КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
города Красноярска

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта муниципальной программы города Красноярска
«Создание условий для развития предпринимательства в городе Красноярске»
на 2020 год и плановый период 2021 – 2022 годов»

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярска «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» (далее – СФК 1) и на предмет соответствия Порядку принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска, утвержденному постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 (далее – Порядок № 153), проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярска «Создание условий для развития предпринимательства в городе Красноярске» на 2020 год и плановый период 2021 – 2022 годов (далее – Проект программы).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее:

I. Анализ соответствия целей и задач Проекта программы основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательства

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательства определены:

Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»;

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»;

Распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

К числу таких приоритетов относятся:

улучшение условий ведения предпринимательской деятельности;

обеспечение количества вновь вовлеченных в субъекты малого и среднего предпринимательства (далее – МСП);

расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – государственная программа РФ), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316, а также национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и 5 федеральных проектов, входящих в состав национального проекта: «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности»; «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе льготному финансированию»; «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства»; «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»; «Популяризация предпринимательства».

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательства соответствуют выше обозначенным и закреплены:

региональными проектами: «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в Красноярском крае», «Расширение доступа субъектов МСП к финансовой поддержке, в том числе к льготному финансированию в Красноярском крае»; «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае»; «Создание системы поддержки фермерства и развитие сельской кооперации в Красноярском крае»; «Популяризация предпринимательства в Красноярском крае»;

государственной программой Красноярского края «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» на 2014-2021 годы», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 505-п.

Цель Проекта программы (создание благоприятного предпринимательского климата для ведения бизнеса на территории города предусмотрена путем решения 3-х задач: обеспечение надежного функционирования инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства; презентация инфраструктурного и инвестиционного потенциала развития города с использованием инновационных технологий; увеличение числа населения, занятого в малом и среднем предпринимательстве), что, в основном, соответствует основным приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края.

Не нашла отражение в Проекте программы задача государственной программы РФ «Повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг», которая создает условия для снятия административных барьеров при реализации (получении) муниципальных услуг субъектами МСП.

II. Оценка соответствия Проекта программы приоритетам социально-экономического развития города Красноярска и положениям статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Поставленная цель и задачи Проекта программы соответствуют целям, задачам и основным положениям в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, отраженным в следующих документах:

Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утверждённой решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия до 2030 года);

кратком варианте проекта прогноза социально-экономического развития на 2020-2022 годы (далее - ПСЭР на 2020-2022 годы).

Включение в Проект программы целей и задач в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательств соответствует полномочиям органов местного самоуправления, установленным Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

III. Анализ структуры и содержания проекта муниципальной программ

Согласно паспорту Проекта программы:

ответственный исполнитель - департамент экономической политики и инвестиционного развития администрации города (далее – департамент экономики),

соисполнитель - департамент муниципального имущества и земельных отношений администрации города (далее – ДМИиЗО).

Наименования ответственного исполнителя, соисполнителя и наименование Проекта программы соответствуют распоряжению администрации города от 30.07.2019 № 250-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярска на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов».

Согласно требованиям Порядка № 153:

к Проекту программы приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование);

разделы паспорта Проекта программы соответствуют разделам, определенным Порядком № 153;

названия разделов Проекта программы соответствуют их смысловому наполнению.

Структура Проекта программы представлена в следующей схеме.

Структура Проекта программы по сравнению с действующей муниципальной программой на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов в первоначальной

редакции (далее – Программа на 2019-2021 годы) в целом не изменилась: программа состоит из 2-х подпрограмм (1 подпрограмма включает 3 мероприятия, 2-я – 5 мероприятий, их количество увеличено на 1 мероприятие).

Во 2-ю подпрограмму включено новое мероприятие «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на оказание ветеринарных услуг по кастрации (стерилизации) собак на территории города Красноярска и их биркованию».

Цель и задачи Проекта программы по сравнению с Программой на 2019-2021 годы остаются неизменными.

Цель и задачи Проекта программы взаимосвязаны с целями и задачами подпрограмм (приложение 1 к заключению).

IV. Анализ финансового обеспечения проекта муниципальной программы

Финансовое обеспечение Проекта программы на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов предусмотрено за счет средств бюджета города в размере 94 532,0 тыс. рублей, по 31 510,7 тыс. рублей ежегодно.

Общий объем ассигнований Проекта программы на трехлетний период по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2019-2021 годы увеличивается на 3 890,6 тыс. рублей или на 4,3%, из них объем расходов на 2020 год по сравнению с 2019 и 2020 годом на 1 296,9 тыс. рублей или на 4,3 %.

Распределение бюджетных ассигнований по мероприятиям Проекта программы показывает, что основная часть расходов, как и в Программе на 2019-2021 годы, приходится на мероприятие «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на создание и (или) обеспечение деятельности групп дневного времяпрепровождения детей дошкольного возраста».

Удельный вес ассигнований по данному мероприятию в общей сумме расходов по Проекту программы составляет 45,7 % в сумме 43 200,0 тыс. рублей ежегодно.

Изменение объемов бюджетных ассигнований Проекта программы в разрезе мероприятий программы в динамике с 2018 года представлено в приложении 2 к заключению.

В разрезе мероприятий Проекта программы объем ассигнований в 2020 году по отношению к 2019 году Программы на 2019-2021 в первоначальной редакции изменяется следующим образом.

Исключается 3 000,0 тыс. рублей по мероприятию «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на организацию инфраструктуры в границах города Красноярска для осуществления экскурсионных перевозок на речном транспорте» в связи с невостребованностью субсидии на перевозки речным транспортом и протокольными рекомендациями постоянной комиссии по бюджету, собственности и экономическому развитию Красноярского городского Совета депутатов (от 06.11.2018 № 01-616-В).

Увеличиваются расходы на 4 296,9 тыс. рублей по 3-м мероприятиям, из них 1 000,0 тыс. рублей предусмотрено на новое мероприятие 2.3 «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на оказание ветеринарных услуг по кастрации (стерилизации) собак на территории города Красноярска и их биркованию».

В этой связи отмечаем следующее.

1) В механизме реализации программы порядок предоставления субсидии субъектам МСП на указанные цели не отражен, статус животных[1], которым планируется оказывать ветеринарные услуги не ясен, что не соответствует требованиям Порядка № 153. Согласно пояснительной записке принятие порядка предоставления такой субсидии запланировано на 1 квартал 2020 года.

В складывающейся правовой неопределенности действия по финансовой поддержке субъектов МСП на производство работ, оказание услуг в отношении как домашних животных, так и безнадзорных не могут быть реализованы.

Ссылка в проекте программы на исполнение решения постоянной комиссии по городскому хозяйству Красноярского городского Совета депутатов (КГСД) от 23.01.2019 № 2-6 не предоставляет в установленном порядке[2] право на реализацию возможности финансирования инициативных расходов. Поскольку указанным решением департаменту экономики лишь рекомендовано предусмотреть в муниципальной программе мероприятие по выделению денежных средств на поддержку субъектов МСП с целью оказания услуг по бесплатной стерилизации безнадзорных и домашних животных в городе Красноярске при рассмотрении вопроса о реализации отдельных государственных полномочий по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, переданных администрации города Красноярска за 2018 год и планах на 2019 год.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также п. 6 ст. 8 Устава города Красноярска целесообразно инициировать решение КГСД об установлении видов поддержки за счет средств бюджета города, а затем предусматривать указанные мероприятия в муниципальной программе.

При этом согласно Федеральному закону от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основания для возмещения субъектам МСП расходов за выполнение вышеуказанных услуг (работ) в отношении домашних животных осуществить не представляется возможным, так как указанные действия являются правомочием владельца - собственника.

---

[1] Федеральный закон № 498-ФЗ домашние животные и животные без владельцев

[2] В соответствии с ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, п. 6 ст. 8 Устава города Красноярска органы городского самоуправления вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случае принятия городским Советом соответствующего решения.

2) Согласно ФЭО расходы на реализацию данного мероприятия запланированы исходя из стоимости услуги 1 200,0 рублей и 833 собак, кастрированных (стерилизованных) ветеринарными клиниками города.

При этом ветеринарные клиники города осуществляют кастрацию (стерилизацию) только домашних животных.

Таким образом, в ФЭО к Проекту программы недостаточно обоснована запланированная сумма ассигнований, в связи с тем, что согласно решению комиссии КГСД расходы планировалась не только на домашних, но и на безнадзорных собак.

3) Согласно ФЭО по мероприятию 2.3 «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на оказание ветеринарных услуг по кастрации (стерилизации) собак на территории города Красноярска и их биркованию» и мероприятию 2.2. «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на уплату первого взноса (аванса) при заключении договора (договоров) лизинга оборудования с российскими лизинговыми организациями в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг)» предусмотрено предоставление субсидии одному субъекту МСП в год. При этом в приложении 1 к Проекту программы по мероприятию 2.2 указано количество субъектов, которым запланировано предоставление финансовой поддержки, составит не менее 2 единиц.

В силу ст. 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» возможность получения субсидии одним либо двумя соискателям, может создавать антиконкурентные условия на соответствующем рынке услуг.

4) В разделе I Проекта постановления к Проекту программы, а также в пояснительной записке указано, что мероприятия Программы разработаны с учетом региональных и национальных проектов. Вместе с тем, расходы на реализацию национальных проектов Проектом программы не предусмотрены.

5) В представленном ФЭО к Проекту программы содержится информация о сумме расходов по каждому мероприятию без обоснования подходов формирования запланированных сумм расходов. Таким образом, не представляется возможным оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы. Следует отметить, что требования к форме данного документа не установлены.

V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта программы

Количественно выраженными характеристиками достижения цели и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

В Проект программы включены 2 целевых индикатора и 5 показателей результативности.

Изменены показатели результативности по сравнению с Программой на 2019-2021 годы:

исключен показатель: «Количество субъектов малого предпринимательства, поддержанных в бизнес-инкубаторе»,

добавлен показатель результативности: «Количество элементов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, получивших поддержку».

Проектом программы не запланирована положительная динамика по 4-м из 5-ти показателям результативности (в том числе, по одному из них, в сравнении с 2019 годом, с 2020 года запланировано снижение показателя).

По 1-му показателю результативности предусмотрена положительная динамика с 2020 по 2022 годы, при этом к 2022 году значение показателя запланировано на уровне 2019 года.

Значения целевых индикаторов и показателей результативности в Проекте программы в динамике за предыдущие годы представлены в приложении 3 к заключению.

Кроме того, Проектом программы по целевому индикатору «Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 000 человек населения» запланировано ежегодное увеличение индикатора на 2 единицы с 2020 года до 2022 года (с 576 ед. до 580 ед.).

Согласно методике, утверждённой распоряжением департамента экономики от 01.10.2019 № 831, все целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются по итогам года (без разбивки на этапы). В отсутствие анализа на промежуточных этапах объемов финансирования муниципальной программы (в отсутствие информации о достигнутых значениях целевых индикаторов и показателей результативности программы) исключается возможность своевременного и качественного контроля за ходом реализации программы, а также оценки степени достижения целей и задач программы.

Обращаем внимание на следующее.

Согласно Порядку № 153 срок действия программы – 1 год. Вместе с тем, проект постановления об утверждении Проекта программы не содержит норму, предусматривающую отмену в постановлении об утверждении Программы на 2019-2021 годы целей, задач, ассигнований по мероприятиям и показателей результативности на 2020-2021 годы.

Складывается ситуация при которой ассигнования на 2020-2021 годы, внесенные Проектом программы, не соответствуют ассигнованиям Программы на 2019-2021 годы, срок действия которой не закончился.

Кроме того, ежегодное утверждение муниципальной программы, которая имеет статус документа стратегического планирования, не позволяет обеспечить наиболее эффективное достижение поставленных целей и решение задач, что возможно достигнуть только при долгосрочном действии муниципальной программы.

Полагаем необходимым рассмотреть вопрос либо об увеличении сроков реализации муниципальной программы путем внесения изменений в Порядок № 153, либо предусмотреть срок действия программы в проекте постановления.

Замечания технического характера:

неверно указаны значения показателя результативности «количество субъектов малого и среднего предпринимательства, получивших финансовую поддержку», в разделе 2 Подпрограммы 2 Проекта программы;

допущена опечатка в приложении 2 к Проекту программы при указании предмета регулирования (основного содержания) нормативного правового акта, который необходимо принять в целях реализации мероприятий Программы.

VI. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Цели и задачи Проекта программы соответствуют основным положениям Стратегии до 2030 года, проекту ПСЭР на 2020-2022 годы и ориентированы на развитие в сфере предпринимательства.

2. Объем финансовых средств Проекта программы в трехлетнем периоде запланирован в сумме 94 532,0 тыс. рублей, что на 4,3% больше объема ассигнований, предусмотренного Программой на 2019-2021 годы (2020 год к 2020 году Программы на 2019-2021 годы запланирован с увеличением на 4,3 %, 2021 год к 2021 году Программы на 2019-2021 годы - с увеличением на 4,3 %). Таким образом, ассигнования, предусмотренные Проектом программы, не соответствуют ассигнованиям Программы на 2019-2021 годы, срок действия которой не закончился.

3. В Проекте программы не определен механизм реализации мероприятия 2.3 Подпрограммы 2 в части предоставления субсидии субъектам МСП в целях возмещения части затрат на оказание ветеринарных услуг по кастрации (стерилизации) собак на территории города Красноярска и их биркованию. Целесообразно рассмотреть вопрос об увеличении количества участников, имеющих право на предоставление субсидии по мероприятию 2.3.

4. В ФЭО к Проекту программы отсутствует подход по определению объемов запланированных расходов, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы, решения поставленных задач и достижения поставленной цели.

5. Сформированные целевые индикаторы Проекта программы соответствуют поставленной цели программы, а показатели результативности – решению ее задач.

Все целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются по итогам года. В отсутствие анализа на промежуточных этапах объемов финансирования муниципальной программы (в отсутствие информации о достигнутых значениях целевых индикаторов и показателей результативности программы) исключается возможность оценки достижения целей и задач программы.

Отсутствие положительной динамики по показателям не позволяет оценить эффективность использования бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию мероприятий муниципальной программы.

Предложения:

1. Инициировать внесение изменений в Порядок № 153 в части продления сроков реализации муниципальной программы и установления единых требований к ФЭО.

2. Дополнить Проект программы описанием организационных, экономических и правовых механизмов реализации мероприятия 2.3 «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат на оказание ветеринарных услуг по кастрации (стерилизации) собак на территории города Красноярска и их биркованию». Рассмотреть вопрос об увеличении получателей субсидии.

3. Рассмотреть вопрос об определении промежуточных итогов достижения целевых индикаторов и показателей результативности Проекта программы с целью их своевременной оценки в течение года.

4. Устранить замечания технического характера, выявленные в ходе проведения финансово-экономической экспертизы Проекта программы.

Председатель
Контрольно-счетной палаты С.Г. Алдашова