Доклад

по результатам внешней проверки отчета Правительства Республики Хакасия об исполнении республиканского бюджета Республики Хакасия

за 2020 год

Уважаемые участники публичных слушаний!

Контрольно-счетной палатой проведена внешняя проверка отчета Правительства Республики Хакасия об исполнении республиканского бюджета за 2020 год, а также проверка годовой отчетности главных администраторов бюджетных средств.

В ходе внешней проверки подтверждена достоверность годового отчета об исполнении республиканского бюджета. Показатели представленного к утверждению отчета соответствуют фактическому исполнению бюджета в 2020 году, а также нормам бюджетного законодательства. Исполнение бюджета осуществлялось в соответствии с положениями Закона о бюджете республики на 2020 год с учетом изменений по сводной бюджетной росписи.

I. Давая оценку итогов исполнения республиканского бюджета по доходам следует отметить, что перевыполнение бюджетных назначений [+4,5%] обеспечено за счет безвозмездных поступлений на обеспечение сбалансированности бюджетов, реализацию национальных проектов, осуществление различных социальных выплат гражданам, а также средств резервного фонда Правительства Российской Федерации на выплаты, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Наблюдается положительная динамика к уровню поступлений 2019 года - в целом больше на 5,5 млрд. рублей.

План не выполнен практически по всем налоговым доходам, за исключением налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, транспортного налога и сборов за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, что связано с ухудшением экономической ситуации как Российской Федерации, так и Республики Хакасия, в частности с распространением коронавирусной инфекции и наличием отклонений от планируемых значений, учтенных при формировании проекта республиканского бюджета на 2020 год.

Отрицательное влияние на динамику основных макроэкономических показателей развития Республики Хакасия продолжают оказывать такие факторы как: сохранение зависимости экономики республики от нескольких видов экономической деятельности, ограниченность внутренних финансовых ресурсов для обеспечения планируемого экономического роста, снижение инвестиционной активности частного сектора экономики, увеличение цен на энергоносители для категории малого и среднего бизнеса, несбалансированность спроса и предложения на рынке труда.

При этом несмотря на пандемию по основным макроэкономическим показателям, наблюдается рост, который не оказал положительного влияния на доходную часть республиканского бюджета в 2020 году. Так, например, при росте индекса промышленного производства республики на 3%, снижение по налогу на прибыль организаций составило 3,2 млрд. рублей, что обусловлено влиянием внешних экономических факторов на деятельность предприятий обрабатывающей и горнодобывающей отраслей экономики республики.

II. Остановимся на расходах республиканского бюджета.

Расходы по отношению к прошлому году произведены в большем объеме на 12 млрд. рублей, утвержденные бюджетные ассигнования исполнены на 111,8%. Однако сохраняется тенденция роста кредиторской задолженности, которая на конец года увеличилась на 23,9%, и составила 2,6 млрд. рублей, из них 1,2 млрд. рублей приходится на Министерство финансов, вследствие привлечения в качестве источника финансирования дефицита республиканского бюджета средств организаций, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе.

Просроченная задолженность уменьшилась в 2 раза до 509 млн. рублей [12 ГРБС]. Основной причиной неисполнения бюджетных назначений по расходам является недопоступление налоговых доходов республиканского бюджета [5,5 млрд. рублей].

Программа государственных внутренних заимствований Республики Хакасия в части привлечения средств исполнена с превышением на 36,7% [привлечено кредитов – 11,7 млрд. рублей], а в части погашения долговых обязательств – на 27,3% [погашены бюджетные кредиты, кредиты банков и государственные ценные бумаги в объеме 8 млрд. рублей].

Государственный долг с начала года увеличился на 3 миллиарда 741 миллион рублей и на 1 января 2021 года превысил объем поступивших налоговых и неналоговых доходов на 37,5%, данное превышение находится в пределах допустимых значений, установленных на 2020 год Федеральным законом № 367-ФЗ [4,7 млрд. рублей], а именно на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта [3,3 млрд. рублей], и в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов [1,4 млрд. рублей].

Учитывая вышеуказанные допустимые превышения на общую сумму 4,7 млрд. рублей размер дефицита республиканского бюджета по итогам 2020 года, находится в пределах ограничений, установленных Бюджетным кодексом [5,2 млрд. рублей].

Расходы на обслуживание долга уменьшились по сравнению с 2019 годом, что связано с гашением части государственных ценных бумаг Республики Хакасия. Требования к предельному объему заимствований и к уровню расходов на обслуживание госдолга соблюдены.

Однако отдельные обязательства, предусмотренные Соглашениями с федеральным минфином о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, в 2020 году не выполнены, что в свою очередь влечет дополнительную нагрузку на республиканский бюджет в 2021 году в части оплаты бюджетных кредитов сверх графика погашения в размере 706 млн. рублей.

Говоря об основных характеристиках исполнения расходов бюджета, Палата отмечает невыполнение утвержденных бюджетных назначений по 4-м разделам бюджетной классификации «Общегосударственные вопросы» (122 млн. рублей), «Культура, кинематография» (99 млн. рублей), «Физическая культура и спорт» (31 млн. рублей), «Охрана окружающей среды» (50 млн. рублей). Наибольшие объемы (более 100 млн. рублей) неосвоенных бюджетных ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью, приходятся на 5 главных распорядителей.

В 2020 году осуществлена реализация 9-ти национальных проектов с финансовой составляющей, выразившейся исполнением 33-х региональных проектов, основным финансовым источником которых являются средства федерального бюджета, с удельным весом 83,1% (5,2 млрд. рублей). На средства республиканского бюджета приходится 15,3% (961,5 млн. рублей) и Фонда содействия реформированию ЖКХ – 1,6% (98 млн. рублей).

Палатой в рамках ежеквартального мониторинга национальных проектов отмечались отдельные риски, которые по итогам 2020 года привели к недостижению целевых показателей и заданных результатов и неосвоению бюджетных средств в полном объеме:

1. Бюджетные ассигнования за счет средств федерального бюджета не освоены на общую сумму 425 млн. рублей по национальным проектам:

«Здравоохранение» 203 млн. рублей, при строительстве радиологического корпуса [87 млн. рублей], переоснащении республиканской клинической больницы [56 млн. рублей] оснащении детских поликлиник [24 млн. рублей], внедрении единой системы здравоохранения [36 млн. рублей];

«Образование» 107 млн. рублей при строительстве двух общеобразовательных школ на 250 мест каждая в с. Целинное Ширинского района (40 млн. рублей) и в д. Чапаево Усть-Абаканского района (67 млн. рублей);

«Демография» 92 млн. рублей при строительстве детских садов в с. Шира на 260 мест (45 млн. рублей) и с. Новокурск Бейского района на 80 мест (27 млн. рублей), при приобретении спортивного оборудования [12 млн. рублей] и др.

«Жилье и городская среда» 23 млн. рублей, не завершено благоустройство городского парка в г. Черногорск.

2. По итогам 2020 года не достигнуты значения 23 установленных показателей по 5 национальным проектам: «Здравоохранение» (14 показателей), «Демография» (3), «Образование» (3), «Экология» (2) и «Жилье и городская среда» (1). Основной причиной является режим повышенной готовности и недопущения распространения заболеваний, вызванных коронавирусом.

3. По 2-м региональным проектам [«Старшее поколение» и «Новые кадры современного здравоохранения»] не достигнуты количественные показатели по установленным контрольным точкам.

4. По 7-ми региональным проектам [«Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет», «Спорт-норма жизни», «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», «Современная школа», «Формирование комфортной городской среды», «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»] ключевые этапы и контрольные точки проходят с нарушением установленных сроков.

5. Не достигнуты отдельные результаты, запланированные Планом мероприятий по 5-ти региональным проектам:

«Спорт-норма жизни» не оснащены объекты спортивной инфраструктуры спортивно-технологическим оборудованием в г. Черногорске и не создано футбольное поле с искусственным покрытием и легкоатлетическими беговыми дорожками в с. Белый Яр;

«Содействие занятости женщин» не созданы 540 дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, так как не введены в эксплуатацию 4 детских сада: в п. Аскиз (80 мест), с. Калинино (120 мест), с. Шира (260 мест) и с. Новокурск (80 мест), также не введены 48 дополнительных мест в частных дошкольных организациях;

«Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» не построена вертолетная (посадочная) площадка в с. Копьево;

«Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», по обеспечению льготного доступа субъектов МСП к производственным площадям и помещениям в целях создания (развития) производственных и инновационных компаний в промпарке «Черногорский»;

«Формирование комфортной городской среды» не реализовано мероприятие по благоустройству общественной территории в г. Черногорске.

Национальные и соответствующие им региональные проекты интегрированы в государственные программы в качестве основных мероприятий.

В 2020 году на программную часть приходится 98,6% общих расходов республиканского бюджета, которые не освоены на 6,5%, или на 3,9 млрд. рублей.

Государственные программы характеризуются неравномерным уровнем их исполнения. Больше, чем на 90 процентов профинансировано 19 программ на 38,1 миллиардов рублей, среди них [«Развитие здравоохранения РХ», «Развитие образования в РХ» и другие].

От 80 до 90 процентов бюджетных ассигнований направлено на 7 программ на 3,4 млрд. рублей, основные из которых [«Развитие транспортной системы РХ» и «Охрана окружающей среды в РХ»].

По 2 программам на сумму 124 млн. рублей менее 80 процентов [«Информационное общество Республики Хакасия», «Противодействие незаконному обороту наркотиков в РХ»].

В целом не достигнуты плановые значения по 141 показателю из 779 запланированных целевых показателей (18,1%). В основном не выполнены показатели, характеризующие снижение смертности, охват граждан профилактическими медицинскими осмотрами, диспансеризацией, плановой медицинской помощью, выполнение строительных работ или работ по благоустройству, охват населения различными культурными и спортивными мероприятиями, что обусловлено введением ограничительных мер в связи эпидемиологической ситуацией.

Контрольная деятельность Палаты по проверке исполнения государственных программ позволила сделать выводы о наличии определенных проблем при их формировании, исполнении, а также при подготовке отчетов по итогам реализации. Не в полной мере обеспечена взаимосвязь объемов бюджетного финансирования с установленными показателями результативности отдельных госпрограмм. Это касается программ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». «Развитие лесного хозяйства РХ».

Допускаются нарушения *порядков субсидирования* (Министерством транспорта и дорожного хозяйства факты несвоевременного перечисления субсидий на общую сумму 36,4 млн. рублей), *Федерального закона № 44-ФЗ* («Хакасавтодор» 174,6 млн. рублей, связанные с несоблюдением условий реализации контрактов в части нарушения сроков выполнения работ, своевременности расчетов, неприменением мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение подрядчиками обязательств), *неэффективное и нецелевое расходование бюджетных средств* при проверке дома-интерната «Теремок» - 1,4 млн. рублей за 2 месяца 2020 года (на содержание инвалидов с детства в возрасте от 18 до 23 лет, на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работникам, в должностные обязанности которых не входит выполнение функций, связанных с выполнением государственных заданий, по служебным автомобилям, находящимся в распоряжении Минтруда Хакасии для перевозки сотрудников).

Оценка хода реализации регионального проекта по развитию детского здравоохранения выявила неэффективное использование бюджетных средств в общей сумме 11,5 млн. рублей по причине простоя (более 10 месяцев) приобретенного медицинского оборудования, медицинских изделий, организационно планировочных решений внутренних пространств [ГБУЗ РХ: «Черногорская МДБ» 4,5 млн. рублей, «РДКБ» 5,3 млн. рублей, «Белоярская РБ» 1,7 млн. рублей].

Также действующие методики распределения субвенций не обеспечивают на необходимом уровне расходы на осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по обеспечению деятельности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних [на 2021 год объем занижен на 2,1 млн. рублей]. По субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования государственные гарантии не обеспечены субвенцией на 816,2 тыс. рублей за счет неверного применения или неприменения поправочных коэффициентов к нормативам обеспечения государственных гарантий [г. Черногорск и Аскизский район].

В ходе внешней проверки исследованы вопросы реализации республиканской адресной инвестиционной программы, исполнение которой также осуществлялось в рамках госпрограмм. По итогам года бюджетные инвестиции исполнены на 83,5% ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

Так, в течение 2020 года не начато освоение средств по 6-ти объектам, в основном по разработке проектной документации [Реконструкция здания национального краеведческого музея, Детская поликлиника на 200 посещений в смену в с. Аскиз, Реконструкция автомобильной дороги Сарала - Приисковое в Орджоникидзевском районе, Реконструкция мостового перехода через ручей автомобильной дороги подъезд к д. Уты в Бейском районе, Строительство управленческо-лабораторного корпуса со сносом гаражей по адресу: г. Абакан, ул. Вяткина, 3, Строительство автобусных остановок, освещения и тротуаров на участке автомобильной дороги Абакан-- Калы - Сабинка в Бейском районе].

Эффективному использованию средств не способствует кредиторская задолженность, которая образована по 5-ти объектам РАИП в сумме 52,9 млн. рублей. Кроме того, по 6-ти объектам числится дебиторская задолженность – 122,4 млн. рублей, которая в основном сформировалась по «Радиологическому корпусу на базе «Клинического онкологического диспансера» – 58,4 млн. рублей и «Реконструкции участка автомобильной дороги Обход г. Абакана с мостовым переходом через р. Ташеба» 63,4 млн. рублей за счет оплаты авансовых платежей.

В целом на конец отчетного периода числится 57 объектов незавершенного строительства общей стоимостью 4,2 млрд. рублей, в том числе 4 объекта – с 2008, 2011, 2015 и 2016 годов. В числе причин образования объемов незавершенного строительства можно отметить недостаточное финансирование, отсутствие проектного подхода к строительству объектов, недобросовестное выполнение подрядчиками строительных работ.

Следует отметить, что из состава РАИП исключены, либо планируется исключить в 2021 году, объекты, имеющие низкую степень технической готовности, что создает риски неэффективного расходования бюджетных средств в сумме 10,2 млн. рублей [Скотомогильник в Аскизском районе 101 тыс. рублей. Реконструкция зданий Республиканской клинической детской больницы - 8,3 млн. рублей, Реконструкция автомобильной дороги Аскиз - Бирикчуль - Вершина Теи – 0,5 млн. рублей, Региональный центр спортивной подготовки в рп. Вершина Теи – 1,4 млн. рублей].

В связи с этим необходимо проанализировать ситуацию с бюджетными инвестициями в объекты капитального строительства и в целях повышения эффективности бюджетных расходов принять меры к сокращению объемов и количества незавершенного строительства.

Отдельным вопросом внешней проверки является правомерность использования средств резервных фондов Республики Хакасия.

С учетом действующего порядка Правительством республики израсходовано на оказание материальной помощи 8,9 млн. рублей. На предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий направлено около 28 млн. рублей, из них: на противопаводковые мероприятия на реке Абакан в с. Белый Яр [Алтайский район) и г. Абаза – 2 млн. рублей, на аварийно-восстановительные работы гидротехнических сооружений (дамбы на р. Абакан в с. Арбаты Таштыпского района, озер Орлово и Тушино Ширинского района, на р. Бея-Дехановка в д. Дехановка Бейского района) – 6 млн. рублей, на ремонт кровли, фасада, окон и другие ремонтные работы муниципальных объектов поселений в Аскизком, Боградском, Орджоникидзевском и Ширинском районах - 18 млн. рублей, оказание единовременной материальной помощи 443 гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации муниципального характера 2 млн. рублей].

**Резервный фонд Республики Хакасия** использован полностью в объеме 198 млн. рублей и направлен 9-ти главным распорядителям бюджетных средств для исполнения предусмотренных расходных обязательств.

III. Следующий момент, на котором я хотела бы остановиться - это исполнение межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований, которые в целом составили 14,2 млрд. рублей, или 94,8% бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи.

Анализ исполнения консолидированного бюджета республики по доходам позволяет сделать вывод о том, что доходная база местных бюджетов, в большей части формируется за счет безвозмездных поступлений.

Основную долю в структуре безвозмездных поступлений составили субвенции – 59%. На субсидии приходится 32%, дотации – 8%, иные межбюджетные трансферты – 1%. Необходимо отметить, что дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований в ходе исполнения бюджета увеличилась по сравнению с первоначальными назначениями в 2 раза и составила 868 млн. рублей.

Объем неосвоенных субсидий по сводной бюджетной росписи составил 432,5 млн. рублей (8,7%), из которых 73% приходится на «Образование» в основном на мероприятия в рамках региональных проектов, вследствие невыполнение подрядными организациями плана-графика строительства объектов капитального строительства, необходимость внесения изменений в проектно-сметную документацию.

Объем неосвоенных субвенций составил 334 млн. рублей (3,8%), из них наибольшее неосвоение приходится на Министерство образования и науки – 319 млн. рублей (95,5%). Основной причиной отклонений по субвенциям является использование средств в размере фактических расходов. Так, по причине отсутствия заявок на участие в электронных аукционах на приобретение жилья детям-сиротам, организованных муниципальными образованиями, не освоено 31,4 млн. рублей [наибольший удельный вес приходится на Ширинский район – 12,2 млн. рублей, Бейский район – 5,6 млн. рублей, Аскизский район – 2,5 млн. рублей, Боградский район – 1,6 млн. рублей и Алтайский район – 1,5 млн. рублей].

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований из республиканского бюджета не осуществлялось [план 119 млн. рублей]. На 1 января 2021 года объем муниципального долга по бюджетным кредитам составлял 768 млн. рублей, в текущем году задолженность каждого муниципалитета республики списана в размере 99% (за исключением г. Черногорска по федеральному кредиту по автодорогам 13,8 млн. рублей), а оставшиеся суммы долга погашены данными муниципальными образованиями в первом квартале 2021 года.

IV. Коротко остановлюсь на результатах внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств республиканского бюджета.

Перед проверкой отчета об исполнении бюджета нами проверена годовая отчетность главных администраторов бюджетных средств. Фактов недостоверного отражения показателей в отчетности не установлено. Отдельные недостатки и недочеты имеют формальный характер и не влияют на показатели основных характеристик исполнения республиканского бюджета.

Следует отметить, что в нарушении Бюджетного кодекса не соблюден принцип достоверности бюджета в части реалистичности расчета налоговых и неналоговых доходов при планировании республиканского бюджета по 4 главным администраторам бюджетных средств [Минкульт, Минэконом, Минстрой, Минприроды], не приняты ведомственные акты об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита 2 главными администраторами бюджетных средств (Избирком, Минсельхоз), не приведены в соответствие с федеральными стандартами по 10-ти.

Подводя итог вышесказанному, Контрольно-счетная палата отмечает, что, для устранения сохраняющихся нарушений и недостатков в бюджетном процессе необходимо продолжить работу по совершенствованию внутреннего финансового аудита, порядка планирования доходов и исполнения различных направлений расходов, в том числе с учетом выводов и предложений, изложенных в отчетах и заключениях Палаты.

Благодарю за внимание.

Председатель Контрольно-счетной

палаты Республики Хакасия О.А. Лях