



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

пл. Ленина, 1, г. Архангельск, 163000 телефон/факс: 63-50-66, e-mail: support@kspao.ru

07 декабря 2012 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона

«О внесении изменений и дополнений в областной закон
«Об областном бюджете на 2012 год и
плановый период 2013 и 2014 годов»

В соответствии с п. 7 ст. 25 областного закона от 23.09.2008 г. № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» контрольно-счетной палатой Архангельской области проведена экспертиза изменений и дополнений в областной закон «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

Законопроектом предлагается внесение изменений в основные параметры областного бюджета на 2012 год:

- увеличение доходной части на 1 781,5 млн.руб.;
- увеличение расходной части на 1 687,1 млн.руб.;
- снижение дефицита бюджета на 94,4 млн.руб. с соответствующим уменьшением источников финансирования дефицита.

1. Изменение доходной части областного бюджета

1. Налоговые и неналоговые доходы предлагается увеличить на 172,6 млн.руб., из них:

а. налог на имущество организаций – на 42,0 млн.руб. С учетом увеличения, указанные поступления за 2012 год должны составить 2 342,0 млн.руб. Вместе с тем, в составе документов к проекту областного бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов ожидаемая оценка поступления указанного налога в 2012 году представлена в объеме 2 314,8 млн.руб. или ниже на 27,2 млн.руб.;

б. налог на добычу полезных ископаемых предлагается увеличить на 31,3 млн.руб., по ожидаемой оценке за 2012 год возможное увеличение представлено в сумме 21,7 млн.руб.;

в. плата за пользование лесами предлагается увеличить на 20,0 млн.руб, по ожидаемой оценке к проекту на 2013 год возможное увеличение указанного налога в 2012 году представлено в сумме 30,4 млн.руб. и т.д.

Одновременно с этим, законопроектом прогнозируется поступление налоговых и неналоговых доходов в целом в 2012 году в объеме 39 793,0 млн.руб., ожидаемая оценка поступления указанных доходов предложенная в рамках проекта областного бюджета на 2013 год и плановый период представлена в объеме 41 892,6 млн.руб. или выше на 2 099,6 млн.руб. или на 5,3 %, в том числе за счет налога на прибыль организаций на 1 992,7 млн.руб., налога на доходы физических лиц на 279,1 млн.руб.

Приведенные факты свидетельствуют об отсутствии единого подхода к формированию доходной части бюджета на текущий финансовый год и плановый период, а также наличии неучтенных резервов в 2012 году.

2. Безвозмездные поступления, согласно законопроекту предлагается увеличить на 1 608,7 млн.руб., из них:

а. Субсидии на общую сумму 515,1 млн.руб., в том числе:

– на предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям 77,1 млн.руб.,

– на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включая приобретение оборудования для физкультурно-оздоровительных комплексов 323,1 млн.руб.,

– на приобретение лесопожарной техники и оборудования 67,7 млн.руб.

б. Субвенции на исполнение переданных полномочий на общую сумму 381,3 млн.руб., из них на обеспечение жильем отдельных категорий граждан в соответствии с федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в РФ» в сумме 550,1 млн.руб. Одновременно уменьшается объем поступления субвенции на реализацию полномочий по осуществлению социальных выплат безработным гражданам на 130,0 млн.руб.

в. Иные межбюджетные трансферты на общую сумму 256,9 млн.руб., из них на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения 255,0 млн.руб.

г. Из федерального бюджета в соответствии с федеральным законом о бюджете возвращены остатки межбюджетных трансфертов прошлых лет имеющих целевое назначение на общую сумму 458,2 млн.руб. В указанной части полагаем необходимым отметить, что указанные средства поступили в областной бюджет в мае – июне текущего года и посредством внесения изменений в бюджетную роспись направлены на соответствующие целям расходы. Данным законопроектом указанные изменения внесены на утверждение Собрания депутатов.

2. Изменения в части расходов на реализацию целевых программ

Законопроектом предлагается внести изменения в расходную часть бюджета в части целевых программ:

1. По ДЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Архангельской области на 2011-2013 годы» (главный распорядитель – министерство по делам молодежи и спорту Архангельской области) предлагается уменьшить бюджетные ассигнования на 4,3 млн.руб (уменьшение на 36 % от первоначально утвержденного по программе финансирования). В соответствии с пояснительной запиской к проекту причиной уменьшения является образовавшаяся экономия вследствие отмены проведения международного туристского форума, межрегионального детско-юношеского туристского проекта «Ломоносовский обоз», а также неполной реализации отдельных мероприятий программы в текущем году.

В ходе анализа мероприятий программы и сроков их проведения установлено, что мероприятие «Проведение международного туристского форума» планировалось на 25-28 мая текущего года (объем финансирования на эти цели составляет 1,5 млн.руб), «Межрегиональный детско-юношеский туристский проект «Ломоносовский обоз» - на август – начало сентября текущего года (объем финансирования – 0,4 млн.руб). В назначенные сроки мероприятия не состоялись и не были перенесены. Несмотря на это, изменения по уменьшению объемов финансирования вносятся только на декабрьскую сессию.

Кроме того, в нарушение пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ объем бюджетных ассигнований по программе в сумме 7,7 млн.руб, предлагаемый на декабрьскую сессию, не соответствуют объемам финансирования (12,0 млн.руб), утвержденным в паспорте программы, действующем на 30.11.2012 г. Изменения в паспорт программы внесены постановлением Правительства Архангельской области от 27.11.2012 г. № 528-пп.

Постановление о внесении изменений объема финансирования программы на дату представления документов в областное Собрание депутатов не опубликовано.

Данные факты свидетельствуют об отсутствии должного контроля со стороны главного распорядителя бюджетных средств за своевременным внесением изменений в программные мероприятия.

Таким образом, следует повысить исполнительскую дисциплину и оперативность согласования изменений в нормативно-правовые акты в части долгосрочных целевых программ.

2. На 1,5 млн.руб. уменьшены ассигнования, предусмотренные на реализацию ДЦП АО «Развитие общественного пассажирского транспорта Архангельской области на 2012 – 2016 годы» (бюджетные инвестиции). Согласно пояснительной записке, на 1,5 млн.руб. уменьшаются ассигнования по объекту «Строительство автовокзала в г. Каргополе» с объяснением причины, что администрацией МО «Каргопольский муниципальный район»

не представлены подтверждающие документы по согласованию проекта размещения автостанции.

В то же время строительство нового автовокзала в г. Каргополь завершено в 2011 году. (См. информацию в сети Интернет: <http://www.rosbuslines.ru/news/carrier/3045322/>, согласно которой «...Строительство нового автовокзала в Каргополе вступило завершающую стадию. Начались внешние и внутренние отделочные работы по современной технологии, в том числе настил прочного линолеума в помещениях. Строители намерены сдать новостройку в эксплуатацию до конца сентября.»). Данный факт требует пояснения.

3. На 2,35 млн.руб. уменьшены бюджетные ассигнования на реализацию ДЦП АО «Развитие водохозяйственного комплекса Архангельской области на 2012 – 2020 годы».

Согласно пояснительной записке, на указанную сумму уменьшаются ассигнования агентству природных ресурсов и экологии Архангельской области по мероприятию «Разработка и реализация проекта «Капитальный ремонт берегоукрепительных сооружений на р. Пинега в пос. Пинега Пинежского района Архангельской области». По информации министерства финансов Архангельской области, уменьшение указанных ассигнований вызвано тем, что в настоящее время проект проходит госэкспертизу, и работы будут выполняться в 2013 году.

По информации агентства природных ресурсов и экологии Архангельской области кассовые расходы по указанному мероприятию по итогам 9 месяцев 2012 года составили 1,5 млн.руб. Контрольно-счетная палата отмечает, что согласно утвержденной ДЦП в 2013 году на указанные мероприятия предусмотрены средства федерального бюджета в сумме 16,4 млн.руб.

4. Предлагается внести изменения в объемы финансирования мероприятий, предусмотренных в составе ДЦП «Развитие массового жилищного строительства в Архангельской области на 2010 – 2013 годы» в части уменьшения расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в целом на 23,6 млн.руб.

В рамках реализации указанной программы уменьшаются ассигнования на «Строительство жилья для граждан, лишившихся жилья в результате пожара, произошедшего в пос. Пинега» на сумму 33,9 млн.руб. В то же время, согласно пояснительной записке к проекту закона, на выполнение указанных мероприятий заключен государственный контракт на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, срок завершения работ – апрель 2013 года. При этом, увеличение ассигнований на 2013 год по данному объекту не предполагается. Данный вопрос требует дополнительного пояснения.

Кроме того, согласно пояснительной записке предлагается увеличить ассигнования по мероприятиям «улучшение жилищных условий работников государственных и муниципальных учреждений Архангельской области» на сумму 8,1 млн.руб. на приобретение 18 квартир на территории МО

«Верхнетоемский район» в государственную собственность. При этом, в перечне мероприятий ДЦП предусмотрено, что средства выделяются на строительство служебного жилья или на социальные выплаты.

Расходы областного бюджета на приобретение жилья (покупку квартир) в перечне мероприятий ДЦП не предусмотрены.

5. За счет образовавшейся экономии и дополнительных доходов законопроектом предлагается увеличить на 16,7 млн.руб. ассигнования на реализацию мероприятий, предусмотренных в рамках ДЦП «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Архангельской области и НАО на 2012-2014 годы» на субсидирование уплаты первого взноса при заключении договора лизинга оборудования.

Сведения о внесении указанных изменений в программу в составе пояснительной записки не приведены.

3. Изменения в части расходов на реализацию областной адресной инвестиционной программы

Законопроектом предлагается увеличить ассигнования на реализацию областной адресной инвестиционной программы на 66,9 млн.руб., из них по отдельным объектам и мероприятиям предлагается уменьшение ассигнований на сумму 73,1 млн.руб., из них:

а. Строительство жилья в п. Пинега для граждан лишившихся жилья после пожара на 33,9 млн.руб.;

б. Строительство школы на 109 мест в д. Погост Вельского района на 1,1 млн.руб.;

в. Реконструкцию здания детского сада в п. Авнюгский Вернетоемского района на 2,2 млн.руб. в результате экономии образовавшейся при проведении конкурса;

г. Реконструкцию здания в п. Коноша по дошкольное образовательное учреждение на 6,7 млн.руб. в силу отсутствия востребованности в результате экономии по итогам проведенного конкурса,

д. Реализацию ДЦП «Повышение инвестиционной привлекательности Архангельской области на 2011-2013 годы» на реализацию инвестиционных проектов и подготовку документации по территориальному планированию на 16,0 млн.руб.;

е. Проектирование, сбор исходно-разрешительной документации, корректировка, экспертиза и строительство здания участковой больницы на 40 посещений и 10 коек в п. Соловецкий муниципального образования «Сельское поселение «Соловецкое» на 1,4 млн.руб.;

ж. Реконструкция здания (интерната) в п.Коноша под дошкольное образовательное учреждение ул. Пионерская д. 11 на 6,7 млн.руб.

Высвободившиеся средства предлагается направить на реализацию мероприятий в рамках

а. адресной программы «Мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на **2010 год**» на строительство и приобретение

жилья для граждан п.Коноша в сумме 33,7 млн.руб. в целях возмещения отозванной Фондом содействия реформированию ЖКХ средств и недопущения срыва реализации адресной программы.

Кроме того, 24,2 млн.руб. предлагается направить на объект «Проектирование, сбор исходно-разрешительной документации, корректировка, экспертиза и строительство областной больницы в 62А кв. г.Архангельска. Общая сумма увеличения ассигнований на данный объект предлагается законопроектом в объеме 72,2 млн.руб. (48,0 млн.руб. за счет увеличения планируемых поступлений доходов в областной бюджет).

В целях проведения экспертизы обоснованности запрашиваемых на данный объект, ассигнований контрольно-счетной палатой направлен запрос информация в министерство строительства и ЖКХ в части сметной стоимости объекта, объема выполненных работ с начала строительства, остатка сметной стоимости, кассовых расходов и состояния задолженности по выполненным работам на объекте.

По другим данным, представленным Минстроем по запросу контрольно-счетной палаты от 28.09.2012 г. № 01-02/514, стоимость незавершенного строительства объекта на 01.01.2012 г. составила 935,3 млн.руб., дебиторская задолженность на 01.01.2012 г. 107,0 млн.руб., объем выполненных за 9 месяцев 2012 года работ – 40,9 млн.руб.

Учитывая приведенные кассовые расходы (1 171,6 млн.руб.) и объем выполненных работ в сумме 976,2 млн.руб. (935.3+40,9), дебиторская задолженность на 01.10.2012 г. должна составить 195,4 млн.руб. В областном бюджете на 2012 год предусмотрено за счет средств областного бюджета 63,3 млн.руб. Исходя из объема выполненных за 9 месяцев текущего года работ, потребность в дополнительных средствах отсутствует.

Согласно информации министерства строительства и ЖКХ, представленной в контрольно-счетную палату 07.12.2012 г.:

– На 01.01.2012 г. всего перечислено подрядчикам и исполнителям за выполненные работы в соответствии с указанными выше контрактами и договорами – 1 167,2 млн.руб., стоимость незавершенного строительства – 1 060,4 млн.руб.;

– За 9 месяцев 2012 года объем выполненных работ составил 51,7 млн.руб., перечислено подрядчикам – 1,2 млн.руб.

Из представленных сведений следует полное отсутствие у министерства строительства взаимовязанных достоверных показателей по данному объекту.

Таким образом, министерством не представлено аргументированное обоснование запрошенной в составе законопроекта суммы.

Одновременно с этим, полагаем необходимым отметить: сметная стоимость, остаток сметной стоимости и состояние расчетов за выполненные работы не представлены в составе пояснительной записки и по другим объектам. Информация, представленная по запросу контрольно-счетной палаты по объектам капитальных вложений, как министерством

строительства, так и муниципальными образованиями противоречит друг другу.

Так, по объекту «Строительство школы на 109 мест в д. Погост Вельского района» (по информации муниципального образования) сметная стоимость объекта обозначена в сумме 86,5 млн.руб., стоимость незавершенного строительством объекта на 01.01.2012 г. отражена в объеме 2,2 млн.руб., остаток сметной стоимости на 01.01.2012 г. отражен в объеме 1,9 млн.руб. В то же время, согласно справке министерства строительства и ЖКХ от 07.12.2012 г. остаточная стоимость проектных работ по объекту составила 0,5 млн.руб., а остаточная стоимость строительства не может быть определена, поскольку в настоящее время отсутствует проектно-сметная документация.

Таким образом, муниципальным образованием и министерством строительства и ЖКХ представлена противоречивая информация по объекту.

На 2012 год в бюджете муниципального образования предусмотрено, с учетом неиспользованных остатков прошлых лет, 25,6 млн.руб., в том числе за счет средств областного бюджета – 5,1 млн.руб. Указанную сумму предлагается уменьшить на 1,1 млн.руб.

Контрольно-счетная палата отмечает: внесение изменений в областную адресную инвестиционную программу в течение и в конце финансового года позволяет избежать ответственности за не достижение запланированных результатов, как главных распорядителей средств областного бюджета, муниципальных образований, так и министерства строительства и ЖКХ.

Таким образом, анализируя и сопоставляя представляемые главными распорядителями средств областного бюджета, муниципальными образованиями, министерством строительства и ЖКХ сведения, в части показателей характеризующих состояние объектов капитальных вложений, строительство которых осуществляется за счет средств различных бюджетов, в целях обеспечения обоснованного и эффективного расходования бюджетных средств, а также осуществления действенного контроля за исполнением капитальных вложений, представляется необходимым:

а. Внесение соответствующих изменений в областной закон «О бюджетном процессе в Архангельской области», в части отражения в бюджете отдельно каждого объекта капитальных вложений независимо от его стоимости с присвоением соответствующего кода расходов;

б. Пересмотреть содержание областной адресной инвестиционной программы, предусмотрев представление в ее составе показателей, характеризующих:

– сроки начала строительства и плановый срок сдачи объекта в эксплуатацию,

– сметную стоимость объекта на начало строительства и остаток сметной стоимости в действующих ценах на отчетный период,

- объем выполненных работ с начала строительства и планируемый на финансовый год,
- объем ассигнований на планируемый год и кассовые расходы на отчетную дату по видам источников,
- состояние задолженности за выполненные объемы на начало финансового года и т.д.

Приведенные показатели позволят иметь единую четкую информацию, характеризующую состояние объекта на любую отчетную дату. Одновременно с этим, исполнение указанных требований предлагается распространить на муниципальные образования, определив их исполнение обязательным условием софинансирования объектов.

4. Изменения в части расходов на жилищно-коммунальное хозяйство

В целом расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство», согласно законопроекту предлагается увеличить расходы главному распорядителю – министерству строительства и жилищно-коммунальное хозяйство на 103,4 млн.руб., в том числе в части увеличения по отдельным видам расходов на 209,3 млн.руб., из них за счет уменьшения других расходов на 105,9 млн.руб.

Изменения предусмотрены за счет дополнительно выделенных ассигнований из федерального бюджета на реализацию Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие российских космодромов на 2006 – 2015 годы» в сумме 171,8 млн.руб., а также уменьшения ассигнований из федерального бюджета на ФЦП «Жилище» на 2011 – 2015 годы в сумме 61,3 млн.руб.

Законопроектом предлагается уменьшить бюджетные ассигнования на предоставление субвенции местным бюджетам для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований по переданным для осуществления органам местного самоуправления государственным полномочиям в части уменьшения расходов по возмещению убытков, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на холодную воду и водоотведение для нужд населения на сумму 18,850 млн.руб.

В целом снижение от утвержденных годовых бюджетных ассигнований на 2012 год на производится на 5,3 %, значительное снижение по МО «Красноборский муниципальный район» на 718,1 тыс.руб. (54,4%), МО «Котласский муниципальный район» на 1 589,4 млн.руб. (35,9%), МО «Верхнетоемский муниципальный район» на 510,5 млн.руб. (25,2 %), МО «Коношский муниципальный район» на 1 167,9 тыс.руб. (24,5 %). Значительное увеличение предполагается по МО «Пинежский муниципальный район»: на 153,3 тыс.руб. (в 1,3 раза).

Причины столь значительного изменения бюджетных ассигнований, а именно – фактической потребности в средствах областного бюджета к первоначальным ассигнованиям в пояснительной записке не приведены.

Информация представлена в целом по муниципальным образованиям, без разбивки по коммунальным предприятиям, оказывающим услуги, и без отражения объёмных показателей и межтарифной разницы, влияющих на сумму потребности.

По результатам экспертизы, контрольно-счетная палата Архангельской области считает возможным рассмотрение законопроекта на сессии Архангельского областного Собрания депутатов с учетом устранения изложенных в настоящем заключении замечаний.

А.А. Дементьев