

Экспертное заключение
экспертной комиссии по проведению публичной независимой
экспертизы
проектов решений Красноярского городского Совета депутатов
по бюджетным и налоговым вопросам

на проект решения Красноярского городского Совета депутатов
«О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов»

от 21 ноября 2019 г. № 48

Присутствовали

председатель комиссии:

Бухарова Е.Б., к.э.н., профессор, заслуженный экономист России, директор Института экономики, управления и природопользования СФУ;

члены комиссии:

Вчерашний П.М., к.э.н., доцент Института управления бизнес-процессами и экономики;

Макарова С.Н., к.э.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой финансов Института экономики, управления и природопользования СФУ;

Гриб С.Н., к.э.н., доцент, заместитель директора Института экономики, управления и природопользования СФУ.

Экспертной комиссией по проведению обязательной публичной независимой экспертизы проектов решений Красноярского городского Совета депутатов по бюджетным и налоговым вопросам рассмотрен проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Экспертиза проведена на предмет оценки качества проекта решения и возможных социально-экономических последствий в результате его принятия.

Выводы экспертной комиссии

1. Соответствие Бюджетного послания на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов правовым основам формирования проекта бюджета

Проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» составлен на основе необходимых законодательных и нормативно-правовых актов, установленных ст. 184¹ Бюджетного Кодекса РФ и Решением Красноярского городского Совета депутатов № 15-359 от 11 декабря 2007 г. «О бюджетном процессе в городе Красноярске».

При формировании проекта бюджета города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов учтены послание Президента РФ Федеральному

Собранию РФ, определяющее требования к бюджетной политике России и необходимость реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», основные направления бюджетной и налоговой политики города Красноярск на 2020-22 годы; действующее бюджетное и налоговое законодательство, а также вступающие в силу с 01 января 2020 года изменения в Бюджетный Кодекс РФ, в краевое законодательство, в муниципальные правовые акты города, использована информация из реестра источников доходов бюджета города Красноярск, учтен проект бюджетного прогноза города Красноярск на 2020-2026 годы.

Доходы и расходы бюджета города сформированы в соответствии с Порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ, утвержденным Приказом Министерства финансов РФ от 06.06.2019 № 85н.

2. Соответствие основных характеристик бюджета города существующим нормативным ограничениям

На 2020 год и плановый период 2021-2022 годов сформированы следующие параметры бюджета города:

Показатели бюджета, тыс. рублей	2020 год проект	2021 год проект	2022 год проект
Доходы	31 716 115,36	30 026 378,41	29 641 432,67
Расходы	33 002 515,36	30 026 378,41	29 641 432,67
<i>в т. ч. условно утвержденные расходы</i>		779 630,29	1 938 229,22
Дефицит	1 286 400,00	0,00	0,00

Справочно: в проекте бюджета на 2019-21 годы

Показатели бюджета, тыс. рублей	2020 год проект	2021 год проект
Доходы	26 945 920,69	26 753 667,67
Расходы	26 945 920,69	26 753 667,67
Дефицит	0,00	0,00

Анализ проекта бюджета города Красноярск на 2020 и плановый период 2021-22 годов показывает следующее:

1) Объем условно утверждаемых расходов в 2021 и 2022 годах соответствует требованиям статьи 184¹ Бюджетного кодекса РФ – 4,5% в 2021 году и 10,59% в 2022 году (не менее 2,5% и 5% общего объема расходов бюджета города без учета расходов, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, по соответствующим годам планового периода). Продолжена практика значимой доли нераспределенных расходов предшествующих лет (5,51% и 9,83%).

2) В соответствии с пунктом 3 статьи 184¹ Бюджетного Кодекса РФ выделены публичные нормативные обязательства города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годы. В рассматриваемом промежутке времени объем публичных нормативных обязательств города неизменен и составляет ежегодно 508 056,43 тыс. рублей. По сравнению с предыдущим периодом (428 192,25 тыс. рублей) он существенно вырос (примерно на 80 млн. рублей).

3) В предстоящем трехлетнем периоде на 2020 год заложен дефицит бюджета в сумме 1 286 400,00 тыс. рублей, что составляет 7,5% от величины налоговых и неналоговых доходов бюджета. Этот показатель находится в пределах нормативного значения (10%). На плановый период 2021-2022 годов сформирован бездефицитный бюджет города.

4) Верхний предел муниципального долга города Красноярска установлен одинаковый по состоянию на 1 января 2021 года, 2022 года и на 1 января 2023 года в сумме 13 206 727,00 тыс. рублей. По сравнению с предшествующим годом он увеличился на 7%. Муниципальный долг структурно будет состоять более чем на 80% из задолженности по кредитам кредитных организаций, меньшую часть долга (16,6% в 2020 году, 14,52% в 2021 году и 9,47% в 2022 году) составляют обязательства по бюджетным кредитам; задолженность по муниципальным ценным бумагам и муниципальные гарантии в составе долга не представлены. В динамике ожидается запланированное снижение показателя долговой нагрузки Красноярска - отношение муниципального долга к его предельной величине (потолку долга), он составляет 77,12% в 2020 году, 76,15% в 2021 году и 72,18% в 2022 году.

5) Объемы муниципальных заимствований города Красноярска в 2020-2022 годах соответствуют нормам статьи 106 Бюджетного Кодекса РФ.

6) Ожидается снижение расходов на обслуживание муниципального долга в 2020-2022 годах в абсолютном выражении: 1 287 141,57 тыс. рублей на 2020 год, 1 275 108,19 тыс. рублей на 2021 год и 1 267 653,88 тыс. рублей на 2022 год в связи со снижением ключевой ставки Банка России и эффективной работой департамента финансов города по проведению электронных аукционов. Величина данного показателя не превышает установленное Бюджетным Кодексом РФ предельное значение (15% от объема собственных расходов бюджета города). Они составляют соответственно 5,66%, 6,45% и 6,52% в 2020-2022 годах, что на 1,5-2% ниже, чем закладывалось в проектировке бюджета на 2019-2021 годы (7,16%, 8,42% и 8,58%).

7) В проекте бюджета города на 2020-2022 годы предусмотрен Резервный фонд администрации города Красноярска в размере 387 000,00 тыс. рублей, по 129 000 тыс. рублей ежегодно. Размер резервного фонда не превышает установленное статьей 81 Бюджетного Кодекса РФ предельное значение в 3% от утвержденного общего объема расходов, его величина на протяжении последних лет не изменяется.

8) Муниципальный дорожный фонд города Красноярска запланирован в существенно большем объеме, чем это было предусмотрено проектировками бюджета в предшествующем периоде, он утвержден на 2020 год в сумме 2 122 074,73 тыс. рублей, в 2021 году в сумме 2 163 711,23 тыс. руб., в 2022 году в сумме 1 640 303,99 тыс. рублей. Это более чем вдвое превышает суммы, планируемые на аналогичные цели в первоначальном бюджете на 2019-2021 годы (1 050 051,38, 1 092 496,99 и 639 224,95 тыс. рублей).

3. Соответствие проекта бюджета основным направлениям налоговой политики города

Прогноз доходов бюджета города был сформирован исходя из базового варианта социально-экономического развития города на 2020-2022 годы, учитывает действующее налоговое и бюджетное законодательство. Кроме того, учтены планируемые изменения налогового и бюджетного законодательства, которые в целом должны привести к дополнительному увеличению собственных доходных источников бюджета города Красноярска в 2020 году на + 1 145 656,90 тыс. рублей.

Показатели проекта бюджета, тыс. рублей	2020 год проект	2021 год проект	2022 год проект
Доходы всего	31 716 115,36	30 026 378,41	29 641 432,67
в т. ч. налоговые и неналоговые доходы	17 123 866,38 (53,99%)	17 341 317,11 (57,75%)	18 297 713,57 (61,73%)
<i>из них</i>			
– налоговые доходы	15 274 629,88	15 632 990,95	16 546 105,15
– неналоговые доходы	1 849 236,5	1 708 326,16	1 751 608,42
в т.ч. безвозмездные поступления	14 592 248,98	12 685 061,30	11 343 719,10
<i>из них</i>			
– субвенции	10 282 025,50	10 268 223,60	10 196 995,10
Собственные доходы (в трактовке БК РФ)	22 720 489,86	19 758 154,81	19 444 437,57

В проекте бюджета города Красноярска на 2020 год и плановый период 2021-2022 годы ожидается снижение общего объема доходов. Положительным фактором является преобладание в структуре доходов налоговых и неналоговых источников и то, что их часть увеличивается (ожидается, что за три года доля налоговых и неналоговых доходов увеличится с 53,99% в 2020 году до 57,75% в 2021 году и до 61,73% в 2022 году). Объем безвозмездных поступлений за данный период снижается в основном за счет субсидий и иных межбюджетных трансфертов. В то же время, поскольку данные суммы пересматриваются и корректируются с учетом конкурсного отбора, город планирует максимально заявляться и принимать участие в государственных программах и проектах, в том числе в

федеральных национальных проектах, обозначенных Президентом Российской Федерации.

Налоговая политика города на 2020-2022 годы учитывает ключевые изменения в региональной и федеральной налоговой политике, условия наметившейся траектории экономического роста и ставит своей целью сохранение сбалансированности и устойчивости бюджета города, развитие налогового потенциала для решения приоритетных задач социально-экономического развития города.

Были обозначены следующие задачи налоговой политики г. Красноярска:

- укрепление налогового потенциала бюджета города и повышение эффективности системы администрирования налоговых доходов;
- повышение бюджетной отдачи от управления муниципальным имуществом и земельными ресурсами города;
- формирование благоприятного инвестиционного климата, содействие развитию предпринимательства

Запланированное увеличение налогового потенциала города наблюдается практически по всем подгруппам налоговых доходов, львиную долю увеличения обеспечивает рост налогов на прибыль: увеличение норматива отчислений в бюджет города от налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, с 5% до 10% дает более 1,3 млрд.рублей, почти 200 млн. рублей город получит дополнительно благодаря прекращению с 1 января 2021 года действия пониженной ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет края, для организаций, осуществляющих добычу сырой нефти и нефтяного (попутного) газа. Свою лепту начнет вносить переход в Красноярском крае к исчислению налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости.

Повышение бюджетной отдачи от управления муниципальным земельно-имущественным комплексом осложняется в условиях сокращения количества привлекательных объектов в результате приватизации и продажи на торгах. Неналоговые доходы снижаются в рассматриваемый период, в том числе из-за ежегодного уменьшения площади арендуемого земельного фонда в результате выкупа арендуемых земельных участков в собственность, уменьшаются и доходы от реализации имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Предусмотрено пополнение муниципальной казны за счет изъятия неэффективно используемого имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципальных предприятий и в оперативном управлении муниципальных учреждений.

В рамках третьего направления в рамках комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» предусматривается создание на территории города «Цифровой долины», в результате функционирования которой будет решаться проблема устойчивого развития макрорегиона

ресурсного типа Енисейская Сибирь на основе кластерных, сетевых форматов организации и управления, используя цифровую платформу интеграционных процессов. Это позволит создать условия для развития деловой инфраструктуры международного уровня и кооперационных связей предприятий города с крупными компаниями, реализующими инвестиционные проекты на территории города Красноярска, кластерному развитию.

4. Соответствие проекта бюджета основным направлениям бюджетной политики города

Бюджетная политика города Красноярска в 2020 и последующих годах существенно скорректирована с учетом влияния следующих моментов:

А) завершена реализация Указов Президента РФ от 2012 года и масштабные расходы за счет бюджетов всех уровней на проведение 29-й Всемирной зимней Универсиады 2019 года.

Б) необходимость участия в реализации федеральных национальных проектов в соответствии с Указом Президента от 2018 года.

В рамках горизонта стратегического планирования, для получения субсидий из федерального и региональных бюджетов городу Красноярску необходимо переходить на проектное бюджетирование и максимально участвовать в приоритетных национальных проектах.

Важнейшие направления деятельности администрации города в рамках бюджетной политики на 2020-2022 годы включают в себя:

– реализацию национальных проектов, утвержденных указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

– пространственное развитие города;

– реализацию новых подходов в содержании города;

– развитие спортивной инфраструктуры;

– обеспечение безопасного функционирования бюджетных учреждений социальной сферы для оказания качественных муниципальных услуг;

– выстраивание эффективной системы управления социальной защиты, особенно в переходный период;

– привлечение негосударственных организаций к оказанию муниципальных услуг и реализации мероприятий;

– празднование в 2020 году 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов;

– подготовку к празднованию 400-летия основания Красноярска в 2028 году;

– повышение эффективности бюджетных расходов;

– эффективное управление муниципальным долгом.

Одним из важнейших инструментов реализации утвержденной в 2019 году Стратегии социально-экономического развития города Красноярск до 2030 года, являются муниципальные программы на предстоящий трехлетний период. Проект решения «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» предусматривает детализированную структуру расходов бюджета города на три года по 14 муниципальным программам, позволяющим достичь цели и приоритеты заявленной бюджетной политики.

Из 14 муниципальных программ действовавших в 2019 году 13 сохраняют свою преемственность и названия с предшествующих периодов, а 14-ая (по информатизации города) преобразована в приоритетную и важную с точки зрения стратегической безопасности программу по цифровизации города Красноярск, предусматривающую создание системы «Цифровой город», внедрение концепции «Умный город» и цифровизацию деятельности органов администрации города, а также переход на использование преимущественно отечественного программного обеспечения.

Доля программных расходов сохраняется на прежнем уровне, не менее 94 %. Прирост программных расходов по сравнению с 2019 годом составляет порядка 20%. Наибольший удельный вес в программных расходах в бюджете 2020 года приходится на отрасли социальной сферы составляет 71,3%. Таким образом, бюджет по-прежнему сохраняет свою социальную направленность.

Предлагаемый проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» соответствует уточненным направлениям бюджетной политики города.

На взгляд экспертной комиссии из принятых на прогнозный период до 2022 года 14 муниципальных программ, заложенных в программный бюджет города на 2020 год большая их часть коррелирует с задачами национальных стратегических проектов, соответствует полномочиям и предметам ведения Красноярск.

5. Соответствие проекта бюджета основным направлениям долговой политики

Основными направлениями долговой политики города Красноярск на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов предусмотрена стратегическая цель обеспечения сбалансированности бюджета города и безусловного выполнения принятых долговых обязательств. Основная задача долговой политики заключается в эффективном управлении муниципальным долгом города Красноярск.

Реализация данной задачи предусматривает:

- 1) стабилизацию объема муниципального долга и сокращение расходов на его обслуживание;
- 2) гибкое реагирование на изменяющиеся условия рынка финансовых услуг и использование наиболее приемлемых видов муниципальных заимствований;

3) использование механизмов оперативного управления долговыми обязательствами:

- работа с кредитными организациями с целью снижения размера процентных ставок в рамках действующих муниципальных контрактов;
- корректировка сроков привлечения заимствований;
- осуществление досрочного погашения долговых обязательств;
- сокращение объема муниципальных заимствований с учетом результатов исполнения местного бюджета;
- привлечение краткосрочных бюджетных кредитов из федерального бюджета на пополнение остатков средств на счете бюджета города.

4) соблюдение нормативных ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Долговая политика города Красноярска на 2020-2022 годы сохраняет преемственность целей и задач предшествующих периодов, однако ее реализация будет осуществляться в условиях ужесточения требований к управлению муниципальным долгом и осуществлению муниципальных заимствований, внесенных поправками в Бюджетный Кодекс РФ Федеральным законом от 02.08.2019 № 278-ФЗ.

Под управлением муниципальным долгом понимается деятельность уполномоченных органов местного самоуправления, направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение муниципальных долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключающих их неисполнение (Статья 101 БК РФ, новая редакция).

Статья 107.1 Бюджетного Кодекса РФ вступает в силу с 01 января 2020 года, ею вводится система оценки долговой устойчивости бюджета, предусматривающая отнесение муниципального образования к одной из следующих групп заемщиков: с высоким уровнем долговой устойчивости, средним уровнем долговой устойчивости или низким уровнем долговой устойчивости на основе расчета ряда показателей.

В зависимости от полученного уровня долговой устойчивости к муниципальным образованиям с 2021 года предъявляются требования, предусмотренные БК РФ, по управлению муниципальным долгом и осуществлению муниципальных заимствований вплоть до плана восстановления платежеспособности муниципального образования в рамках временной финансовой администрации.

В связи с этим, для попадания города Красноярска в группу с высокой долговой устойчивостью требуется в течение 2020 года сокращение объема муниципального долга.

На 2020 год бюджет города запланирован с дефицитом 1 286,4 млн. рублей. Это вынужденная мера, направленная на решение первоочередных задач, стоящих перед городом. Источником его финансирования будет являться бюджетный кредит с минимальной процентной ставкой - 0,1 % годовых. Согласно планам администрации, по договоренности с

Правительством края в ходе исполнения бюджета бюджетный кредит планируется заместить финансовой помощью из краевого бюджета.

В периоде 2020-2022 годы заметно стремление администрации города удерживать объем долга на стабильном уровне, в пределах ограничений, установленных Бюджетным Кодексом РФ. Видно, что долговая нагрузка, находящаяся в пределах установленного норматива, должна снизиться. Увеличен на 7% верхний предел муниципального долга по сравнению с проектировками предшествующего периода (был заложен на 2020-2021 годы в объеме 12 333 254,34 тыс. рублей). При этом предусмотрено снижение расходов на обслуживание муниципального долга города Красноярска (см. таблицу), их величина не превышает установленного потолка и она заметно уменьшается по сравнению с проектировками заложенными в бюджете на предыдущий период.

Показатели бюджета, тыс. рублей	2020 год проект	2021 год проект	2022 год проект
Верхний предел муниципального долга на 1 января очередного финансового года	13 206 727,00	13 206 727,00	13 206 727,00
<i>Долговая нагрузка</i>	77,12%	76,15%	72,18%
<i>из проекта бюджета на 2019-21 гг</i>	77,8%	75,49	x
Расходы на обслуживание муниципального долга	1 287 141,57	1 275 108,19	1 267 653,88
<i>из проекта бюджета на 2019-21 гг</i>	<i>1 388 755,69</i>	<i>1 405 789,21</i>	<i>-</i>

В 2020 году и на период 2021-2022 годов долговая политика города Красноярска ориентирована на использование в качестве основных инструментов заимствований кредитов кредитных организаций и бюджетных кредитов. В условиях снижения ключевой ставки ЦБ РФ и проведения электронных аукционов по кредитованию бюджета города это становится источником экономии бюджетных расходов на обслуживание долга.

В основных направлениях долговой политики администрацией города планируется получение кредитного рейтинга города с целью использования нового инструмента заимствований - размещения облигационного займа. После получения кредитного рейтинга у города появится возможность получать значительные объемы средств на длительные сроки и по приемлемой стоимости.

Использование гарантий и поручительств, как долговых инструментов с высоким уровнем неопределенности, требующих резервирования финансовых средств, на 2020-2022 годы, как и в предшествующие периоды не запланированы, что позволяет городу уменьшить финансовые риски.

В качестве рекомендаций советуем городу в ходе фактического исполнения бюджета проводить запланированную работу по мониторингу состояния показателей, используемых для оценки группы долговой устойчивости бюджета; по осуществлению контроля за финансовыми

рисками, связанными с привлечением заимствований и обеспечению открытости информации о муниципальном долге города и по дальнейшему снижению процентных ставок по привлеченным банковским кредитам, а также продолжать политику по привлечению более дешевых в обслуживании бюджетных кредитов для сокращения уровня долговой нагрузки города.

6. Выводы

1. Предлагаемый проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» отражает соблюдение основных направлений бюджетной и налоговой политики города Красноярска на 2020 – 2022 годы, соответствует нормам бюджетного законодательства, обеспечивает преемственность мероприятий, обозначенных в бюджетной политике города в 2019 году, и в целом положительно скажется на социально-экономических процессах в городе и крае.

2. По результатам проведения экспертизы рекомендуем к принятию проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Председатель экспертной комиссии,
кандидат экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ
директор Института экономики,
управления и природопользования
ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный
университет»

Е.Б. Бухарова

Протокол № 1
заседания Экспертной комиссии
по проведению публичной независимой экспертизы
проектов решений Красноярского городского Совета депутатов
по бюджетным и налоговым вопросам
от 21 ноября 2019 г.

Присутствовали: Е.Б. Бухарова – председатель комиссии, члены комиссии:
Вчерашний П.М., Гриб С.Н., Макарова С.Н.

Повестка дня: Проведение публичной независимой экспертизы проекта решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Слушали:

Председателя экспертной комиссии Е.Б. Бухарову, членов комиссии Вчерашнего П.М., Гриб С.Н., Макарову С.Н.

Постановили: Рекомендовать принять проект решения Красноярского городского Совета депутатов «О бюджете города на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Председатель экспертной комиссии,
кандидат экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ
директор Института экономики,
управления и природопользования
ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный
университет»



Е.Б. Бухарова

Секретарь комиссии



С.Н. Гриб

21 ноября 2019 г.