

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2014 года № 20К (966) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Саратовской области)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо губернатору Саратовской области В.В. Радаеву.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Саратовской области)»

Основание для проведения аудита эффективности: пункт 2.11.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет аудита эффективности

Нормативно-правовое и методологическое обеспечение региональной долговой политики, а также прогнозирования социально-экономического развития региона; результаты реализации актов субъекта Российской Федерации, принятых в проверяемой сфере, в том числе на основании рекомендаций федеральных органов власти, и их влияние на качество исполнения бюджета и на социально-экономическое развитие региона; параметры государственного долга субъекта Российской Федерации, расходов на его погашение и обслуживание; показатели исполнения бюджетов и уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Объект контрольного мероприятия

Правительство Саратовской области (г. Саратов).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 16 декабря 2013 года по 5 февраля 2014 года.

Цели аудита эффективности

Цель 1. Проанализировать и оценить эффективность долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации.

Цель 2. Проанализировать и оценить влияние долговой политики субъекта Российской Федерации на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона.

Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы и 9 месяцев 2013 года.

Результаты аудита эффективности

Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью

1.1. Качество нормативно-правовой и методологической базы субъекта Российской Федерации, регламентирующей сферу государственного долга региона

Органами законодательной и исполнительной власти Саратовской области разработана и утверждена нормативно-правовая база, определяющая основные требования, предъявляемые к государственному долгу Саратовской области, и порядок управления им в рамках бюджетного процесса в Саратовской области с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) и федерального законодательства, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов Минфина России.

Нормативно-правовая база, регламентирующая управление государственным долгом Саратовской области в проверяемом периоде, была представлена законами Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области», от 2 июля 2008 года № 143-ЗСО «О порядке предоставления государственных гарантий Саратовской области», от 27 ноября 2008 года № 300-ЗСО «Об областной целевой программе «Реформирование региональных финансов Саратовской области на 2008-2010 годы», от 26 ноября 2009 года № 182-ЗСО «Об областном бюджете на 2010 год», от 26 ноября 2010 года № 201-ЗСО «Об областном бюджете на 2011», от 13 декабря 2011 года № 206-ЗСО «Об областном бюджете на 2012 год», от 6 декабря 2012 года № 204-ЗСО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; постановлениями правительства Саратовской области от 20 октября 2000 года № 109-П «О государственном внутреннем долге Саратовской области», от 9 апреля 2009 года № 127-П «Вопросы предоставления государственных гарантий Саратовской области»; приказами министерства финансов Саратовской области от 28 августа 2002 года № 193а «Об утверждении Методики проведения реструктуризации государственного долга области», от 11 ноября 2002 года № 257а «Об утверждении Методики расчета реальной стоимости государственного долга Саратовской области с учетом рыночной ставки процента по нескольким сценариям», от 20 января 2003 года № 10а «Об утверждении Основ управления рисками в области долговой

политики», от 29 декабря 2007 года № 878 «Об утверждении Методики расчета долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области (долговой емкости бюджета) с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств на среднесрочный период и Методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета Саратовской области», от 31 декабря 2008 года № 928 «О порядке анализа финансового состояния принципала - юридического лица в целях предоставления государственной гарантии Саратовской области».

Основные направления долговой политики Саратовской области устанавливались в проверяемом периоде в рамках основных направлений бюджетной и налоговой политики Саратовской области на соответствующий финансовый год, которые в соответствии со статьей 12 Закона Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО представлялись в составе документов, направляемых в областную Думу одновременно с проектом закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Распоряжением правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-ПР утверждена программа правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов (далее - программа).

Распоряжением правительства Саратовской области от 17 марта 2011 года № 59-Пр «О внесении изменений в распоряжение правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-ПР» утвержден план мероприятий по реализации программы. Указанным планом были предусмотрены разработка, утверждение и исполнение плана мероприятий по снижению государственных долговых обязательств Саратовской области, а также определение формата публикации информации о состоянии государственного долга Саратовской области. План мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов утвержден постановлением правительства области от 29 марта 2011 года № 165-П «Об исполнении условий заключенных соглашений» (далее - постановление правительства от 29 марта 2011 года № 165-П) и реализуется на территории области с 2011 года. Информация о состоянии государственного долга Саратовской области ежемесячно публикуется в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на портале «Открытый бюджет Саратовской области» (<http://saratov.ifinmon.ru>).

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ нормативно-правовой и методической базы формирования и управления государственным долгом Саратовской области и использования заемных средств областного бюджета в 2010-2013 годах показал, что в Саратовской области разработаны и утверждены нормативные и правовые документы, обеспечивающие регулирование и осуществление государственных заимствований, предоставление государственных гарантий и других вопросов управления государст-

венным долгом с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов Министерства финансов Российской Федерации.

Основные направления долговой политики Саратовской области устанавливались в проверяемом периоде в рамках основных направлений бюджетной и налоговой политики Саратовской области на соответствующий финансовый год и изложены кратко.

Между тем в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня. В указанной программе предложено закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее трехлетнего бюджетного цикла, о представлении этого документа в законодательный орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, а также о его соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в субъекте Российской Федерации решений в проверяемой сфере

Решения о привлечении заимствований в 2010-2013 годах принимались в соответствии с Бюджетным кодексом, федеральными законами от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», программами государственных внутренних заимствований Саратовской области на соответствующий финансовый год, утвержденными отдельными приложениями к законам Саратовской области об областном бюджете на соответствующий период.

Выбор кредитных организаций осуществлялся в соответствии с требованиями федеральных законов от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 25 июля 2005 года № 94-ФЗ), от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ) путем проведения открытых аукционов или открытых аукционов в электронной форме.

Согласно статье 106 Бюджетного кодекса предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Данные о фактических объемах заимствований Саратовской области и объемах средств областного бюджета, направленных в текущем году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (статья 106 Бюджетного кодекса), представлены в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Объем заимствований	22174,9	19515,3	19038,4	6450,0
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств	22481,0	18746,5	18706,7	31165,3
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, % (статья 106 Бюджетного кодекса)	98,6	104,1	101,8	20,7

В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса в 2011 и 2012 годах фактические объемы заимствований Саратовской области превысили объемы средств областного бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, на 768,8 млн. рублей и 331,7 млн. рублей, соответственно, или на 4,1 % в 2011 году и 1,8 % в 2012 году.

По информации правительства Саратовской области, данное превышение в 2012 году объясняется невыполнением бюджетных назначений по налоговым доходам областного бюджета на 1,5 млрд. рублей и невозможностью исполнить принятые обязательства в полном объеме в декабре 2012 года (письмо правительства Саратовской области в адрес Минфина России от 11 марта 2013 года № 3-12-10/500).

Согласно статье 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических объемах дефицита бюджета Саратовской области и объемах доходов без учета объемов безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	(млн. руб.)				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	33340,6	39040,6	42777,5	30648,1	43315,4
Дефицит бюджета	7932,9	7187,9	7080,5	2762,3	6763,0
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 92.1 Бюджетного кодекса)	23,8	18,4	16,5	9,01	15,6

Таким образом, дефицит бюджета Саратовской области в 2010, 2011, 2012, 2013 годах превышал 15-процентный норматив, установленный статьей 92.1 Бюджетного кодекса на 8,8 %, 3,4 %, 1,5 %, 0,6 %, соответственно. Однако, согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Минфина России от 26 июля 2013 года № 75н, данное превышение является допустимым, так как с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита областного бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило: в 2010 году - 14,56 %, в 2011 году - 13,03 %, в 2012 году - (-)8,19 %, за 9 месяцев 2013 года - (-)6,67 процента.

Частью 2 статьи 107 Бюджетного кодекса установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических объемах государственного долга Саратовской области и объемах доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	33340,6	39040,6	42777,5	30648,1	43315,4
Объем государственного долга	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4	44322,4
Отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 107 Бюджетного кодекса)	68,9	78,1	88,6	-	102,3

Таким образом, несмотря на то, что объем государственного долга в 2010-2012 годах не достиг критической величины, фактическое отношение объема государственного долга Саратовской области к годовому объему доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений непрерывно росло и составило в 2012 году 88,6 %, что в 1,3 раза превышает показатель за 2010 год, который составлял 68,9 процента.

По оперативным данным за 2013 год отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений превысило ограничения, установленные статьей 107 Бюджетного кодекса на 2,3 %. Однако согласно части 9 статьи 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

акты Российской Федерации» до 1 января 2017 года предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации может превысить ограничения, установленные пунктами 2 и 3 статьи 107 Бюджетного кодекса, в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам.

В соответствии со статьей 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Данные о фактических расходах на обслуживание государственного долга Саратовской области и объема расходов областного бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, приведены в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Расходы областного бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	55895,7	63336,9	66632,6	45762,3
Фактические расходы на обслуживание государственного долга области	2088,3	2 018,4	2 618,1	1406,8
Отношение расходов на обслуживание госдолга к общему объему расходов без учета субвенций, % (статья 111 Бюджетного кодекса)	3,7	3,2	3,9	3,1

Данные таблицы свидетельствуют о соблюдении нормы статьи 111 Бюджетного кодекса. Вместе с тем, следует отметить, что в 2012 году отношение расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области к общему объему расходов областного бюджета без учета субвенций увеличилось по сравнению с 2010 годом на 5,4 %, с 2011 годом - на 21,9 процента.

1.3. Степень участия соответствующих уполномоченных отраслевых и функциональных органов исполнительной власти Саратовской области в разработке и реализации долговой политики региона

В соответствии с пунктом 14 статьи 6 Закона Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» управление государственным долгом относится к бюджетным полномочиям министерства финансов Саратовской области.

Постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П «Об исполнении условий заключенных соглашений» утверждены состав межведомственной комиссии по мониторингу управления государственным долгом области и сокращению просроченной кредитор-

ской задолженности консолидированного бюджета области и положение о вышеуказанной комиссии, в соответствии с которым межведомственная комиссия по мониторингу управления государственным долгом области и сокращению просроченной кредиторской задолженности консолидированного бюджета области является коллегиальным постоянно действующим органом.

1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом субъекта Российской Федерации

При проведении анализа и оценки долговой нагрузки на областной бюджет министерство финансов Саратовской области ежемесячно проводит анализ долговых обязательств во избежание рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом, руководствуясь при этом «Основными управления рисками в области долговой политики», утвержденными приказом министерства финансов Саратовской области от 20 января 2003 года № 10а.

В соответствии с данным приказом министерство финансов Саратовской области проводит мониторинг и контроль состояния долговых обязательств области с использованием следующих основных показателей:

- наличие неисполненных обязательств по государственному долгу;
- соотношение объема краткосрочной и долгосрочной задолженности;
- долговая нагрузка на областной бюджет;
- доля расходов на обслуживание государственных долговых обязательств Саратовской области в структуре долговой нагрузки.

В целях повышения эффективности управления государственным долгом области для осуществления постоянного мониторинга изменений его объемов в зависимости от изменения макроэкономической ситуации министерством финансов Саратовской области применяется Методика расчета реальной стоимости государственного долга Саратовской области с учетом рыночной ставки процента по нескольким сценариям (приказ министерства финансов Саратовской области от 11 ноября 2002 года № 257а).

Методика проведения реструктуризации долга, учитывающая изменения структуры рисков и долговой нагрузки на областной бюджет, утверждена приказом министерства финансов Саратовской области от 28 августа 2002 года № 193а.

В целях повышения качества прогнозирования параметров государственного долга области и расходов на его обслуживание приказом министерства финансов Саратовской области от 29 декабря 2007 года № 878 утверждены:

- Методика расчета долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области (долговой емкости бюджета) с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств на среднесрочный период;

- Методика расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета Саратовской области.

В соответствии с данными методиками министерство финансов при формировании проекта областного бюджета и при возникновении необходимости привлечения новых заимствований (предоставления государственных гарантий области) в течение финансового года проводит расчет долговой емкости бюджета, а также объема возможного привлечения новых государственных долговых обязательств области с учетом их влияния на долговую нагрузку.

С целью оптимизации государственного долга области принимались решения о досрочном погашении банковских кредитов. Всего за 2010 год были досрочно погашены 7 из привлеченных в 2010 году банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 307,0 млн. рублей.

За 2011 год были досрочно погашены 5 из привлеченных в 2010 году банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 184,3 млн. рублей.

За 2012 год были досрочно погашены 14 из привлеченных в 2010, 2011 и 2012 годах банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 1721,1 млн. рублей.

Однако, следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете областного бюджета существенно изменились. В соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса») с 2014 года не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, полностью подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

При этом Бюджетным кодексом предусмотрено, что предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации должно осуществляться на срок, не превышающий 30 дней, при условии их возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года (часть 2 статьи 93.6). Кроме того, статьей 12 (часть 5) Федерального закона от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» установлена плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации

в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита.

В связи с этим от министерства финансов Саратовской области требуется использование новых подходов в целях покрытия возможных кассовых разрывов при исполнении областного бюджета.

1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью в проверяемый период

Для целей настоящего аудита эффективности применялись «Критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона», являющиеся приложением № 1 к программе проведения контрольного мероприятия, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 6 декабря 2013 года № 50К (941)).

В соответствии с указанным документом эффективность долговой политики, проводившейся Саратовской областью в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по трем критериям: «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области» (критерий 1); «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» (критерий 2); «Открытость сведений о состоянии государственного долга Саратовской области» (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности долговой политики Саратовской области содержатся в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

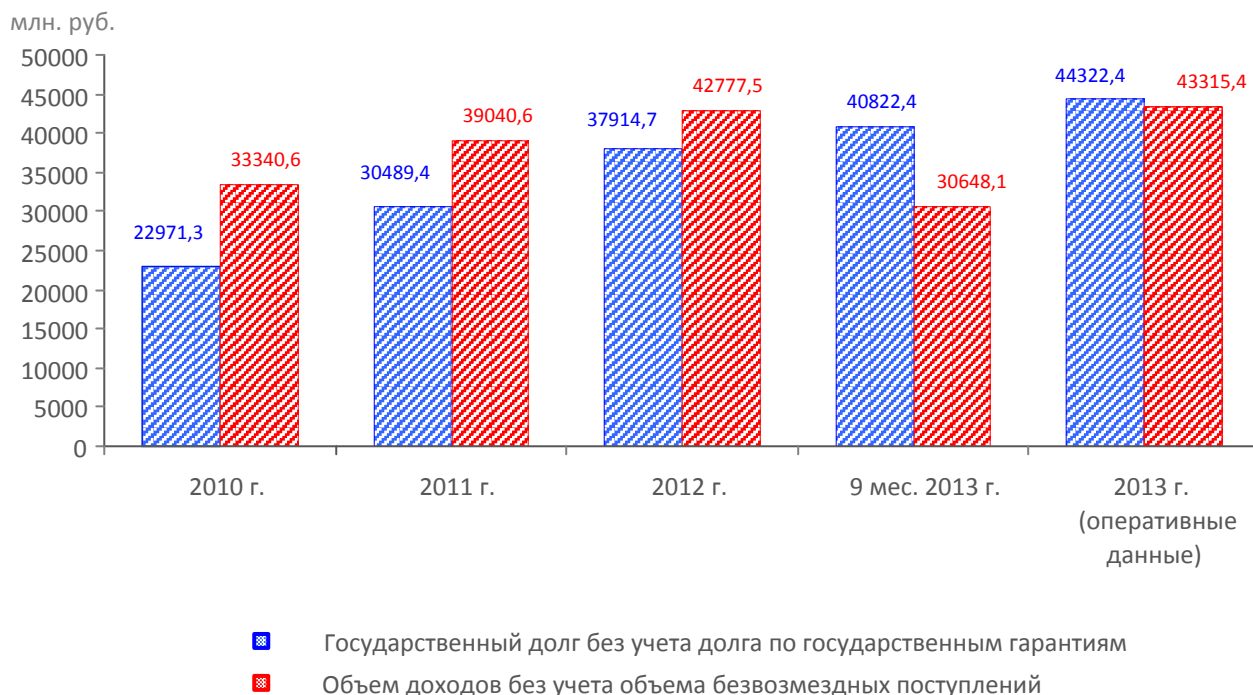
Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области»

В соответствии с методикой, применявшейся при проведении настоящего аудита эффективности, уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области оценивался по 6 показателям.

Показатель 1.1 «Коэффициент долговой нагрузки бюджета субъекта Российской Федерации (без учета предоставленных гарантий)» позволяет оценивать способность субъекта Российской Федерации осуществлять платежи по своим долговым обязательствам, тем самым контролировать возможные объемы заимствований, характеризует экономически безопасный уровень долга в зависимости от отношения величины долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета.

Данные о величине государственного долга Саратовской области (без учета долга по предоставленным гарантиям) и объеме доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений в 2010-2013 годах и динамика объемов государственного долга (без учета предоставленных гаран-

тий) и налоговых и неналоговых доходов бюджета Саратовской области в 2010-2013 годах представлены на графике:



В 2011, 2012 и 2013 годах темпы прироста государственного долга Саратовской области без учета долга по государственным гарантиям (32,7 %, 24,4 %, 16,9 %, соответственно) значительно опережали темпы прироста налоговых и неналоговых поступлений (17,1 %, 9,6 %, 1,3 %, соответственно). В результате коэффициент долговой нагрузки составил: в 2010 году - 68,9 %, в 2011 году - 78,1 %, в 2012 году - 88,6 %, по оперативным данным за 2013 год коэффициент долговой нагрузки составил 102,3 % и увеличился с 68,9 % в 2010 году до 102,3 % в 2013 году, т.е. в 1,5 раза.

Показатели долговой нагрузки бюджета в проверяемом периоде имеют выраженную тенденцию к росту и характеризуются высоким уровнем государственного долга в объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета области.

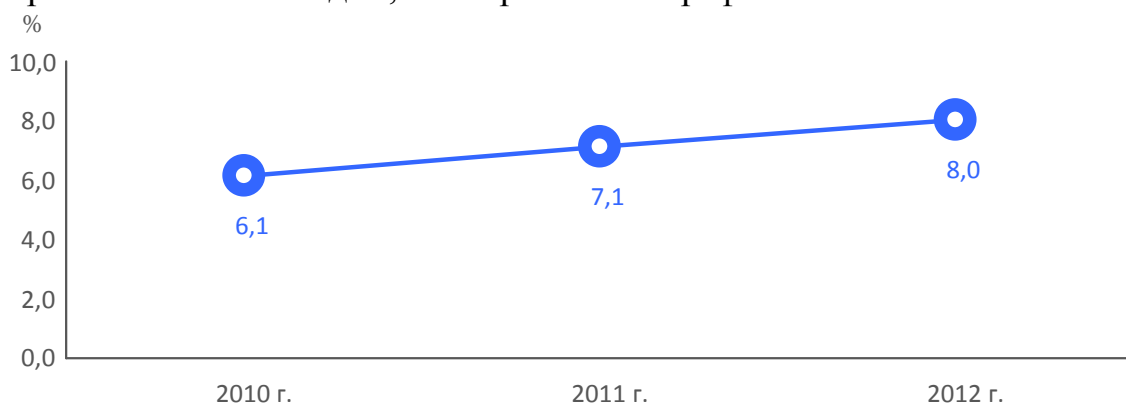
Показатель 1.2 «Коэффициент долговой нагрузки Саратовской области» отражает величину долговой нагрузки на экономику региона (отношение объема государственного долга к ВРП региона).

Данные о величине ВРП и государственного долга Саратовской области в проверяемом периоде приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Валовый региональный продукт, млн. рублей	376200,0	427300,0	476900,0
Темп прироста ВРП, %	x	13,6	11,6	-	-
Объем государственного долга, млн. рублей	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4	44322,4

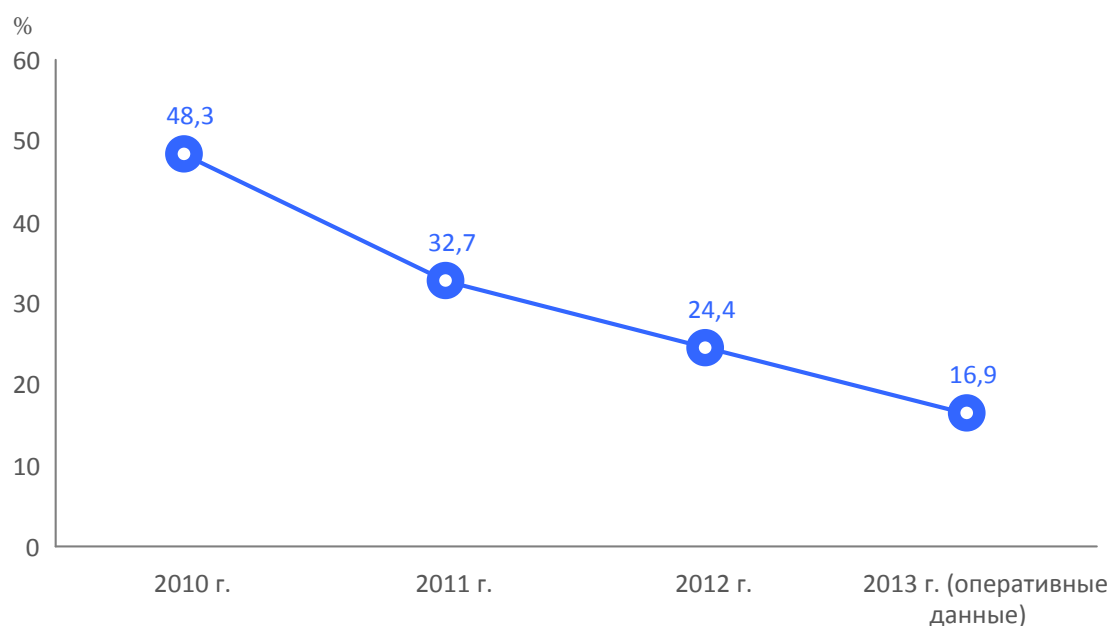
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Темп прироста государственного долга, %	x	32,7	24,4	-	16,9
Коэффициент долговой нагрузки области, %	6,1	7,1	8,0	-	-

Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Саратовской области значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в проверяемом периоде коэффициента долговой нагрузки Саратовской области: в 2012 году он вырос в 1,3 раза по сравнению с 2010 годом, что отражено на графике:



Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Саратовской области», отражающий темпы прироста (снижения) государственного долга области.

Данные вышеприведенной таблицы свидетельствуют о том, что государственный долг Саратовской области постоянно растет, однако темпы прироста государственного долга области уменьшаются и составили: в 2011 году - 32,7 %, в 2012 году - 24,4 %, за 2013 год (оперативные данные) - 16,9 %, что показано на графике:



Показатель 1.4 «Отношение дефицита бюджета Саратовской области к валовому региональному продукту» отражен в таблице:

(млн. руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Дефицит бюджета Саратовской области	7932,9	7187,9	7080,5	2762,3	6763,0
ВРП	376200,0	427300,0	476900,0
Отношение дефицита бюджета к ВРП, %	2,1	1,7	1,5

В ходе проведенного анализа установлена тенденция к снижению отношения дефицита бюджета Саратовской области к валовому региональному продукту с 2,1 % в 2010 году до 1,5 % - в 2012 году. При этом темпы снижения дефицита бюджета Саратовской области составили в 2011 году - (-)9,4 %, в 2012 году - (-)1,5 %, в то время как темпы прироста ВРП - 13,6 % и 11,6 %, соответственно.

Показатель 1.5 «Отношение суммы расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области к валовому региональному продукту» приведен в таблице:

(млн. руб.)

	Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области	ВРП	Коэффициент, %
2009 год	1775,1	326400,0	0,5
2010 год	2088,3	376200,0	0,6
2011 год	2018,4	427300,0	0,5
2012 год	2 618,1	476900,0	0,5

Рост расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области связан с ростом объема государственного долга в 2,4 раза (с 15485,5 млн. рублей на 1 января 2010 года до 37914,7 млн. рублей на 1 января 2013 года). В проверяемом периоде значение указанного коэффициента варьировалось от 0,5 % до 0,6 %, наибольшее значение коэффициента имело место в 2010 году (0,6 процента).

Показатель 1.6 «Коэффициент общей платежеспособности субъекта Российской Федерации» отражает способность субъекта Российской Федерации к самостоятельному выполнению первоочередных и социально значимых расходных обязательств за счет бюджетных доходов области.

Проверкой установлено, что общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Саратовской области покрывал первоочередные и социально значимые расходы Саратовской области в 2010 году на 70,2 %, в 2011 году - на 73,7 %, в 2012 году - на 73,6 %, за 9 месяцев 2013 года - на 74,2 процента.

(млн. руб.)

	Общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов	Первоочередные расходы*	Социально значимые расходы**	Коэффициент, %
2010 г.	33340,6	7187,0	40306,4	70,2
2011 г.	39040,6	7867,4	45136,4	73,7
2012 г.	42777,5	6876,7	51245,7	73,6
9 мес. 2013 г.	30648,1	4038,8	37288,8	74,2

* В рамках аудита эффективности к первоочередным расходам отнесены расходы КОСГУ 212, 221, 222, 224, 225, 226, 230, 290, 340.

** В рамках аудита эффективности за социально значимые расходы приняты КОСГУ 211, 213, 223, 241, 251, 260.

Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области»

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» оценка осуществлялась по следующим показателям, представленным в таблице, содержащей данные о структуре государственного долга Саратовской области и показателях ее изменения в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года:

	(млн. руб.)				
	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.
Государственный долг, всего	15485,5	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4
в том числе:					
кредиты, полученные от кредитных организаций	13985,7	18700,0	24552,3	21380,7	21538,4
% от общего объема долга (показатель 2.1 - коэффициент банковского кредитования)	90,3	81,4	80,5	56,4	52,8
Долг по краткосрочным заимствованиям	550,9	-	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.2 - коэффициент краткосрочных государственных заимствований)	3,6	-	-	-	-
Долг по долгосрочным и (или) среднесрочным заимствованиям	14734,6	22912,3	30486,4	37914,7	40822,4
% от общего объема долга (показатель 2.3 - коэффициент долгосрочных и (или) среднесрочных государственных заимствований)	95,1	99,7	100,0	100,0	100,0
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	1299,8	4212,3	5934,1	16534,0	19284,0
% от общего объема долга (показатель 2.4 - коэффициент бюджетного кредитования)	8,4	18,3	19,5	43,6	47,2
Государственные гарантии субъекта	200,0	59,0	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.5 - коэффициент государственного гарантирования)	1,3	0,3	-	-	-
Государственные ценные бумаги	-	-	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.6 - коэффициент ценных бумаг)	-	-	-	-	-
Средняя ставка по долговому портфелю, % (показатель 2.7)	15,8	5,1	6,4	6,1	6,1
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам, % (показатель 2.8)	16,45	9,2	8,9	9,0	9,0
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %	2,5	1,94	3,21	4,0	4,125

В проверяемом периоде наблюдается значительный рост государственного долга области: по состоянию на 1 октября 2013 года задолженность области возросла в 2,6 раза по сравнению с показателем по состоянию на 1 января 2010 года (с 15485,5 млн. рублей до 40822,4 млн. рублей, соответственно).

Структура государственного долга Саратовской области по видам долговых обязательств в проверяемом периоде изменилась. На начало 2010 года 90,3 % от общего объема государственного долга приходилось на банковские кредиты. Кроме того, в структуре государственного долга на начало 2010 года 1,3 % приходилось на государственные гарантии по обязательствам третьих лиц. Доля бюджетных кредитов в структуре долга области на начало проверяемого периода составляла 8,4 процента.

На 1 января 2013 года доля бюджетных кредитов в структуре государственного долга области возросла с 8,4 % до 43,6 %, а доля банковских кредитов снизилась с 90,3 % до 56,4 процента.

Государственный долг по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации в Саратовской области отсутствует.

Структура государственного долга Саратовской области по срокам погашения долговых обязательств на начало проверяемого периода характеризуется высокой долей долгосрочных и среднесрочных обязательств, составлявшей 95,1 % от общего объема государственного долга (91,8 % долга приходилось на среднесрочные заимствования, 3,3 % - на долгосрочные заимствования). В 2011-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года доля долгосрочных и среднесрочных обязательств в общем объеме государственного долга Саратовской области составила 100 процентов.

В таблице приведены объемы привлечения заемных средств в бюджет Саратовской области и объемы ассигнований на погашение долговых обязательств Саратовской области, возникших в результате государственных заимствований, по видам долговых обязательств в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года:

Виды заимствований	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.)
				9 мес. 2013 г.
Привлечение заемных средств				
Бюджетные кредиты, привлеченные из федерального бюджета	2974,9	2463,0	11080,0	2750,0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	19200,0	17052,3	7958,4	3700,0
Итого	22174,9	19515,3	19038,4	6450,0
Погашение основного долга по долговым обязательствам, возникшим в результате заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные из федерального бюджета	62,4	358,6	496,2	-
Кредиты, полученные от кредитных организаций	14485,7	11200,0	11130,0	3542,3
Государственные гарантии	141,0	59,0	-	-
Итого	14689,1	11617,6	11626,2	3542,3

Привлечение бюджетных кредитов в 2012 году увеличилось в 3,7 раза по сравнению с аналогичным показателем 2010 года. Привлечение кредитов от кредитных организаций уменьшилось за этот же период на 59 %, в результате чего расходы на обслуживание государственного долга области за счет замещения банковских кредитов бюджетными уменьшились на 152971,9 тыс. рублей в 2012 году и на 78802,0 тыс. рублей в 2013 году.

За счет привлеченных в 2012 году бюджетных кредитов из федерального бюджета в мае, августе, сентябре и декабре на общую сумму 11080000,0 тыс. рублей были досрочно погашены долги перед банками в размере 9130000,0 тыс. рублей.

В марте 2013 года бюджетный кредит из федерального бюджета в размере 1750000,0 тыс. рублей с процентной ставкой 4,125 % годовых был направлен на досрочное частичное погашение кредита ОАО «Сбербанк России», привлеченного в 2010 году под процентную ставку 9,475 % годовых со сроком возврата 30 апреля 2013 года.

Долговые обязательства Саратовской области по бюджетным кредитам

В 2010 году Саратовской областью были получены бюджетные кредиты из федерального бюджета на сумму 2974,9 млн. рублей, в том числе:

для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 767,2 млн. рублей; для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в сумме 2207,7 млн. рублей. Процентные ставки по привлеченным в указанном году кредитам составляли от 1,94 % до 2 % годовых.

В 2011 году Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 2463,0 млн. рублей, в том числе: для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 1463,0 млн. рублей; для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в сумме 1000,0 млн. рублей. Процентная ставка по привлеченным кредитам находилась в пределах от 2,75 % до 4,125 % годовых.

В 2012 году Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 11080,0 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области. Процентная ставка по привлеченным кредитам находилась в пределах от 4 % до 4,125 % годовых.

В 2012 году по договору от 22 декабря 2009 года № 01-01-06/06-459 на 6 дней были нарушены сроки выплаты основного долга по бюджетному кредиту, что повлекло за собой уплату пеней (штрафов, неустоек) в сумме 0,7 млн. рублей, или 7,56 % от фактических расходов на обслуживание государственного долга за 2012 год по данному договору.

Нарушение сроков оплаты вызвано замедлением во II полугодии 2012 года темпов роста бюджетных доходов в связи с ростом недоимки и возвратов налогоплательщикам платежей, уплаченных в предыдущие налоговые периоды. Собственные доходы областного бюджета направлялись на исполнение первоочередных и социально значимых обязательств. 19 декабря 2012 года в областной бюджет поступили средства бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в размере 4580,0 млн. рублей. За счет средств указанного бюджетного кредита осуществлен возврат в федеральный бюджет просроченной задолженности по бюджетному кредиту в размере 450,0 млн. рублей.

За 9 месяцев 2013 года Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 2750,0 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области. Процентные ставки по привлеченным кредитам составляли 4,125 % годовых.

Долговые обязательства Саратовской области
по кредитам, полученным от кредитных организаций

Объемы привлечения в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года заемных средств по кредитам, предоставленным Саратовской области кредитными организациями, приведены в таблице:

(млн. руб.)

Привлечение заемных средств по кредитам, полученным от кредитных организаций	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
ОАО «Сбербанк России»	11200,0	12052,3	5458,4	3700,0
% годовых по кредитам	8,4-15,5	8,0-9,53	9,7-11,8	9,9-10,46
ОАО «Банк ВТБ»	6000,0	5000,0		
% годовых по кредитам	8,53-13,44	8,38-8,4		
ОАО «БАЛТИНВЕСТБАНК»	200,0			
% годовых по кредитам	15,2			
ОАО АКБ «Союз»			1000,0	
% годовых по кредитам			10,95	
ЗАО «Райффайзенбанк»	300,0			
% годовых по кредитам	13,68			
ОАО АКБ «Инвестторгбанк»	200,0			
% годовых по кредитам	15,2			
ОАО «Промсвязьбанк»	300,0			
% годовых по кредитам	15,12-15,2			
ОАО «СМП Банк»			1500,0	
% годовых по кредитам			10,95	
ОАО «ТрансКредитБанк»	500,0			
% годовых по кредитам	12,35			
ОАО «АКБ САРОВБИЗНЕСБАНК»	500,0			
% годовых по кредитам	12,29			
Итого привлечено	19200,0	17052,3	7958,4	3700,0
Годовые процентные ставки	8,4-15,5	8,0-9,53	9,7-11,8	9,9-10,46

В 2010 году объемы привлечения Саратовской областью заемных средств и погашения основной суммы долга по кредитам кредитных организаций составили 19200,0 млн. рублей и 14485,7 млн. рублей, соответственно. Процентные ставки по привлеченным в 2010 году кредитам от кредитных организаций варьировались от 8,4 % до 15,5 % годовых.

В 2010 году было произведено досрочное погашение кредитов, привлеченных в 2010 году на общую сумму 2400,0 млн. рублей в ОАО «Банк ВТБ», ОАО «БАЛТИНВЕСТБАНК», ЗАО «Райффайзенбанк», ЗАО АКБ «Инвестторгбанк», ОАО «Промсвязьбанк», ОАО «ТрансКредитБанк» по ставкам от 11 % до 15,2 % годовых.

В 2011-2013 годах привлечение в областной бюджет банковских кредитов осуществлялось путем заключения государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению денежных средств в форме открытия кредитной линии для финансирования дефицита бюджета Саратовской области и (или) погашения долговых обязательств Саратовской области.

В 2011 году привлечение Саратовской областью заемных средств по банковским кредитам составило 17052,3 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 11200,0 млн. рублей, том числе досрочное - 7200,0 млн. рублей. Государственные контракты были заключены с ОАО «Сбербанк России» на общую сумму 12052,3 млн. рублей (или 70,68 % всех привлеченных в 2011 году банковских кредитов), с ОАО «Банк ВТБ» на общую сумму 5000,0 млн. рублей, или 29,32 % всех привлеченных в 2011 году банковских кредитов. Процентные ставки по заключенным в 2011 году государственным контрактам с ОАО «Сбербанк России» варьировались от 8 % до 9,53 % годовых, с ОАО «Банк ВТБ» - от 8,38 % до 8,4 % годовых.

В 2012 году общий объем привлечения средств по банковским кредитам составил 7958,4 млн. рублей, объем погашения - 11130,0 млн. рублей. Указанная сумма была привлечена в 2012 году по 11 государственным контрактам, заключенным с ОАО «Сбербанк России» в сумме 5458,4 млн. рублей, с ОАО АКБ «Союз» - в объеме 1000,0 млн. рублей и с ОАО «СМП Банк» - в сумме 1500,0 млн. рублей. Процентные ставки по заключенным в 2012 году государственным контрактам с ОАО «Сбербанк России» варьировались от 9,7 % до 11,8 % годовых, процентные ставки по государственным контрактам, заключенным с ОАО АКБ «Союз» и с ОАО «СМП Банк», - составляли 10,95 % годовых. Досрочное погашение в 2012 году кредитов, полученных Саратовской областью от кредитных организаций в проверяемом периоде, составило 10672,3 млн. рублей.

За 9 месяцев 2013 года привлечение средств по банковским кредитам составило 3700,0 млн. рублей, погашение - 3542,3 млн. рублей. Указанная сумма была привлечена Саратовской областью по двум государственным контрактам, заключенным с ОАО «Сбербанк России» в феврале и июне 2013 года, процентные ставки по указанным контрактам составили 9,9 % и 10,46 % годовых. Досрочное погашение кредитов за 9 месяцев 2013 года Саратовской областью не осуществлялось.

Из всех заключенных в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года 43 государственных контрактов с кредитными организациями 26 контрактов на общую сумму 32410,7 млн. рублей (или 67,65 % всех привлеченных средств от кредитных организаций) заключены с ОАО «Сбербанк России», 5 контрактов на общую сумму 11000,0 млн. рублей (или 23 % всех привлеченных в проверяемом периоде банковских кредитов) заключены с ОАО «Банк ВТБ».

Как видно из вышеприведенной таблицы, процентная ставка по государственным контрактам на привлечение кредитных средств в областной бюджет, заключенным в 2010-2013 годах, варьировалась от 8 % годовых до 15,5 % годовых.

В проверяемом периоде отсутствует нарушение сроков исполнения обязательств по банковским кредитам, погашение долга осуществлялось в установленные соглашениями сроки либо раньше установленных сроков.

Долговые обязательства Саратовской области по предоставленным государственным гарантиям

В проверяемом периоде государственные гарантии не выдавались.

Планом мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденным постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П) и одобренным Минфином России, введен

мораторий на предоставление государственных гарантий до 2016 года включительно.

Задолженность по выданной в 2008 году государственной гарантии на 1 января 2010 года составляла 200,0 млн. рублей. В 2010 году за счет средств заемщика погашены 141,0 млн. рублей, в 2011 году - 59,0 млн. рублей.

Долговые обязательства Саратовской области по государственным ценным бумагам

Долг по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации в Саратовской области отсутствует. Государственные ценные бумаги Саратовской области в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года не выпускались.

Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга субъекта Российской Федерации»

Данный критерий отражает наличие опубликованной информации об объеме и структуре долга, сроках и объемах погашения долговых обязательств, процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации. Проверка показала, что в Саратовской области указанная информация размещается на сайте министерства финансов Саратовской области в сети Интернет в достаточном объеме, что соответствует высокому уровню открытости сведений о состоянии государственного долга Саратовской области.

Оценка уровней эффективности долговой политики

Полученные по итогам аудита оценки уровня эффективности долговой политики Саратовской области представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области»	высокий	средний	средний	-
Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области»	средний	средний	средний	средний
Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга Саратовской области»	высокий	высокий	высокий	высокий

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области» сложилась в 2011 и 2012 годах в связи с увеличением в указанных годах по сравнению с предыдущими годами значений коэффициента долговой нагрузки Саратовской области (отношение объема государственного долга к ВРП) с 6,1 % в 2010 году до 7,1 % в 2011 году и до 8 % в 2012 году, и коэффициента долговой нагрузки бюджета (без учета предоставленных гарантий) с 68,9 % в 2010 году до 78,1 % в 2011 году, 88,6 % в 2012 году.

Оценка «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» сложилась в связи с введением моратория на предоставление государственных гарантий и, как

следствие, уменьшением коэффициента государственного гарантирования с 0,3 % в 2010 году до 0,0 % в 2011-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, в связи со снижением коэффициента банковского кредитования с 81,4 % в 2010 году до 56,4 % в 2012 году, в то же время увеличением коэффициента бюджетного кредитования с 18,3 % до 43,6 %, или в 2,4 раза. Также Саратовской областью в проверяемом периоде государственные ценные бумаги не выпускались. При этом положительная тенденция снижения банковского кредитования в 2010 и 2012 годах с одновременным увеличением коэффициента бюджетного кредитования не оказала решающего воздействия на оценку по данному критерию.

1.6. Наличие кредитных рейтингов субъекта Российской Федерации

Кредитные рейтинги субъектам Российской Федерации присваиваются по инициативе регионов. В 2008 году рейтинговое агентство Moody's Investors Service Ltd впервые присвоило Саратовской области кредитный рейтинг по глобальной шкале в местной и иностранной валюте на уровне Ba2. Прогноз рейтинга - «стабильный».

Одновременно российское рейтинговое агентство Moody's Interfax Rating Agency присвоило области кредитный рейтинг по национальной шкале на уровне Aa2.ru, что отражало высокую кредитоспособность по сравнению с другими регионами России.

С 2009 года по апрель 2012 года рейтинговым агентством Moody's Investors Service Ltd были подтверждены кредитные рейтинги, присвоенные Саратовской области в 2008 году.

С апреля 2012 года кредитный рейтинг Саратовской области понижен на одну степень - с Ba2 до Ba3. Международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service Ltd изменило прогноз для области на «негативный».

Цель 2. Анализ и оценка влияния долговой политики Саратовской области на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона

2.1. Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Исполнение областного бюджета за 2010-2012 годы, а также за 9 месяцев 2013 года в части доходов и расходов отражено в таблице:

(млн. руб.)

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточненным назначениям
2010 г.			
Доходы	52741,0	51926,6	98,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	34740,6	33340,6	96,0
безвозмездные поступления	18000,3	18586,0	103,3
Расходы	62933,4	59859,5	95,1
Дефицит (-) / Профицит (+)	-10192,4	-7932,9	-

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточ- ненным назначениям
2011 г.			
Доходы	60228,1	59747,2	99,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	39501,0	39040,6	98,8
безвозмездные поступления	20727,1	20706,6	99,9
Расходы	68814,4	66935,1	97,3
Дефицит (-) / Профицит (+)	-8586,3	-7187,9	-
2012 г.			
Доходы	64011,9	62409,7	97,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	44369,7	42777,5	96,4
безвозмездные поступления	19642,2	19632,2	99,9
Расходы	72468,1	69490,2	95,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	-8456,2	-7080,5	-
9 мес. 2013 г.			
Доходы	65908,6	44982,1	68,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	46271,4	30648,1	66,2
безвозмездные поступления	19637,2	14334,0	73,0
Расходы	73667,4	47744,4	64,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	-7758,8	-2762,3	-

Доходы областного бюджета увеличились в 2010 году с 51926,6 млн. рублей до 62409,7 млн. рублей в 2012 году, или на 20,2 %, в том числе: показатель кассового исполнения налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в проверяемом периоде увеличился с 33340,6 млн. рублей в 2010 году до 42777,5 млн. рублей в 2012 году, или на 28,3 %. Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов в проверяемом периоде уменьшилась: в 2010 году доля составляла 35,8 %, в 2011 году - 34,7 %, в 2012 году - 31,5 %, за 9 месяцев 2013 года - 31,9 процента.

Расходы областного бюджета увеличились в 2010 году с 59859,5 млн. рублей до 69490,2 млн. рублей в 2012 году (на 16,1 %). В 2011 году темпы прироста доходов и расходов составили 15,1 % и 11,8 %, в 2012 году - 4,5 % и 3,8 %, соответственно.

По результатам исполнения законов об областном бюджете в проверяемом периоде сложился дефицит областного бюджета, при этом наблюдается его сокращение с 7932,9 млн. рублей в 2010 году до 7187,9 млн. рублей в 2011 году, или на 9,1 %. В 2012 году дефицит областного бюджета составил 7080,5 млн. рублей и снизился по сравнению с 2011 годом на 1,5 %. Кассовое исполнение по доходам областного бюджета в 2010, 2011, 2012 годах составило 98,5 %, 99,2 % и 97,5 % уточненных назначений закона о бюджете, соответственно. Кассовое исполнение по расходам областного бюджета в 2010, 2011, 2012 годах составило 95,1 %, 97,3 % и 95,9 % уточненных назначений закона о бюджете, соответственно.

Постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П утвержден План мероприятий по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет Саратовской области.

Среди мероприятий Плана, направленных на повышение налоговых и неналоговых доходов, указаны, в том числе, следующие:

- проведение мониторинга и анализа основных показателей производственной и финансово-экономической деятельности организаций;
- содействие созданию новых предприятий и производств;
- проведение работ с предприятиями по увеличению выпуска конечной продукции с высокой добавленной стоимостью, повышению рентабельности производства;
- осуществление работы по сокращению числа кризисных предприятий, привлечению на них эффективных инвесторов;
- проведение работы по актуализации баз данных об объектах налогообложения, используемых для исчисления земельного налога, налога на имущество физических лиц;
- анализ эффективности предоставленных льгот и их оптимизация;
- рассмотрение возможности увеличения ставок земельного налога (в установленных законодательством пределах).

Анализ реализации областных целевых программ Саратовской области в 2010-2012 годах показал следующее.

В 2010 году в Саратовской области реализовывались 45 областных целевых программ (далее - программы). На финансирование мероприятий программ в 2010 году предусмотрены средства бюджета Саратовской области в объеме 8775,2 млн. рублей.

Более 75 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию программ в 2010 году, приходилось на финансирование 7 целевых программ: областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (30,2 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (15,5 %); областная целевая (комплексная) программа «Обеспечение населения Саратовской области доступным жильем и развитие жилищного строительства на 2005-2010 годы» (7,8 %); областная целевая (комплексная) программа дополнительных мер по улучшению демографической ситуации и поддержке семей в Саратовской области на 2008-2010 годы (6,8 %); областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009-2011 годы» (5,7 %); областная целевая программа «Развитие культуры на 2009-2012 годы» (5 %); областная целевая программа «Развитие сети физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений в Саратовской области на 2008-2014 годы» (4,8 процента).

За 2010 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 7011,2 млн. рублей, или 79,9 % от предусмотренного финансирования на 2010 год.

В 2011 году в Саратовской области реализовывались 45 областных целевых программ. На финансирование мероприятий программ в 2011 году были предусмотрены средства в объеме 7469,4 млн. рублей.

Более 74 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию целевых программ в 2011 году, приходилось на финансирование 6 целевых программ: долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (32,3 %); областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (17,2 %); областная целевая программа «Развитие культуры» на 2009-2012 годы» (7 %); долгосрочная целевая программа «Дополнительные меры по улучшению демографической ситуации в Саратовской области» на 2011-2013 годы (6,5 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Саратовской области» на 2011-2015 годы (5,9 %); областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009-2011 годы» (5,7 процента).

За 2011 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 7354,0 млн. рублей (от предусмотренного финансирования на 2011 год - 98,5 процента).

В 2012 году в Саратовской области действовали 44 областные целевые программы. На финансирование в 2012 году мероприятий программ предусмотрены средства в объеме 7409,5 млн. рублей.

Более 60 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию программ в 2012 году, приходилось на финансирование 5 целевых программ: долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (29 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Саратовской области» на 2011-2015 годы (9,8 %); областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (8,6 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие системы дошкольного образования Саратовской области» на 2012-2015 годы (7,3 %); долгосрочная областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями» на 2012-2014 годы (5,4 процента).

За 2012 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 6417,2 млн. рублей (от предусмотренного финансирования на 2012 год - 86,6 процента).

Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития Саратовской области осуществлялась по нескольким критериям, каждый из которых включает в себя тематические показатели.

Оценка по критерию «Эффективность внедрения программно-целевого метода формирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» осуществлялась с учетом наличия и результативности реализации региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов (плана перехода на программно-целевое бюджетирование в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), наличия порядка разработки и реализации долгосрочных целевых программ субъекта Российской Федерации и методики оценки эффективности их реализации, наличия методики распределения бюджетных ассигнований по целевым программам субъекта Российской Федерации, а также доли средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» распоряжением правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-Пр (с изменениями) утверждена Программа правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов.

Распоряжением правительства Саратовской области от 17 марта 2011 года № 59-ПР утвержден План мероприятий по реализации программы правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов (далее - План мероприятий).

Анализ выполнения Плана мероприятий показал, что все запланированные к проведению в 2011-2012 годах мероприятия в основном выполнены.

С августа 2013 года действует постановление правительства Саратовской области от 25 июля 2013 года № 362-П «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Саратовской области, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности реализации государственных программ Саратовской области».

Показатель «Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности» за 2010-2012 годы и за 9 месяцев 2013 года оставался в Саратовской области на низком уровне и характеризовался отрицательной динамикой: 11,8 % - в 2010 году, 11 % - в 2011 году и 9,4 % - в 2012 году, 8,6 % - за 9 месяцев 2013 года. Оценка данного показателя в проверяемом периоде производилась на основании данных министерства финансов Саратовской области об объеме расходов по целевым программам, включая федеральные и региональные целевые программы, и общем объеме расходов бюджета Саратовской области.

В таблице приведены результаты оценки показателей по критерию «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики»:

(%)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта Российской Федерации» (план/факт)	1,0	1,0	1,0	1,1
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	1,5	1,7	1,6	1,8
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений», %	23,8	18,4	16,5	8,8
Показатель 2.4 «Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», %	3,7	3,2	3,9	3,1
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга», % (темпы прироста в %)	17,6	-3,4	29,7	24,7
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации», %	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств субъекта Российской Федерации», %	11,0	7,8	11,1	6,5
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации (отношение кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета)»	2,2	0,8	1,0	-
Показатель 2.9 «Уровень заимствований субъекта Российской Федерации»	0,98	1,04	1,01	-
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации», %	6,8	10,2	7,3	2,2
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации», %	6,5	10,0	7,1	2,0
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов», %	84,96	83,69	87,23	90,31
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации», %	21,85	19,60	18,35	21,3
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации» (факт/план)	0,96	0,99	0,96	-

Оценка долговой политики Саратовской области по критерию «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики» характеризуется:

- увеличением коэффициента покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации (отношения суммы привлеченных в течение финансового года долговых обязательств к сумме погашенных в течение года долговых обязательств) с 1,5 в 2010 году до 1,7 в 2011 году и уменьшением до 1,6 в 2012 году;

- уменьшением отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 23,8 % в 2010 году до 18,4 % в 2011 году и 16,5 % в 2012 году;

- уменьшением отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета (за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) с 3,7 % в 2010 году до 3,2 % в 2011 году и увеличением отношения до 3,9 % в 2012 году. Данный показатель снизился до 3,1 % за 9 месяцев 2013 года;

- увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга с (-)3,4 % в 2011 году до 29,7 % в 2012 году;

- увеличением коэффициента стоимости долговых обязательств (отношения разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 7,8 % в 2011 году до 11,1 % в 2012 году;

- превышением допустимого уровня заимствований субъекта Российской Федерации (отношения объема заимствований к сумме дефицита и объема средств, направленных на погашение долговых обязательств) в 2011 году (в 1,04 раза) и 2012 году (в 1,01 раза);

- снижением доли расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации в 2012 году (7,3 %) и за 9 месяцев 2013 года (2,2 %) по сравнению с показателем 2011 года (10,2 %);

- снижением коэффициента капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации с 10 % в 2011 году до 7,1 % в 2012 году и 2 % за 9 месяцев 2013 года;

- уменьшением доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации с 21,85 % в 2010 году до 19,6 % в 2011 году, 18,35 % в 2012 году и увеличением показателя до 21,3 % за 9 месяцев 2013 года.

Оценка по критерию «Результативность использования средств бюджета субъекта Российской Федерации (в том числе заемных средств), направленных на реализацию приоритетных направлений социально-экономического развития региона» показала следующее:

- доля расходов бюджета Саратовской области на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составляет 8,3 % в 2010 году, 8,9 % - в 2011 году, 8,4 % - в 2012 году, 5,9 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. за 2012 год и за 9 месяцев 2013 года она была ниже, чем в 2011 году;

- доля расходов бюджета Саратовской области на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета снизилась с 11,7 % в 2010 году до 9,4 % в 2012 году и до 8,6 % за 9 месяцев 2013 года.

2.2. Сводные показатели оценки результатов и рейтинги субъекта Российской Федерации, присвоенные согласно приказам Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552, от 29 июня 2011 года № 73н, от 26 июля 2013 года № 75н

В целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации ежегодно проводится оценка качества управления региональными финансами в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» (далее - оценка качества).

Оценка качества осуществляется по следующим шести направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

Оценка качества осуществляется в баллах и проводится по единым для всех субъектов методологическим принципам на основании данных Федеральной службы государственной статистики, показателей, утвержденных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, данных отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, а также материалов и сведений, полученных от финансовых органов субъектов Российской Федерации.

По результатам оценки качества управления региональными финансами Саратовская область в 2010 году отнесена к числу субъектов Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами (присвоена II степень качества).

В 2011 году Саратовская область отнесена к числу субъектов Российской Федерации с низким качеством управления региональными финансами (присвоена III степень качества).

По результатам оценки качества управления региональными финансами Саратовская область в 2012 году отнесена к числу субъектов Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами (присвоена II степень качества).

В связи с тем, что Саратовская область в период 2010-2012 годов не являлась получателем субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов и не участвовала в конкурсном отборе субъектов Российской Федерации на их получение, оценка результатов, достигнутых Саратовской областью в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, Минфином России не проводилась (письмо министерства финансов Саратовской области от 25 декабря 2013 года № 02-01-06/3798).

2.3. Рейтинги социально-экономического положения субъекта Российской Федерации в проверяемый период, присвоенные Министерством регионального развития Российской Федерации и крупными агентствами

Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 806-р «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации» ежемесячно формируется доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации, который базируется на индексах, характеризующих такие сферы экономики регионов, как «Реальный сектор экономики», «Инвестиционная привлекательность», «Бюджетная система», «Доходы и занятость населения», и содержит сводный индекс, интегрирующий указанные четыре сферы экономики регионов.

По значению сводного индекса социально-экономического положения региона Саратовская область в 2010 и 2012 годах находилась среди регионов, имевших положение хуже среднероссийского, число которых в группе составляло от 50 до 56 регионов. В 2011 году Саратовская область находилась среди регионов, имевших положение лучше среднероссийского.

По индексу «Реальный сектор экономики» в 2010-2011 годах Саратовская область находилась в группе регионов, имевших положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в указанной группе - 38). В 2012 году Саратовская область переместилась в группу регионов с положением хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 41).

По индексу «Инвестиционная привлекательность» в 2010-2012 годах положение Саратовской области установлено хуже среднероссийского уровня (общее число регионов в этой группе в 2010 году - 60, в 2011 году - 58, в 2012 году - 60).

По индексу «Бюджетная система» в 2010-2012 годах Саратовская область имела положение хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе в 2010-2011 годах составило 57, в 2012 году - 66).

По индексу «Доходы и занятость населения» Саратовская область в 2010-2011 годах имела положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 27), в 2012 году - хуже среднероссийского.

2.4-2.5. Состояние и тенденции социально-экономического развития Саратовской области в условиях проводимой региональной долговой политики. Анализ факторов, послуживших причиной воздействия на полученный результат по ключевым показателям и приоритетным направлениям социально-экономического развития Саратовской области

Данные, характеризующие уровень социально-экономического развития Саратовской области в 2010-2012 годах, представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность населения, тыс. чел.	2519,3	2508,8	2503,3
Валовой региональный продукт, млн. руб.	376200,0	427300,0	476900,0
Индекс физического объема ВРП, %	102,1	108,0	105,0
Индекс промышленного производства, %	110,3	109,5	104,1
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	70657,0	89475,0	89211,0
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	77,4	134,8	87,4
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	38700,0	46600,0	52500,0
Индекс объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», %	116,5	110,6	101,7
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	80000,0	101400,0	117600,0
Индекс физического объема, %	115,1	117,6	108,0
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	150,5	172,1	186,9
Оборот розничной торговли, млн. руб.	184000,0	214500,0	243900,0
Оборот общественного питания, млн. руб.	7700,0	8600,0	9000,0
Объем платных услуг населению, млн. руб.	53800,0	65100,0	68400,0
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. чел.	18,7	17,5	14,2
в % к экономически активному населению	1,3	1,3	1,1
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц:			
номинальные, тыс. руб.	12,2	13,1	14,2
реальные, %	108,8	99,7	104,3
Начисленная средняя заработная плата одного работника:			
номинальная, тыс. руб.	14,55	16,2	18,8
реальная, %	104,2	102,9	110,4
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	66395,6	75708,7	79177,7
в % к ВРП	17,65	17,72	16,61
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	75249,4	84158,39	86990,5
в % к ВРП	19,5	19,7	18,2
Профицит (+)/ дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	-8853,8	-8450,2	-7812,8
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	2452,4	2505,0	4656,3
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	103,15	110,04	102,5

Валовой региональный продукт

В Саратовской области ВРП на душу населения составил: в 2010 году - 148,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 170,0 тыс. рублей на человека,

в 2012 году - 190,3 тыс. рублей на человека. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на человека. Столь значительное различие обусловлено тем, что Саратовская область относится к регионам с высокой долей сельского хозяйства в структуре ВРП (15 %), что в два раза превышает показатель по Приволжскому федеральному округу и в 3,2 раза выше, чем по России.

Кроме того, из-за снижения показателей по сельскому хозяйству вследствие неблагоприятных климатических условий в 2010 и 2012 годах недополучены ВРП от 9 до 15 млрд. рублей.

Значительный вклад в создание ВРП Саратовской области вносят основные пять видов деятельности - промышленное производство, сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля. Эти виды деятельности составляют 76,1 % в структуре ВРП (по данным за 2011 год).

Промышленное производство

В 2010 году по Саратовской области индекс промышленного производства составил 110,3 % относительно 2009 года, в 2011 году - 109,5 % к 2010 году, в 2012 году - 104,1 % к 2011 году.

Индекс промышленного производства за январь-сентябрь 2013 года по видам экономической деятельности, характеризующим промышленное производство, составил 100,6 % к 2012 году.

Сельское хозяйство

Индекс производства продукции сельского хозяйства составил в 2010 году 77,4 % к предыдущему году, в 2011 году - 134,8 %, в 2012 году - 87,4 %, за девять месяцев 2013 года индекс производства продукции сельского хозяйства составил 95,4 % в сопоставимой оценке к январю-сентябрю 2012 года.

Снижение объемов в 2010 и 2012 годах обусловлено неблагоприятными погодными условиями, периодически имеющими место в зоне рискованного земледелия, к которой относится регион.

Строительство

Индекс производства объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство» составил в 2010 году 116,5 % к уровню предыдущего года, в 2011 году - 110,6 %, в 2012 году - 101,7 %. За 9 месяцев 2013 года индекс увеличился на 20,2 % по сравнению с соответствующим периодом 2012 года.

Одним из приоритетных направлений развития строительного комплекса области является строительство жилья. В регионе сохраняется положительная динамика по строительству и вводу в эксплуатацию жилья.

В 2010 году в регионе введены в действие жилые дома общей площадью 1144,3 тыс. кв. м (101,3 % к уровню 2009 года), в 2011 году - 1169,6 тыс. кв. м (102,2 %), в 2012 году - 1235,9 тыс. кв. м (105,7 процента).

В январе-сентябре 2013 года введены в эксплуатацию жилые дома общей площадью 606,8 тыс. кв. м, или 103,7 % к уровню января-сентября 2012 года.

Инвестиции

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу предприятий и организаций составил: за 2010 год - 115,1 % к уровню 2009 года, за 2011 год - 117,6 %, за 2012 год - 108 %. В январе-сентябре 2013 года в реальном секторе экономики и социальной сфере области освоены 67,1 млрд. рублей инвестиций в основной капитал, что больше на 3,2 % к уровню января-сентября 2012 года.

Объем иностранных инвестиций в Саратовскую область увеличился со 150,5 млн. долл. США в 2010 году до 186,9 млн. долл. США в 2012 году, или в 1,24 раза.

В январе-сентябре 2013 года в экономику области поступили 113,4 млн. долл. США иностранных инвестиций, что на 25 % меньше по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

Вложения от иностранных инвесторов в основном направлялись в организации, осуществляющие обрабатывающие производства, добычу полезных ископаемых, операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг.

Наиболее активными странами-инвесторами были Кипр, Франция и Сейшелы (83,9 % от общего объема поступивших инвестиций).

Внеэкономическая деятельность

Доля экспорта во внешнеторговом обороте Саратовской области составила: в 2010 году - 74,4 %, в 2011 году - 70,2 %, в 2012 году - 83,6 %. Основа экспорта области - это продукты перегонки нефти.

Торговыми партнерами Саратовской области при экспорте являлись: в 2010 году 71 страна, в 2011 году - 66 стран, а в 2012 году - 79 стран. Доля стран дальнего зарубежья в товарообороте региона в 2010 году составила 84,2 %, в 2011 году - 88,8 %, в 2012 году - 89,3 процента.

Основной поток экспортных поставок из Саратовской области в 2010-2012 годах направлялся на европейский рынок.

Потребительский рынок

Оборот розничной торговли за 2012 год сложился в сумме 243,9 млрд. рублей и вырос по сравнению с 2011 годом на 13,7 %. За январь-сентябрь 2013 года оборот розничной торговли составил 194,0 млрд. рублей с ростом на 2,7 % по сравнению с аналогичным периодом 2012 года.

Оборот общественного питания в Саратовской области за 2012 год составил 9,0 млрд. рублей, что на 2,1 % больше, чем в 2011 году.

Индекс потребительских цен в Саратовской области за 2012 год составил 102,5 % к уровню 2011 года.

Финансы

В проверяемом периоде имело место увеличение доходов консолидированного бюджета Саратовской области. Однако удельный вес доходов консолидированного бюджета Саратовской области в ВРП снизился в 2012 году по сравнению с 2010 годом с 17,65 % до 16,6 %. Доля в ВРП расходов консолидированного бюджета снизилась с 19,5 % в 2010 году до 18,2 % в 2012 году.

Уровень жизни населения. Труд и занятость

В анализируемом периоде наблюдается умеренный рост показателей уровня жизни населения Саратовской области.

Среднедушевые денежные доходы населения в реальном исчислении увеличились с 99,7 % в 2011 году до 104,3 % в 2012 году.

Показатели регистрируемой безработицы за последние 10 лет снизились до минимальных значений. Темпы снижения безработицы замедлились.

Демография

Для демографического развития области характерны суженное воспроизводство населения, деформация возрастной структуры и, как следствие, старение населения. Так, численность населения области на конец 2010 года составляла 2519,3 тыс. человек, 2011 года - 2508,8 тыс. человек, за 2012 год - 2503,3 тыс. человек.

Реализация приоритетного национального проекта «Здравоохранение» и Плана мероприятий по улучшению социально-демографической ситуации в Саратовской области на 2011-2015 годы позволили сократить в 2012 году смертность до 14,3 человека на 1000 человек населения, увеличить рождаемость до 11,4 человека на 1000 человек населения. Это позволило в 2012 году уменьшить естественную убыль населения до 2,9 человека на 1000 человек населения.

2.6. Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825

Оценка Министерством регионального развития Российской Федерации эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2011 годы осуществлялась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года

№ 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322) в следующих областях: экономическое развитие, здравоохранение и здоровье населения, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан и организация государственного управления, энергосбережение и повышение энергетической эффективности, охрана окружающей среды.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 утверждена форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2012 годы проводилась Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, на основании информации федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минприроды России, ФСО России, МВД России, Минфина России, Федерального казначейства и др.) и докладов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов.

Доклады губернатора Саратовской области о достигнутых в 2010-2012 годах значениях показателей и их планируемых значениях на 3-летний период направлялись в Министерство регионального развития Российской Федерации ежегодно в установленные сроки.

Согласно докладам Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 и 2011 года по результатам комплексной оценки эффективности и достигнутому общему уровню эффективности Саратовская область в 2010 году занимала 15 место в рейтинге регионов России, в 2011 году - 43 место в рейтинге (из 83 субъектов Российской Федерации).

Начиная с 2012 года, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно докладу Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года по результатам комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2012 год Саратовская область заняла 75 место.

Возражения, замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не поступали.

Выводы

1. Государственный долг Саратовской области увеличился с 15485,5 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 40822,4 млн. рублей по состоянию на 1 октября 2013 года, т.е. в 2,6 раза. По оперативным данным об исполнении бюджета Саратовской области за 2013 год государственный долг области составил 44322,4 млн. рублей. Коэффициент долговой нагрузки области увеличился с 6,1 % в 2010 году до 8 % в 2012 году.

2. Объем доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений вырос с 33340,6 млн. рублей в 2010 году до 42777,5 млн. рублей в 2012 году, или на 28,3 %. По оперативным данным об исполнении бюджета Саратовской области за 2013 год объем доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений составил 43315,4 млн. рублей. Отношение объема государственного долга Саратовской области к общему годовому объему налоговых и неналоговых доходов на 1 января 2014 года составило 102,3 процента.

Расходы областного бюджета в 2010 году увеличились с 59859,5 млн. рублей до 69490,2 млн. рублей в 2012 году, или на 16,1 %. Если в 2010 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов областного бюджета покрывал первоочередные и социально значимые расходы Саратовской области на 70,2 %, то в 2012 году - на 73,6 %. Значение данного показателя за 9 месяцев 2013 года составляет 74,2 процента.

3. В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса в 2011 и 2012 годах фактические объемы заимствований Саратовской области превысили объ-

емы средств областного бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, на 768,8 млн. рублей и 331,7 млн. рублей, соответственно, или на 4,1 % в 2011 году и 1,8 % в 2012 году.

Данное превышение вызвано невыполнением бюджетных назначений 2012 года по налоговым доходам областного бюджета на 1,5 млрд. рублей и необходимостью исполнить в полном объеме первоочередные и социально значимые обязательства.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом предоставляется возможность пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета (часть 2 статьи 93.6).

4. Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области составили 2088,3 млн. рублей в 2010 году, 2018,4 млн. рублей - в 2011 году, 2618,1 млн. рублей - в 2012 году, 1406,8 млн. рублей - за 9 месяцев 2013 года, таким образом значительный рост указанных расходов имел место в 2012 году на 29,7 % по сравнению с 2011 годом. При этом за счет проведенного замещения банковских кредитов бюджетными экономия расходов на обслуживание государственного долга составила 153,0 млн. рублей в 2012 году и 78,8 млн. рублей в 2013 году.

5. Следует отметить, что основные направления долговой политики разрабатываются в составе основных направлений бюджетной и налоговой политики и изложены кратко.

Между тем, в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня. В указанной программе предложено закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее трехлетнего бюджетного цикла, о представлении этого документа в законодательный орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, а также о его соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

6. Структура государственного долга Саратовской области по видам долговых обязательств в проверяемом периоде изменилась. На 1 января

2010 года 90,3 % от общего объема государственного долга приходилось на банковские кредиты и 8,4 % - на бюджетные кредиты.

На 1 октября 2013 года доля бюджетных кредитов в структуре государственного долга области возросла до 47,2 %, доля банковских кредитов уменьшилась и составила 52,8 % в структуре государственного долга.

7. Планом мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденным постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П) и одобренным Минфином России, введен мораторий на предоставление государственных гарантий до 2016 года включительно.

8. Анализ реализации областных целевых программ показал снижение количества областных целевых программ с 45 в 2010 году до 44 в 2012 году. Одновременно уменьшился и объем финансирования мероприятий программ с 8775,2 млн. рублей в 2010 году до 7409,5 млн. рублей в 2012 году. Доля расходов на реализацию программ за счет средств областного бюджета в общей структуре расходов бюджета Саратовской области также сократилась: с 11,8 % в 2010 году до 9,4 % в 2012 году.

9. Анализ социально-экономического развития Саратовской области в 2010-2012 годах показал следующие особенности и тенденции.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал за период 2010-2012 годов снижается с 115,1 % в 2010 году до 108 % в 2012 году.

В то же время объем иностранных инвестиций значительно увеличился в 2012 году - в 1,2 раза по сравнению с 2010 годом.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Саратовской области в январе-сентябре 2013 года, составил 113,4 млн. долл. США, что составляет 75 % по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

За 2010-2012 годы внешнеторговый оборот увеличился в 1,9 раза - с 2452,4 млн. долл. США в 2010 году до 4656,3 млн. долл. США в 2012 году.

В 2011 и 2012 годах вырос оборот розничной торговли Саратовской области по сравнению с предыдущими годами (на 16,6 % и на 13,7 %, соответственно), оборот общественного питания (на 11,7 % и на 4,7 %), объем платных услуг населению (на 21 % и на 5,1 %, соответственно).

Вместе с тем в 2010-2012 годах отмечается и отрицательная динамика в экономике Саратовской области:

- сокращение индекса промышленного производства: в 2010 году - 110,3 %, в 2011 году - 109,5 %, в 2012 году - 104,1 %;

- значительные изменения индекса производства продукции сельского хозяйства: в 2010 году - 77,4 %, в 2011 году - 134,8 % и в 2012 году - 87,4 процента.

Реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц к предыдущему году составили: 108,8 % - в 2010 году, 99,7 % - в 2011 году, 104,3 % - 2012 году. За указанные годы реальная начисленная средняя заработная плата одного работника составила к предыдущему году: 104,2 %, 102,9 %, 110,4 %, соответственно.

При этом номинальная начисленная средняя заработная плата одного работника составила в 2010 году 14,6 тыс. рублей, в 2011 году - 16,2 тыс. рублей, в 2012 году - 18,8 тыс. рублей.

Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря сократилась с 18,7 тыс. человек в 2010 году до 14,2 тыс. человек в 2012 году, или на 24,1 процента.

10. В ходе проверки были проанализированы рейтинги, присвоенные Саратовской области Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации.

По итогам 2010 и 2012 годов Минфином России Саратовской области была присвоена II степень качества управления региональным финансами (надлежащее качество управления), в 2011 году - III степень качества (низкое качество управления).

В соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой Министерством регионального развития Российской Федерации, по итогам работы за 2010 год Саратовская область занимала 15 место в рейтинге регионов России, в 2011 году - 43 место, в 2012 году - 75 место.

11. В ходе анализа реализации положений регионального законодательства установлена необходимость повышения внутреннего контроля за исполнением положений регионального законодательства, выполнением планов мероприятий по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет Саратовской области; снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденных постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П).

12. Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ долговой политики свидетельствует о том, что при сохраняющихся динамике и соотношении основных показателей: собственные доходы, расходы областного бюджета, дефицит бюджета, объемы заимствований и погашения долговых обязательств, расходы на обслуживание государственного долга - объем государственного долга области, коэффициент долговой на-

грузки областного бюджета не могут принципиально измениться в положительную сторону.

При этом определяющим фактором является превышение в рассматриваемом периоде объема расходов областного бюджета над объемом налоговых и неналоговых доходов.

Предложения

Рассмотреть вопрос о разработке мер по реструктуризации имеющихся долговых обязательств субъектов Российской Федерации (замещение кредитов коммерческих банков долгосрочным бюджетным кредитованием и перевод ряда обязательств в разряд дотаций и субсидий из федерального бюджета) для возможного включения в постановления по формированию концепций федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и по проблемам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Рекомендации

1. В целях повышения эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации, рекомендовать правительству Саратовской области:

- разработать основные направления долговой политики Саратовской области с учетом положений, изложенных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р;

- разработать комплекс мер, направленный на снижение темпов роста государственного долга субъекта Российской Федерации;

- принять меры по соблюдению статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств;

- в целях повышения эффективности бюджетных расходов обеспечить переход на программно-целевой принцип организации деятельности органов исполнительной власти Саратовской области, составления и утверждения областного бюджета;

- рассмотреть вопрос об оптимизации структуры государственного долга Саратовской области, имея в виду использование механизма выпуска государственных ценных бумаг;

- в целях финансирования возникающих кассовых разрывов при исполнении бюджета Саратовской области целесообразно использовать внедряемый на федеральном уровне инструмент предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета Саратовской области.

2. Направить информационное письмо губернатору Саратовской области В.В. Радаеву.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель Счетной палаты
Саратовской области**

С.И. ХАРЧЕНКО