



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
г. Иркутск

## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

---

664025, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 5

тел/факс 21-72-13

### **Заключение № 03-10-788/12 по экспертизе проекта решения Думы города «О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»**

26 ноября 2012 года

г. Иркутск

Заключение Контрольно-счетной палаты г. Иркутска на проект решения Думы г. Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (далее – Проект бюджета) подготовлено на основании ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ от 07.02.2011 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и Положения о Контрольно-счетной палате города Иркутска, утвержденного решением Думы г. Иркутска от 26.12.2011 N 005-20-290467/1.

При подготовке Заключения Контрольно-счетная палата г. Иркутска учитывала необходимость реализации положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации от 28 июня 2012 года «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах», стратегических целей развития страны, сформулированных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 597, 598, 599, Программы комплексного социально-экономического развития города Иркутска на 2013-2019 годы, утвержденной решением Думы города Иркутска от 06.07.2012 № 005-20-360588/2, постановления администрации г. Иркутска от 10.08.2012 №031-06-1623/12 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

Проект бюджета проанализирован на соответствие требованиям БК РФ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», Устава города Иркутска, Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске, утвержденного решением Думы г. Иркутска от 25.05.2010 № 005-20-110142/10 (далее - Положение о бюджетном процессе в городе Иркутске).

Целью проведения экспертизы Проекта бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов являлось определение достоверности и обоснованности показателей формирования Проекта бюджета города, в том числе:

- обоснованность доходных статей проекта бюджета, наличие и соблюдение

нормативных правовых актов, используемых при расчетах по статьям классификации доходов бюджета;

- анализ расходных статей проекта бюджета в разрезе разделов и подразделов функциональной классификации расходов и главных распорядителей бюджетных средств, наличие и соблюдение нормативных правовых актов, используемых при расчетах расходов бюджета;
- оценка сбалансированности бюджета, наличие источников внутреннего финансирования дефицита бюджета, предельный объем муниципального долга и предельный объем расходов на его обслуживание.

Проект бюджета внесен на рассмотрение Думы города Иркутска постановлением администрации города Иркутска в срок, установленный ст. 20 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске.

Перечень документов и материалов, представленных одновременно с Проектом бюджета, соответствует требованиям с. 184.2 БК РФ, ст. 19 Положения о бюджетном процессе города Иркутска.

Анализ текстовой части Проекта решения показал, что в проекте содержатся основные характеристики бюджета, установленные ст. 184.1 БК РФ. Общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, на основании п. 3 ст. 184.1 БК РФ планируется к утверждению Проектом решения в сумме 54'375 тыс. рублей на 2013 год, 57'212 тыс. рублей и 60'187 тыс. рублей на 2014 и 2015 годы соответственно.

На основании ч. 5 (1) ст. 13 Устава города Иркутска Проект устанавливает допустимый предел использования собственных финансовых средств, дополнительно выделяемых для осуществления отдельных государственных полномочий в области охраны здоровья граждан, переданных органам местного самоуправления города Иркутска Законом Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в области охраны здоровья граждан» в размере 236'253 тыс. рублей на 2013 год, 10'142 тыс. рублей в 2014 году и 10'637 тыс. рублей в 2015 году.

Так же статьей 10 Проекта решения установлена возможность предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг на безвозмездной и безвозвратной основе.

Основные параметры проекта бюджета на 2013 год и плановый период 2014-2015 гг. приведены в таблице:

тыс. рублей			
Наименование	Бюджет 2013	Бюджет 2014	Бюджет 2015
<b>Доходы</b>	<b>12 218 167</b>	<b>12 497 977</b>	<b>13 061 495</b>
безвозмездные поступления	3 050 197	2 762 607	2 770 284
в т.ч. межбюджетные трансферты	3 050 197	2 762 607	2 770 284
<b>Расходы</b>	<b>12 764 358</b>	<b>12 891 133</b>	<b>13 372 063</b>
в т.ч. условно утверждаемые расходы		322 279	668 604
<b>Доля условно утверждаемых расходов (предел не менее 2,5% от всех расходов в 2014 году, не менее 5% расходов в 2015 году)</b>		2,50%	5,00%

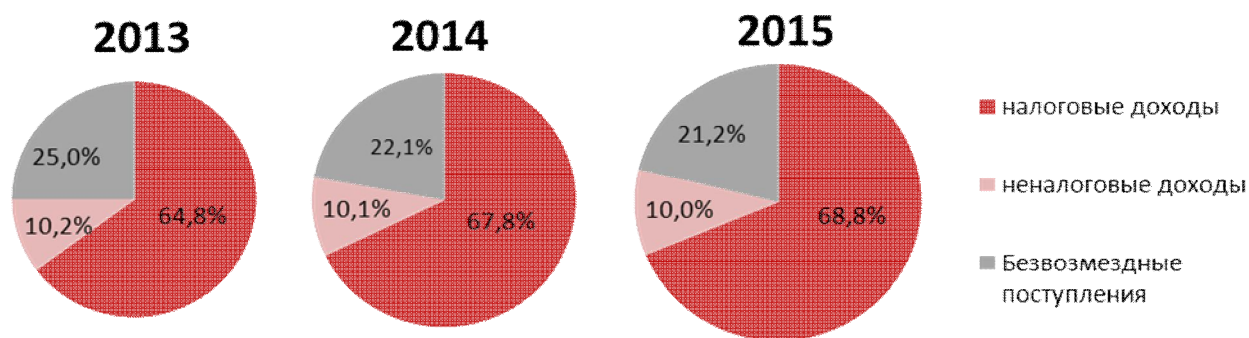
Наименование	Бюджет 2013	Бюджет 2014	Бюджет 2015
<b>Дефицит</b>	<b>-546 191</b>	<b>-393 156</b>	<b>-310 568</b>
Доля дефицита от общего годового объема бюджета города без утвержденного объема безвозмездных поступлений ( <b>предельное значение - 10%</b> )	-6,0%	-4,0%	-3,0%
Резервный фонд	150 000	200 000	250 000
Доля резервного фонда в общей сумме расходов ( <b>предельное значение - 3%</b> )	1,2%	1,6%	1,9%
Расходы на обслуживание муниципального долга	18 838	64 000	94 000
Доля расходов на обслуживание муниципального долга ( <b>предельное значение 15% расходов за исключением субвенций из других бюджетов РФ</b> )	0,2%	0,6%	0,9%
Предел муниципального долга	639 628	1 032 784	1 343 352
Доля предела муниципального долга (не должен превышать общий годовой объем доходов без учета безвозмездных поступлений и налоговых доходов по дополнительным нормативным отчислениям)	7,0%	10,6%	13,1%
Бюджетные инвестиции	1 769 213	1 490 870	1 481 517
Доля бюджетных инвестиций в общей сумме расходов	13,9%	11,6%	11,1%
Целевые программы	11 185 058	10 889 460	10 930 554
Доля целевых программ в общей сумме расходов	87,6%	84,5%	81,7%

При анализе проекта бюджета на 2013 год для сопоставимости данных структура доходов и расходов 2012 года была приведена к структуре 2013 года (без учета использования резервного фонда), при этом доходы 2013 года сравнивались с ожидаемой оценкой 2012 года, расходы – с решением Думы города «О бюджете города Иркутска на 2012 год» (в ред. от 26.10.2012).

Бюджетные назначения по доходам бюджета города Иркутска на 2013-2015 годы представлены в следующей таблице.

Источники доходов	Бюджет 2013	Бюджет 2014	Бюджет 2015	тыс. рублей			
				Отклонение 2014/2013		Отклонение 2015/2014	
				в сумме	в %	в сумме	в %
Доходы, в том числе:	9 167 970	9 735 370	10 291 211	567 400	6,2%	555 841	5,7%
налоговые доходы	7 919 308	8 476 540	8 984 981	557 232	7,0%	508 441	6,0%
неналоговые доходы	1 248 662	1 258 830	1 306 230	10 168	0,8%	47 400	3,8%
Безвозмездные поступления	3 050 197	2 762 607	2 770 284	-287 590	-9,4%	7 677	0,3%
<b>Всего доходов:</b>	<b>12 218 167</b>	<b>12 497 977</b>	<b>13 061 495</b>	<b>279 810</b>	<b>2,3%</b>	<b>563 518</b>	<b>4,5%</b>

В трехлетней перспективе в структуре доходов бюджета города Иркутска по группе «Налоговые и неналоговые доходы» ожидается постепенное увеличение доли налоговых доходов с 64,8% в 2013 году до 68,8% в 2015 году, доля неналоговых доходов относительно стабильна и колеблется в пределах от 10,2% в 2013 году до 10,0% в 2015 году.



На плановый период 2014-2015 годов рост доходной части бюджета города Иркутска прогнозируется ниже темпов роста инфляции.

Сравнительный анализ прогнозируемых доходов бюджета города Иркутска на 2013 год по отношению к ожидаемым поступлениям за 2012 год приведен в таблице.

Наименование	Оценка 2012 года	Доля	Бюджет 2013	Доля	Отклонение 2013/2012	
					тыс. рублей	
					в сумме	в %
Доходы, в том числе:	8 593 816	71,5%	9 167 970	75,0%	574 154	6,7%
налоговые доходы	7 210 821	60,0%	7 919 308	64,8%	708 387	9,8%
неналоговые доходы	1 382 995	11,5%	1 248 662	10,2%	-134 233	-9,7%
Безвозмездные поступления	3 425 340	28,5%	3 050 197	25,0%	-375 143	-11,0%
<b>Всего доходов</b>	<b>12 019 156</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 218 167</b>	<b>100,0%</b>	<b>199 011</b>	<b>1,7%</b>

Снижение объема безвозмездных поступлений в 2013 году и плановый период 2014-2015 гг. в основном обусловлено формированием прогноза на основе проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов» с последующим увеличением планируемых сумм безвозмездных поступлений по итогам распределения средств главными распорядителями бюджетных средств областного бюджета между муниципальными образованиями Иркутской области, а также прекращением работы Фонда содействия реформированию ЖКХ с 1 января 2013 года.

При планировании расходов бюджета использована Методика планирования бюджетных ассигнований города Иркутска на 2013-2015 года, утвержденная распоряжением заместителя мэра – председателя Комитета по бюджетной политике и финансам от 04.06.2012 №104-02-49/2, Указания по порядку планирования бюджетных ассигнований на 2013-2015 годы (письмо заместителя председателя комитета начальника департамента финансов комитета по бюджетной политике и финансам от 12.07.2012 № 105-70-4214/2 с дополнениями), согласно которым за базу формирования объемов действующих бюджетных обязательств 2013 года методом индексации принимаются уточненные бюджетные ассигнования 2012 года на 10.07.2012 (включительно), за исключением расходов, производимых в соответствии с муниципальными правовыми актами г. Иркутска, действие которых ограничено текущим финансовым годом.

При формировании бюджетных ассигнований учтен перевод муниципальных учреждений здравоохранения преимущественно на одноканальное финансирование за счет средств обязательного медицинского страхования с 1 января 2013 года в

соответствии с Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Отличительной особенностью проекта бюджета является включение в состав муниципальных долгосрочных целевых программ расходов на финансовое обеспечение деятельности муниципальных учреждений (в том числе новых форм финансового обеспечения муниципальных бюджетных и автономных учреждений). Формирование проекта бюджета произведено с учетом проектов муниципальных заданий.

Расходы за счет средств федерального и областного бюджета предусмотрены в соответствии с проектом Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов».

Распределение бюджетных ассигнований по разделам бюджета на 2013 год плановый период 2014 и 2015 годов приведено в таблице.

тыс. рублей

Функциональная статья	Бюджет 2013	Бюджет 2014	Бюджет 2015	Отклонение			
				2014/2013		2015/2014	
				в сумме	в %	в сумме	в %
Общегосударственные вопросы	1 101 394	1 141 773	1 188 812	40 379	3,7%	47 039	4,1%
Национальная оборона	300	332	405	32	10,7%	73	22,0%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	104 194	100 277	100 743	-3 917	-3,8%	466	0,5%
Национальная экономика	2 054 880	2 117 423	2 110 625	62 543	3,0%	-6 798	-0,3%
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 095 414	1 329 163	1 167 103	233 749	21,3%	-162 060	-12,2%
Охрана окружающей среды	36 263	25 764	27 504	-10 499	-29,0%	1 740	6,8%
Образование	6 311 743	6 055 961	6 403 981	-255 782	-4,1%	348 020	5,7%
Культура и кинематография	235 797	222 299	226 979	-13 498	-5,7%	4 680	2,1%
Здравоохранение	780 064	492 007	494 538	-288 057	-36,9%	2 531	0,5%
Социальная политика	570 977	539 372	561 447	-31 605	-5,5%	22 075	4,1%
Физическая культура и спорт	443 441	469 917	316 246	26 476	6,0%	-153 671	-32,7%
Средства массовой информации	11 053	10 566	11 076	-487	-4,4%	510	4,8%
Обслуживание государственного и муниципального долга	18 838	64 000	94 000	45 162	239,7%	30 000	46,9%
<b>Всего расходов*</b>	<b>12 764 358</b>	<b>12 568 854</b>	<b>12 703 459</b>	<b>-195 504</b>	<b>-1,5%</b>	<b>134 605</b>	<b>1,1%</b>

\*без условно утверждаемых расходов в 2014 и 2015 гг.

Бюджетные ассигнования на 2013 год предусмотрены в объеме 12'764'358 тыс. рублей, что на 0,9% или 112'306 тыс. рублей ниже бюджетных назначений текущего года. Функциональная структура расходов бюджета и ее изменение по сравнению с бюджетными назначениями 2012 года (в ред. от 26.10.12) представлена в следующей таблице. Для сопоставимости расходы за 2011-2012 годы приведены в соответствии с функциональной структурой расходов 2013 года.

тыс. рублей

Наименование	2011 Отчет	Доля	2012 Бюджет	Доля	2013 Бюджет	Доля	Отклонение 2013/2012	
							в сумме	в %
Общегосударственные вопросы	876 682	6,8%	893 265	6,9%	1 101 394	8,6%	208 129	23,3%
Национальная оборона	139	<0,01%	710	<0,01%	300	<0,01%	-410	-57,7%

Наименование	2011 Отчет	Доля	2012 Бюджет	Доля	2013 Бюджет	Доля	Отклонение 2013/2012	
							в сумме	в %
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	72 108	0,6%	99 401	0,8%	104 194	0,8%	4 793	4,8%
Национальная экономика	3 012 305	23,5%	1 903 967	14,8%	2 054 880	16,1%	150 913	7,9%
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 877 285	14,6%	1 307 922	10,2%	1 095 414	8,6%	-212 508	-16,2%
Охрана окружающей среды	29 329	0,2%	58 628	0,5%	36 263	0,3%	-22 365	-38,1%
Образование	4 213 169	32,8%	5 225 470	40,6%	6 311 743	49,4%	1 086 273	20,8%
Культура и кинематография	282 995	2,2%	219 281	1,7%	235 797	1,8%	16 516	7,5%
Здравоохранение	1 634 420	12,7%	2 304 912	17,9%	780 064	6,1%	-1 524 848	-66,2%
Социальная политика	641 184	5,0%	718 427	5,6%	570 977	4,5%	-147 450	-20,5%
Физическая культура и спорт	202 295	1,6%	132 798	1,0%	443 441	3,5%	310 643	в 3,3 раза
Средства массовой информации	0	0,0%	10 000	0,1%	11 053	0,1%	1 053	10,5%
Обслуживание государственного и муниципального долга	0	0,0%	1 884	<0,01%	18 838	0,1%	16 954	в 10 раз
<b>Всего расходов</b>	<b>12 841 910</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 876 664</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 764 358</b>	<b>100,0%</b>	<b>-112 306</b>	<b>-0,9%</b>

Как следует из таблицы, существенное в абсолютном выражении снижение бюджетных ассигнований планируется в сфере здравоохранения и составляет 1'524'848 тыс. рублей, так как с 1 января 2013 года расходы на содержание имущества будут входить в тариф на оплату медицинской помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования. Кроме того, снижение обусловлено окончанием строительства двух объектов здравоохранения.

Существенный в абсолютном выражении рост расходов наблюдается в сфере образования. Расходы бюджета по данному разделу в 2013 году выше бюджетных назначений 2012 года на 1'086'273 тыс. рублей. Основными причинами роста являются меры, принятые с целью реализации Указа Президента РФ № 597 от 07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части доведения заработной платы работников дошкольных учреждений до уровня средней заработной платы в сфере общего образования в Иркутской области, доведения заработной платы педагогических работников общеобразовательных учреждений до средней заработной платы в регионе, а также планируемое увеличение расходов на строительство и приобретение зданий для дошкольных учреждений.

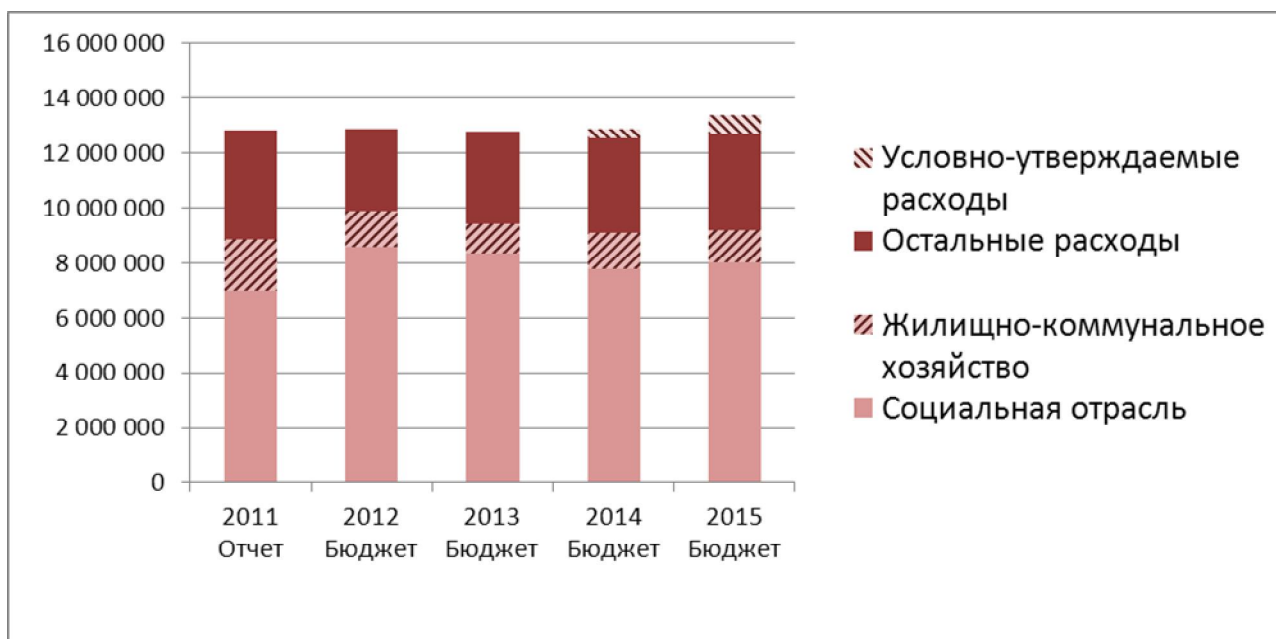
Бюджетные ассигнования в социальной сфере являются приоритетными на протяжении очередного и планового периода.

Наименование	2011 Отчет	Доля	2012 Бюджет	Доля	2013 Бюджет	Доля	Отклонение	
							в сумме	в %
Социальная отрасль	6 974 063	54,3%	8 600 888	66,8%	8 342 022	65,4%	-258 866	-3,0%
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 877 285	14,6%	1 307 922	10,2%	1 095 414	8,6%	-212 508	-16,2%
Остальные расходы	3 990 562	31,1%	2 967 855	23,0%	3 326 922	26,1%	359 067	12,1%
<b>Всего расходов</b>	<b>12 841 910</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 876 664</b>	<b>100,0%</b>	<b>12 764 358</b>	<b>100,0%</b>	<b>-112 306</b>	<b>-0,9%</b>

тыс. рублей

Снижение расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства в основном связано с прекращением работы Фонда содействия реформированию ЖКХ с 1 января 2013 года.

Таким образом, бюджет города сохраняет свою социальную направленность:



Более подробный анализ проекта бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов приведен в пояснительной записке на 113 страницах.

## **ВЫВОДЫ**

1. Проект решения Думы г. Иркутска «О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» внесен на рассмотрение в Думу города 15 ноября 2012 года, в соответствии с п.1. ст. 20 Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске.
2. Требования ст.184.2 БК РФ и ст. 19 «Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске» в части полноты представляемых одновременно с проектом решения о бюджете материалов и документов выполнены.
3. Параметры Проекта соответствуют установленным БК РФ нормативам.
4. В целом доходы бюджета города Иркутска обоснованы, однако необходимо отметить, что учтенные при формировании доходной части бюджета объемы безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ основаны на проекте Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов».
5. Общий объем бюджетных инвестиций в 2013 году снизится на 17,7% по сравнению с 2012 годом и составит 1'769'213 тыс. рублей. Тенденция снижения объемов и доли бюджетных инвестиций в общих расходах бюджета города сохранится в 2014-2015 годах.
6. Предельный объем муниципального долга в период 2013-2015 годов увеличится в 2,1 раза (с 639'628 тыс. рублей до 1'343'352 тыс. рублей). По

состоянию на 01.01.2016 года верхний предел муниципального долга составит 90,7% от суммы бюджетных инвестиций 2015 года. Это означает, что наибольшую часть бюджетных инвестиций уже в плановом периоде придется осуществлять за счет привлеченных кредитных ресурсов.

7. В 2013-2015 годах планируется финансирование 19 муниципальных долгосрочных целевых программ. Доля программно-целевых расходов бюджета в 2013 году увеличилась с 39% до 88% по сравнению с 2012 годом. В ходе проведения экспертизы проекта бюджета установлено, что по 10 долгосрочным целевым программам расходы, предусмотренные в проекте бюджета на 2013 год и плановый период, не соответствуют объемам финансирования, утвержденным постановлениями администрации. Объемы финансирования по 10 ДЦП в сводном реестре расходных обязательств указаны в сумме, соответствующей проектам муниципальных правовых актов о внесении изменений в ДЦП. На основании ст. 87 БК РФ проект нормативного правового акта не может служить правовым основанием для расходного обязательства, так как приобретает юридическую силу после процедуры подписания, опубликования в соответствии со ст. 31 Решения Думы г. Иркутска от 21.10.2004 N 004-20-040012/4 "О Положении о муниципальных правовых актах города Иркутска". Сумма неправоммерно включенных расходных обязательств по целевым программам составила 2'912'958 тыс. рублей в 2013 году.
8. В бюджете на 2013 год предусмотрены средства для выплаты педагогическому персоналу учреждений общего образования в сумме 1'029'096 тыс. рублей, что соответствует уровню средней заработной платы 19'245 рублей. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования должна быть доведена до средней заработной платы в соответствующем регионе. Согласно прогнозу социально-экономического развития Иркутской области на 2013 год и на период до 2015 года, оценка по средней заработной плате по региону составит – 27'891 рублей в 2013 году. Таким образом, недостаток средств областной субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования на реализацию Указа в 2013 году без учета страховых взносов составит 462'297 тыс. рублей.
9. В ходе проведения экспертизы выявлена несбалансированность расходов по разделу «Социальная политика», выразившаяся в том, что по некоторым статьям запланированы расходы ниже сложившейся потребности, а по некоторым - выше.
10. В нарушение п.31 Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ города Иркутска, их формирования и реализации, утвержденного постановлением администрации №031-06-1635/8 от 30.07.2008 (в ред. от 26.09.2012), к экспертизе не представлены утвержденные на очередной финансовый год и плановый период Планы мероприятий по реализации долгосрочных целевых программ.
11. Сводный реестр расходных обязательств города не соответствует по содержанию требованиям статьи 87 БК РФ и постановления администрации города Иркутска от 28.08.2009 № 031-06-2909/9 «Об утверждении порядка



ведения реестра расходных обязательств города Иркутска» в части включения в реестр проектов нормативно-правовых актов, (в частности: 10 ДЦП, проект распоряжения администрации Иркутска «Об утверждении финансового обеспечения плана основных мероприятий по мобилизационной подготовке в городском округе «город Иркутск» и защите информации ограниченного доступа в администрации г. Иркутска», проекты Решений Думы о реализации отдельных полномочий и другие).

12. Расходная часть бюджета сохраняет социальную направленность.
13. Объем предусмотренных Проектом бюджета расходов соответствует суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования его дефицита.

На основании вышеизложенного, Контрольно-счетная палата рекомендует в неотложном порядке принять нормативно-правовые акты, устанавливающие изменения по расходным обязательствам в целевых программах, учтенным в проекте бюджета; принять соответствующие планы мероприятий по реализации программ, а также решения Думы об участии в исполнении отдельных полномочий.

Контрольно-счетная палата города предлагает Думе города Иркутска принять к рассмотрению проект решения «О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» с учетом рекомендаций по итогам экспертизы Проекта бюджета.

Председатель

Н.А. Титова