-счетной палатой при подготовке Заключения на проект бюджета 2012 года с конкретными рекомендациями по их устранению, которые до настоящего времени не учтены.

Так же в Заключении отражены отдельные замечания к полноте текстовых статей Проекта решения о местном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

Рассматриваемый Проект местного бюджета сформирован с учетом доходов и расходов, осуществляемых за счет субвенций и дотаций из бюджета Краснодарского края в соответствии с проектом Закона Краснодарского края «О бюджете Краснодарского края на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», которым не предусмотрены субсидий и иные межбюджетные трансферты муниципальному образованию город Краснодар.

Согласно Проекту местного бюджета:

Общий объём доходов на 2013 год запланирован в сумме 14 574 758,7 тыс. рублей со снижением в сравнении с оценкой ожидаемого исполнения за 2012 год на 4 486 701,3 тыс. рублей или на 23,5%. Снижение объема доходов обусловлено сокращением плановых назначений по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям из краевого бюджета.

План на 2013 год по неналоговым доходам предусмотрен в сумме 1 586 606,0 тыс. рублей, что ниже ожидаемого исполнения 2012 года на 260 897,0 тыс. рублей или на 14,1%.

Безвозмездные поступления предусмотрены в объёме 3 574 676,7 тыс. рублей со снижением к ожидаемому исполнению на 4 900 008,3 тыс. рублей или на 57,8%.

На плановый период 2014 и 2015 годы доходы бюджета сформированы с положительной динамикой по сравнению с предыдущим периодом, соответственно, 13,5% и 2,1%.

Необходимо отметить, что, несмотря на рекомендации Контрольно-счётной палаты в предыдущем Заключении, в материалах к Проекту решения о бюджете не представлены расчеты по видам доходов и источникам финансирования дефицита местного бюджета, а также проект Программы приватизации на плановый период 2014-2015 годов, что не позволяет сделать вывод о достоверности их планирования.

Общий объем расходов местного бюджета на 2013 год установлен в сумме 18 773 332,7 тыс. рублей со снижением к уточненным назначениям на 2012 год (по состоянию на 01.11.2012) на 4 423 362,4 тыс. рублей или 19,1% и ожидаемому исполнению бюджета за 2012 год на 2 435 393,1 тыс. рублей или 11,5%. Указанное снижение обусловлено, в основном, уменьшением на 2013 год объема расходов, осуществляемых за счет средств краевого бюджета на 5 317 775,2 тыс. рублей к уточненным назначениям на 2012 год и ожидаемому исполнению бюджета за этот же год.

Бюджет сформирован с дефицитом на 2013 год в размере 4 198 574,0 тыс. рублей, что в 2 раза превышает ожидаемый дефицит за 2012 год. В 2014 году планируется профицит в размере 1 772 995,0 тыс. рублей, в 2015 году – дефицит в размере 185 721,0 тыс. рублей. Планирование профицитного бюджета в 2014 году сопровождается планированием значительного роста муниципального внутреннего долга и расходов на его обслуживание.

Согласно Программы муниципальных заимствований на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, привлечение заимствований на протяжении всего планируемого периода продолжает оставаться на высоком уровне. Так, по сравнению с исполнением Программы муниципальных заимствований на 01.11.2012 в 2013 году объем привлечения заимствований возрастает в 5,3 раз и составит 7 398 569,0 тыс. рублей, в 2014 году – в 2,7 раза и составит 3 795 574,0 тыс. рублей, в 2015 году – в 4,2 раза и составит 5 856 290,0 тыс. рублей.

Объем муниципального долга местного бюджета планируется увеличить с 12 458 569,0 тыс. рублей в 2013 году до 13 341 859,0 тыс. рублей в 2015 году, что составит 99,8% от общего объема доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений на 2015 год.

Расходы на обслуживание муниципального долга в 2013 году увеличатся в 2,4 раза по сравнению с ожидаемым исполнением в 2012 году и в 2015 году составят 1 500 087,9 тыс. рублей

В полном объеме соблюдены ограничения, установленные Бюджетным Кодексом Российской Федерации по параметрам муниципального долга и расходам на его обслуживание, по объему резервного фонда и условно утвержденных расходов.

Несмотря за высокий уровень планируемых на 2013 год расходов, Контрольно-счётная палата отмечает невозможность исполнения отдельных расходных обязательств МО город Краснодар в связи с недостаточным объемом выделенных бюджетных ассигнований.

Так, например, в Проекте решения о бюджете не учтена потребность в средствах на предусмотренное повышение заработной платы работникам бюджетной сферы с 1.09.2013 и 1.10.2013 на 5,5%.

В нарушение ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации объемы предусмотренных ассигнований в Проекте решения о бюджете меньше объемов финансирования, предусмотренных непосредственно муниципальными долгосрочными целевыми программами:

1) на 2013 год:

– МДЦП «Поддержка общественных инициатив и развития гражданского общества» на 2009-2013 годы - на 1 330,0 тыс. рублей;

– МДЦП «Жилище» на 2011–2015 годы - на 405 600,0 тыс. рублей.

– МДЦП «Развитие сети муниципальных дошкольных образовательных учреждений муниципального образования город Краснодар» на 2011-2015 годы – на 572 350,0 тыс. рублей;

2) на плановый период 2014 и 2015 годов:

– МДЦП «Жилище» на 2011-2015 годы - на 163 200,0 тыс. рублей в 2014 году, и на 103 000,0 тыс. рублей в 2015 году;

– МДЦП «Развитие сети муниципальных дошкольных образовательных учреждений муниципального образования город Краснодар» на 2011-2015 годы – на 280 000,0 тыс. рублей в 2014 году, и на 70 000,0 тыс. рублей в 2015 году.

Как и в предыдущем, в Заключение отмечено отсутствие средств на погашение кредиторской задолженности по соответствующим кодам бюджетной классификации при негативной тенденции роста кредиторской задолженности, в том числе просроченной и не обеспеченной лимитами бюджетных обязательств. Так, например, по состоянию на 01.10.2012:

- просроченная кредиторская задолженность составила 1 236 657,7 тыс. рублей, или 35 % от общей суммы кредиторской задолженности, что в 3,5 раза превышает просроченную кредиторскую задолженность аналогичного периода 2011 года;

-кредиторская задолженность, не обеспеченная лимитами бюджетных обязательств возросла в два раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составила 604 399,3 тыс. рублей, или 30% от общей суммы кредиторской задолженности

Также, в Заключении отмечено несоблюдение приоритетов бюджетной и налоговой политики муниципального образования город Краснодар в части концентрации ресурсов на инвестиционных объектах, по которым разработана проектно-сметная документация и начаты строительные работы.

В настоящее время в муниципальных учреждениях города Краснодара числится 988 объектов незавершенных строительством с общими затратами на сумму 11 596 468,59 тыс. рублей, из которых по 579 объектам затраты не производились с 2009 года.

На стадии проектирования числится 60 объектов с затратами на сумму 405 553,57 тыс. рублей (в том числе по 28 объектам средства не выделялись с 2009 года). 342 объекта находятся в 100% готовности, основная часть из них эксплуатируется без ввода в эксплуатацию. Контрольно-счетной палатой отмечено, что несвоевременные оформление актов ввода в эксплуатацию и передача объектов в муниципальную собственность приводят к неполучению в местный бюджет неналоговых доходов в виде арендных платежей за использование имущества.

По результатам экспертизы проекта решения о бюджете Контрольно-счетной палатой разработаны рекомендации по улучшение качества бюджетного процесса в муниципальном образовании город Краснодар, в том числе по обеспечению прозрачности и эффективности исполнения местного бюджета:

1. Обеспечить выполнение целей и задач Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов.

2. В текстовой части Проекта решения о бюджете внести следующие изменения:

2.1. П. 29 Проекта решения о бюджете необходимо привести в соответствие со ст. 158 Бюджетного Кодекса Российской Федерации:

«29. Главным распорядителям средств местного бюджета (бюджета муниципального образования город Краснодар) обеспечить результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными им бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, а также организовать и осуществлять ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности.».

2.2. В соответствие с подпунктом 2 части 4 статьи 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» дополнить текст проекта решения новым пунктом следующего содержания:

«В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля в отношении организаций, получающих субсидии, кредиты и гарантии за счет средств местного бюджета (бюджета муниципального образования город Краснодар), в договорах об их предоставлении установить право Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар на проведение проверки соблюдения условий получения организациями субсидий, кредитов и гарантий за счет средств местного бюджета».

3. В целях обеспечения эффективного исполнения бюджета, неиспользованные средства, выделенные департаменту финансов в виде ассигнований на выполнение решений судебных органов, по результатам ежемесячного анализа исполнения бюджета перераспределять для направления на погашение кредиторской задолженности, возникшей на 01.01.2013 (с отражением по соответствующим кодам целевых статей бюджетной классификации, вводимым приказом директора департамента финансов) и на снижение дефицита местного бюджета (бюджет муниципального образования город Краснодар).

4. Внести изменения в Положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Краснодар:

4.1. Дополнить перечень документов и материалов, которые представляются в городскую Думу Краснодара одновременно с проектом решения о местном бюджете, в части следующих материалов:

– расчеты по видам доходов местного бюджета и источникам финансирования дефицита местного бюджета;

– проект Программы приватизации объектов муниципальной собственности на очередной финансовый год и на плановый период.

4.2. Ввести норму, устанавливающую рассмотрение Проекта решения о местном бюджете в нескольких чтениях, определив предметом первого - рассмотрение основных характеристик местного бюджета.

4.3. Конкретизировать нормы положения о проведении публичных слушаний в части определения порядка и сроков реализации предложений и замечаний, ответственных органов по их выполнению, контроля за ходом исполнения.

5. Изменения проекта решения городской Думы Краснодара о местном бюджете и о внесении изменений в местный бюджет, представленных к рассмотрению, осуществлять в соответствие с Положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Краснодар и требованиями Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

6. Скорректировать план по доходам от сдачи в аренду земли на 2013-2015 годы с учетом сумм имеющейся задолженности;

При планировании неналоговых доходов учитывать суммы возврата дебиторской задолженности в местный бюджет, а также начисленных штрафов, пеней, неустойки.

7. В условиях значительного роста муниципального долга и расходов на его обслуживание, сбалансированность исполнения местного бюджета обеспечивать, прежде всего, за счет выявления резервов налоговых и неналоговых доходов, в том числе за счет улучшения администрирования доходов, исполнения администраторами доходов планов поступления доходов и исключения случаев потерь бюджетных доходов, увеличения доходов от использования муниципальной собственности.

8. В целях снижения рисков в обеспечении устойчивости местного бюджета разработать концепцию управления муниципальным долгом, позволяющую определить основные принципы формирования долга на экономически безопасном уровне долговой нагрузки, поддерживать ликвидность местного бюджета и обеспечить поэтапное сокращение объема долга.

9. В целях вовлечения в доходную часть местного бюджета суммы недоимки по налогам, а также задолженности по арендной плате за землю и муниципальное имущество, при подготовке плана мероприятий администрации муниципального образования город Краснодар (бюджета муниципального образования город Краснодар) по доходам на 2013 год предусмотреть конкретные показатели по сокращению недоимки и задолженности, позволяющие оценивать его исполнение.

10. Принять действенные меры к вводу в эксплуатацию объектов строительства с высокой степенью готовности с целью вовлечения их в хозяйственный оборот и получения дополнительных доходов местным бюджетом.

11. Обеспечить в расходах местного бюджета средства на повышение оплаты труда.

12. Разработать методику планирования бюджетных ассигнований на расходы по решениям судебных органов.

13. Обеспечить соблюдение программно-целевого принципа в планировании бюджетных расходов. Сосредоточить действие муниципальных долгосрочных и ведомственных целевых программ на решении системных проблем в жизнеобеспечении муниципального образования город Краснодар.

14. Устранить нарушения п.2 ст.179 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в части несоответствия объемов финансирования, предусмотренных нормативными правовыми актами по утверждению долгосрочных целевых программ, объемам бюджетных ассигнований, предлагаемых Проектом решения о бюджете.

15. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» дополнить раздел 5 Приложения №1 к постановлению главы МО город Краснодар от 19.12.2008 N 4631 «Об утверждении Порядка разработки, формирования, утверждения и реализации муниципальных целевых программ и создании Совета по муниципальным целевым программам при главе муниципального образования город Краснодар» и пункт 3.4.3. Инструкции по делопроизводству в администрации муниципального образования город Краснодар, утверждённой распоряжением главы МО город Краснодар от 11.07.2008 №177-р, положениями следующего содержания:

«Проекты постановлений об утверждении муниципальных целевых программ после согласования с департаментом финансов администрации муниципального образования город Краснодар направляются на финансово-экономическую экспертизу в Контрольно-счётную палату муниципального образования город Краснодар».

16. Предусмотреть в местном бюджете средства на погашение кредиторской задолженности и просроченной задолженности прошлых лет.

17. Обязать главных распорядителей бюджетных средств:

- осуществлять постоянный контроль за просроченной кредиторской задолженностью, проводя её мониторинг в разрезе бюджетополучателей;

- в соответствии со ст.269 Бюджетного Кодекса Российской Федерации разработать комплекс мер, направленных на проверку бюджетополучателей по вопросу обоснованности возникновения кредиторской задолженности и её достоверности.

18. В целях сокращения объемов незавершенного строительства, сконцентрировать финансовые ресурсы для завершения строительства объектов с высокой степенью готовности.

19. Отраслевым органам администрации муниципального образования город Краснодар принять меры по соблюдению Порядка разработки и реализации решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности муниципального образования город Краснодар, не включенных в целевые программы.

20. Устранить иные нарушения и недостатки, указанные в настоящем Заключении.

Контрольно-счетной палатой рекомендовано городской Думе Краснодара:

- поручить администрации муниципального образования город Краснодар разработать план мероприятий по выполнению рекомендаций Контрольно-счетной палаты и представить отчет о его выполнении до 01.03.2013;

- принять решение городской Думы Краснодара «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годы» с учетом вышеуказанных рекомендаций.