

Заключение Контрольно-счетной палаты города Иркутска на проект решения Думы города Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»

Краткая часть

Заключение Контрольно-счетной палаты города Иркутска на проект решения Думы города Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» подготовлено на основании статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), части 2 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», части 2 статьи 5 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске, утвержденного решением Думы города Иркутска от 25.05.2010 № 005-20-110142/10 (далее – Положение о бюджетном процессе в городе Иркутске), Положения о Контрольно-счетной палате города Иркутска, утвержденного решением Думы города Иркутска от 26.12.2011 № 005-20-290467/1.

Проект решения Думы города Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – проект решения о бюджете города, проект бюджета города) внесен в Думу города Иркутска в сроки, установленные Положением о бюджетном процессе в городе Иркутске.

В ходе экспертизы проекта решения о бюджете города Контрольно-счетной палатой города Иркутска (далее – Контрольно-счетная палата) проведен анализ основных характеристик проекта бюджета города, проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок формирования показателей бюджета.

В соответствии со статьей 19 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске одновременно с проектом решения о бюджете города в Думу города Иркутска представлены требуемые документы и материалы, в том числе проекты паспортов 11 муниципальных программ.

Анализ проекта решения о бюджете города показал, что требования к основным характеристикам бюджета города, предусмотренные статьей 184.1 БК РФ и статьей 18 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске, соблюдены. Также соблюдены иные требования и ограничения, установленные БК РФ, а именно: предельный объем резервного фонда администрации города (пункт 3 статьи 81), размер дефицита местного бюджета (пункт 3 статьи 92.1), структура муниципального долга (статья 100), предельный объем муниципальных заимствований (статья 106), верхний предел муниципального внутреннего долга (пункты 3 и 5 статьи 107), объем расходов на обслуживание муниципального долга (статья 111), объем муниципального дорожного фонда города Иркутска (пункт 5 статьи 179.4), общий объем условно утверждаемых расходов (пункт 3 статьи 184.1).

В соответствии с пунктом 4 статьи 169 БК РФ и частью 1 статьи 11 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске проект бюджета города составлен на три года: очередной финансовый год (2020 год) и на плановый период (2021 и 2022 годов), при его формировании учтены положения пункта 4 статьи 184.1 БК РФ и части 3 статьи 20 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске об утверждении проекта решения о бюджете города путем изменения параметров

планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода.

Согласно пункту 2 статьи 172 БК РФ одним из ключевых документов для составления проекта бюджета являются основные направления бюджетной и налоговой политики.

В ходе экспертизы проекта бюджета города проведен анализ основных направлений бюджетной и налоговой политики города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Основные направления бюджетной и налоговой политики), а также анализ последовательности и взаимосвязи проводимых мероприятий при формировании проекта бюджета города с поставленными задачами в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Установлено, что Основные направления бюджетной и налоговой политики подготовлены администрацией города Иркутска с учетом положений Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204), Стратегии социально-экономического развития города Иркутска на период до 2030 года и плана мероприятий по ее реализации и представлены одновременно с проектом бюджета города в соответствии со статьей 184.2 БК РФ и пунктом 1 статьи 19 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске.

В обеспечение бюджетной устойчивости города в качестве базового инструмента бюджетного планирования разработан Бюджетный прогноз города Иркутска на период до 2025 года (далее – Бюджетный прогноз). Проект Бюджетного прогноза был представлен в Думу города Иркутска одновременно с проектом решения о бюджете города, что соответствует пункту 5 статьи 170.1 БК РФ и пункту 4 Порядка разработки и утверждения Бюджетного прогноза города Иркутска на долгосрочный период, утвержденного постановлением администрации города Иркутска от 31.12.2014 № 031-06-1609/14 (далее – Порядок). Бюджетный прогноз по своей структуре и содержанию разделов соответствует пункту 8 Порядка.

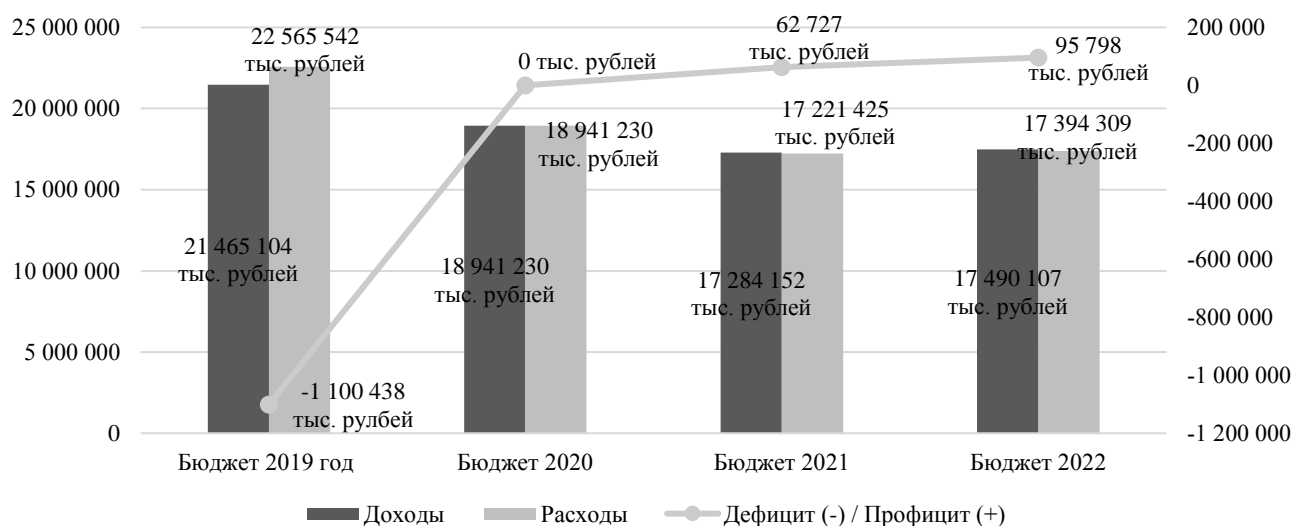
В соответствии с требованиями статьи 172 БК РФ, статьи 12 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске проект решения о бюджете города составлен на основе одобренного администрацией города Иркутска Прогноза социально-экономического развития города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Прогноз).

Прогноз представлен в Думу города Иркутска одновременно с проектом решения о бюджете города, что соответствует статье 19 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске.

Пояснительная записка к показателям и разделам Прогноза содержит анализ достигнутого уровня значений показателей в отчетном периоде, обоснование прогноза на среднесрочный период, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых значений. Показатели Прогноза сформированы на базе результатов анализа тенденций развития отраслей экономики и социальной сферы города, а также сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом тенденций на период до 2024 года, предусмотренных Министерством

экономического развития Российской Федерации. В условиях консервативных тенденций изменения внешних факторов предлагаемые параметры Прогноза предусматривают поступательные темпы роста по основным показателям в экономике и повышении качества жизни населения.

Основные показатели проекта решения о бюджете города на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в сравнении с параметрами бюджета на 2019 год с учетом изменений, утвержденных решением Думы города Иркутска от 07.11.2019 № 007-20-020013/9 (далее – решение Думы в редакции от 07.11.2019) приведены на диаграмме.



Проект бюджета города на 2020 год сформирован без дефицита, на плановый период 2021-2022 годов с профицитом в размере 62 727 тыс. рублей и 95 798 тыс. рублей соответственно, что отвечает Основным направлениям бюджетной и налоговой политики и Бюджетном прогнозу.

В качестве источников дефицита бюджета города определена разница между привлеченными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации. Перечень всех внутренних заимствований с указанием объема привлечения и объема погашения долга по каждому виду заимствований отражен в программе муниципальных внутренних заимствований города Иркутска.

Муниципальный долг согласно проекту бюджета города составит:
 по состоянию на 1 января 2021 года в размере 2 620 951 тыс. рублей;
 по состоянию на 1 января 2022 года в размере 2 558 224 тыс. рублей;
 по состоянию на 1 января 2023 года в размере 2 462 426 тыс. рублей.

Бюджетные ассигнования на обслуживание муниципального долга составят: на 2020 год – 213 905 тыс. рублей, на 2021 год – 210 923 тыс. рублей, на 2022 год – 1 915 тыс. рублей.

Долговая политика города спланирована на уровне высокой долговой устойчивости.

В соответствии с пунктом 3 статьи 184.1 БК РФ, пунктом 4 части 2 статьи 18 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске проектом решения о бюджете города на исполнение публичных нормативных обязательств в 2020 году предлагается направить бюджетные ассигнования в сумме 92 828 тыс. рублей. Планируемый объем расходов на исполнение публичных нормативных обязательств

на 2021 год составляет 100 239 тыс. рублей, на 2022 год – 103 796 тыс. рублей. Экспертиза проекта решения о бюджете города показала, что публичные нормативные обязательства установлены действующими муниципальными правовыми актами, их суммарный объем финансирования соответствует указанному в статье 6 текстовой части проекта решения о бюджете города.

Пунктом 15 проекта решения о бюджете города установлен допустимый предел использования собственных финансовых средств, дополнительно используемых для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Иркутска в размере 15 280 тыс. рублей ежегодно.

Параметры проекта бюджета города по доходам формировались на основе данных главных администраторов доходов бюджета города, рассчитанных в соответствии с утвержденными методиками прогнозирования поступлений доходов в бюджет города Иркутска, с учетом ожидаемых поступлений налогов, сборов и других платежей в 2019 году, прогнозных оценок на 2020-2022 годы, с применением среднегодовых индексов-дефляторов, рекомендованных Министерством экономического развития Российской Федерации до 2024 года. Объемы и виды межбюджетных трансфертов из областного бюджета в составе доходов учтены на основании проекта Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», а также с учетом заключенных в 2019 году соглашений с областными министерствами, предусматривающих предоставление субсидий бюджету города в 2020 году.

Объем доходов бюджета города в 2019 году, утвержденный решением Думы в редакции от 07.11.2019, оценка исполнения в 2019 году и объем доходов в проекте бюджета города на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов представлены в таблице.

	тыс. рублей				
Наименование	Бюджет 2019	Оценка 2019	Бюджет 2020	Бюджет 2021	Бюджет 2022
Налоговые и неналоговые доходы, в том числе:	11 246 902	11 247 402	11 025 720	10 841 321	11 046 523
<i>Налоговые доходы</i>	<i>10 072 900</i>	<i>10 072 943</i>	<i>10 364 528</i>	<i>10 176 062</i>	<i>10 385 715</i>
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>1 174 002</i>	<i>1 174 458</i>	<i>661 192</i>	<i>665 259</i>	<i>660 808</i>
Безвозмездные поступления	10 218 202	10 217 703	7 915 510	6 442 831	6 443 584
Всего доходов:	21 465 104	21 465 104	18 941 230	17 284 152	17 490 107

Наибольший удельный вес структуре доходов бюджета города занимают налоговые и неналоговые доходы: в 2019 году – 52,4 %, в 2020 году – 58,2 %, в 2021 году – 62,7 %, в 2022 году – 63,2 процента.

По сравнению с ожидаемыми в 2019 году поступлениями доходов отмечается сокращение прогнозируемого на 2020 год объема доходов на 2 523 874 тыс. рублей (11,8 %) в основном за счет снижения безвозмездных поступлений на 2 302 692 тыс. рублей (22,5 %).

На 2021 год, в сравнении с прогнозируемым объемом доходов бюджета города на 2020 год, планируется уменьшение объема доходов на 1 657 078 тыс. рублей (8,7 %), в том числе из-за снижения объема безвозмездных поступлений (на 1 472 679 тыс. рублей или 18,6 %). В 2022 году предусмотрен рост доходов на 205 955 тыс. рублей (1,2 %) к прогнозируемым поступлениям 2021 года за счет налоговых поступлений. Причины изменений плановых показателей по доходам на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов в сравнении с текущим годом приведены в

соответствующих разделах Пояснительной записки по результатам экспертизы проекта решения Думы города Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Пояснительная записка).

Расходы бюджета города на 2020 год предусмотрены в объеме 18 941 230 тыс. рублей, на 2021 год – 17 221 425 тыс. рублей (в том числе условно утверждаемые расходы – 287 076 тыс. рублей), на 2022 год – 17 394 309 тыс. рублей (в том числе условно утверждаемые расходы – 547 537 тыс. рублей).

Значительные объемы бюджетных обязательств предусмотрены в проекте бюджета города на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям – 9 605 240 тыс. рублей или 50,7 % от общего объема расходов бюджета на 2020 год (в 2019 году данные расходы составляют 10 065 665 тыс. рублей или 44,6 %). Основную долю в составе данных субсидий занимают субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания – 9 011 392 тыс. рублей.

Проектом бюджета города предусмотрено осуществление расходов в 2020-2022 годах в рамках как программных, так и непрограммных направлений деятельности.

В пределах решения задач по совершенствованию стратегического и бюджетного планирования, а также учитывая необходимость достижения целей, определенных Указом № 204, в деятельности администрации города началось применение принципов проектного управления. По аналогии с Российской Федерацией и Иркутской областью администрацией города Иркутска было сформировано 9 муниципальных проектов с пятилетним сроком планирования, увязанных со стратегическими приоритетами, обозначенными в Стратегии социально-экономического развития города Иркутска на период до 2030 года. Муниципальные проекты разработаны во взаимосвязи с государственными программами Российской Федерации и программами Иркутской области.

Бюджетные ассигнования на реализацию муниципальных проектов предусмотрены в рамках муниципальных программ.

К финансированию в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов проектом решения о бюджете города предлагается одиннадцать муниципальных программ с окончанием срока реализации в 2025 году.

Динамика расходов в рамках муниципальных программ на 2020 год и на плановый период 2021-2022 годов отражена в таблице:

тыс. рублей

Наименование программы	Бюджет 2020	Бюджет 2021	Бюджет 2022	Отклонение			
				2021/2020		2022/2021	
				в сумме	в %	в сумме	в %
Образование	9 023 638	9 580 240	9 434 486	556 602	6,2%	-145 754	-1,5%
Культура и молодежная политика	887 995	898 913	895 117	10 918	1,2%	-3 796	-0,4%
Физическая культура и спорт	741 761	475 947	683 219	-265 814	-35,8%	207 272	43,5%
Общественная жизнь	105 220	104 615	104 939	-605	-0,6%	324	0,3%
Социальная поддержка и охрана здоровья населения	470 590	487 659	497 962	17 069	3,6%	10 303	2,1%
Экономическое развитие	25 652	25 659	25 667	7	0,0%	8	0,0%
Развитие инженерной инфраструктуры. Повышение энергоэффективности	1 268 706	134 270	144 088	-1 134 436	-89,4%	9 818	7,3%
Жилище	281 364	172 774	135 216	-108 590	-38,6%	-37 558	-21,7%
Формирование комфортной и безопасной городской среды	1 230 118	1 080 602	1 107 062	-149 516	-12,2%	26 460	2,4%
Развитие транспортной системы	2 740 610	1 860 987	1 867 179	-879 623	-32,1%	6 192	0,3%

Наименование программы	Бюджет 2020	Бюджет 2021	Бюджет 2022	Отклонение			
				2021/2020		2022/2021	
				в сумме	в %	в сумме	в %
Эффективное управление	230 735	210 105	208 870	-20 630	-8,9%	-1 235	-0,6%
Итого, в том числе:	17 006 388	15 031 770	15 103 804	-1 974 618	-11,6%	72 034	0,5%
<i>федеральные и областные средства</i>	7 871 855	6 408 686	6 408 686	-1 463 169	-18,6%	0	0%

Доля бюджетных ассигнований, осуществляемых посредством реализации муниципальных программ, в общей сумме расходов снижается по сравнению с 2019 годом с 90,4 % до 89,8 % – в 2020, 88,8 % – в 2021, 89,7 % – в 2022 году, что обусловлено прежде всего отсутствием информации по межбюджетным трансфертам из других бюджетов бюджетной системы РФ на реализацию программных мероприятий. Причины изменения плановых объемов финансирования в 2020-2022 годы по муниципальным программам приведены в соответствующих разделах Пояснительной записки.

Распределение расходной части бюджета по функциональной структуре в разрезе программных и непрограммных мероприятий на 2020 год в сравнении с 2019 годом приведено в таблице:

Наименование	Бюджет 2019		Бюджет 2020		Отклонение 2020/2019	
	Программные расходы	Непрограммные расходы	Программные расходы	Непрограммные расходы	Программные расходы	Непрограммные расходы
Общегосударственные вопросы	101 085	1 010 765	77 756	1 127 876	-23 329	117 112
Национальная оборона	0	37	0	12	0	-25
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	166 283	0	175 593	0	9 310	0
Национальная экономика	3 998 326	155 869	2 982 318	100 635	-1 016 008	-55 234
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 453 392	409 238	2 464 028	289 678	-989 363	-119 560
Охрана окружающей среды	18 631	0	66 425	0	47 794	0
Социальная сфера, в том числе:	12 644 867	392 378	11 196 016	171 590	-1 448 851	-220 788
Образование	11 129 263	61 452	9 321 850	63 435	-1 807 413	1 983
Культура и кинематография	497 654	22 827	460 439	23 971	-37 215	1 144
Здравоохранение	8 872	31 631	15 716	32 830	6 844	1 199
Социальная политика	595 515	265 839	835 051	40 293	239 536	-225 546
Физическая культура и спорт	413 563	10 629	562 960	11 061	149 397	432
Средства массовой информации	16 745	30 055	44 252	31 145	27 507	1 090
Обслуживание государственного и муниципального долга	0	167 872	0	213 905	0	46 033
Итого	20 399 328	2 166 214	17 006 388	1 934 842	-3 392 940	-231 372

Как и в предыдущие периоды, в 2020 году бюджет города имеет социальную направленность. Доля расходов бюджета, приходящихся на обеспечение нужд образования, культуры, здравоохранения, социальной политики, физической культуры и спорта, в 2020 году запланирована в общей сумме 11 367 607 тыс. рублей или 60,0 % (в 2019 году расходы на социальную сферу от общего объема расходов составляют 57,8 %).

Объем средств, планируемый в 2020 году на реализацию программных и непрограммных расходов, в сравнении с текущим годом снижается на 3 392 940 тыс. рублей и 231 372 тыс. рублей соответственно. Одной из основных причин снижения объема бюджетных ассигнований является отсутствие информации по объемам финансирования из областного и федерального бюджетов.

Более подробно причины изменения плановых объемов финансирования рассмотрены в соответствующих разделах Пояснительной записки.

Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества муниципальной собственности предусмотрены проектом бюджета города в сумме 3 935 573 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год – 2 109 233 тыс. рублей, на 2021 год – 938 261 тыс. рублей, на 2022 год – 888 079 тыс. рублей. Доля бюджетных инвестиций в общих расходах бюджета города 2020 года составляет 11,1 %, 2021 года – 5,5 %, 2022 года – 5,3 процента. Наибольший объем капитальных вложений планируется осуществить в сферах образования и жилищно-коммунального хозяйства.

В проекте решения о бюджете города расходы сформированы исходя из доходных возможностей бюджета города Иркутска, необходимости недопущения в 2020-2022 годах бюджетного дефицита и нивелирования высокой степени долговой нагрузки бюджета города.

Представленный проект решения Думы города Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в целом соответствует действующему законодательству и может быть рекомендован к принятию Думой города Иркутска.