Информация о результатах экспертизы проекта закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Экспертиза проведена в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, пунктом 3 статьи 27 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области», пунктом 22 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2020 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 26.12.2019 № 71 (с изменениями), и решением Совета Законодательного Собрания Тверской области от 08.12.2020 № 1418.

Сроки проведения экспертизы: с 04.12.2020 по 14.12.2020.

Проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» представлен на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области 04.12.2020.

Законом Тверской области от 29.10.2020 № 61-ЗО «О приостановлении действия отдельных положений закона Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области» приостановлено до 1 января 2021 года действие п. 1 ст. 22, предусматривающей внесение на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области проекта закона об областном бюджете до конца рабочего дня 1 ноября текущего года.

В условиях сжатых сроков рассмотрения законопроекта при подготовке заключения на законопроект Контрольно-счетной палатой Тверской области (далее – КСП) проверка обоснованности и достоверности показателей проекта закона осуществлялась выборочно с применением риск-ориентированного подхода в объеме документов и материалов, представленных одновременно с законопроектом, использовались результаты проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – законопроект) сформирован в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области».

Формирование параметров областного бюджета Тверской области осуществлялось исходя из основных направлений бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, на основе Прогноза социально-экономического развития Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, одобренного распоряжением Правительства Тверской области от 22.10.2020 № 925-рп, и государственных программ Тверской области.

Траектория развития на среднесрочный период будет определяться не только экономическими, но и эпидемиологическими факторами, характеризующимися высокой степенью неопределенности.

Основными приоритетами при формировании областного бюджета Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов стали:

реализация национальных проектов;

бюджет развития, включая строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры на областном и муниципальном уровнях;

государственная поддержка в сфере сельского хозяйства, промышленности и предпринимательства, туризма;

обеспечение выполнения социальных обязательств – пособий, выплат гражданам;

повышение качества и доступности услуг для населения обеспечивается финансированием деятельности и укреплением материально-технической базы учреждений;

оказание финансовой поддержки муниципальным образованиям;

соблюдение предельных значений показателей долговой устойчивости, установленных в Бюджетном кодексе РФ, условий заключенных соглашений о

предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетных кредитов и дополнительных соглашений о реструктуризации задолженности по ним.

Выводы и предложения:

1. Доходы областного бюджета на 2021 год прогнозируются в объеме 81 565 192,2 тыс. руб., что выше утвержденных бюджетных назначений на 2020 год на 5,7% (77 141 225,3 тыс. руб.); на 2022 год – 78 431 374,6 тыс. руб., со снижением к прогнозу предыдущего года на 3,8%; на 2023 год – 81 632 838,4 тыс. руб., с ростом к прогнозу 2022 года на 4,1%.

1.1. Прогноз поступлений по налоговым и неналоговым доходам областного бюджета Тверской области составляет на 2021 год 57 658 756,0 тыс. руб., с темпом роста 112,1% к утвержденным назначениям на 2020 год (51 425 647,3 тыс. руб.); на 2022 год – 61 080 068,1 тыс. руб., с темпом роста 105,9% к прогнозу на предыдущий год; на 2023 год – 65 696 175,7 тыс. руб., с темпом роста 107,6% к прогнозу на 2022 год.

Рост прогноза поступлений налоговых и неналоговых доходов на 2021 год по сравнению с утвержденными назначениями на 2020 год составляет 6 233 108,7 тыс. руб. в основном за счет роста акцизов на 2 356 835,1 тыс. руб. (24,6%), налога на прибыль организаций на 1 178 909,0 тыс. руб. (8,9%), доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства на 1 123 891,6 тыс. руб. (82,4%), налога на доходы физических лиц на 874 394,6 тыс. руб. (6,1%), налога взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения на 435 172,5 тыс. руб. (14,7%).

Структура прогнозных поступлений налоговых и неналоговых доходов в 2021 году по сравнению со структурой утвержденных назначений на 2020 год несколько изменится: доля акцизов увеличится на 3,5%, при уменьшении доли налога на доходы физических лиц на 1%, налога на прибыль на 1,7%, налога на имущество организаций на 0,7 процентных пункта.

Существенным резервом увеличения налоговых доходов является наличие задолженности в областной бюджет. Недоимка по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу по состоянию на 01.10.2020 составляет 1 117,0 млн рублей. Недоимка по НДФЛ в консолидированный бюджет Тверской области по состоянию на 01.10.2020 составляет 330,6 млн рублей.

В целях сокращения недоимки по налоговым источникам необходимо принятие более действенных мер по взысканию, а также усиление межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Тверской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Тверской области и правоохранительными органами по выполнению мероприятий, направленных на повышение собираемости налогов и сборов.

1.2. Доля поступлений неналоговых доходов в общей сумме прогнозных поступлений налоговых и неналоговых доходов составляет: на 2021 год – 6,8%, на 2022 год – 7,0%, на 2023 год – 6,7%. При этом в 2020 году доля составляла 5,1%.

Прогноз поступлений по данной группе доходов областного бюджета составляет на 2021 год 3 911 313,5 тыс. руб., с темпом роста 147,8% к утвержденным назначениям на 2020 год; на 2022 год – 4 267 483,8 тыс. руб., с темпом роста 109,1% к прогнозу на предыдущий год; на 2023 год – 4 375 312,6 тыс. руб., с темпом роста 102,5% к прогнозу на 2022 год.

Существенным резервом увеличения неналоговых доходов является наличие задолженности в областной бюджет. Задолженность по доходам от использования имущества, находящегося в государственной собственности Тверской области, на 01.10.2020 составляет 41 585,8 тыс. руб.; в общей сумме данной задолженности 60,8% составляет задолженность по доходам от сдачи в аренду земель, находящихся в собственности Тверской области, 37,5% – задолженность по доходам от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Тверской области. Задолженность по плате за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы, по состоянию на 01.10.2020 составляет 32 432,1 тыс. рублей.

В целях сокращения задолженности главным администраторам (Министерству имущественных и земельных отношений Тверской области, Министерству лесного хозяйства Тверской области) необходимо активизировать претензионно-исковую работу.

1.3. Безвозмездные поступления на 2021–2023 годы планируются со значительным уменьшением к утвержденным прогнозным назначениям предыдущего года, в том числе в 2021 году – на 1 809 141,8 тыс. руб. (7,0%), в 2022 году – на 6 555 129,7 тыс. руб. (27,4%), в 2023 году – на 1 414 643,8 тыс. руб. (8,2%).

Отрицательная динамика безвозмездных поступлений в основном обусловлена снижением сумм дотаций на среднесрочный период к уровню текущего года. Поступления по дотациям планируются с уменьшением на 2021 год на 20,9% и ежегодным снижением на 2022–2023 годы на 69,3% и на 43,4% к предыдущему году соответственно.

Поступления по субсидиям планируются с увеличением на 2021 год на 12,1% к предыдущему году и уменьшением на 2022 год на 13,6% и 2023 год на 5,9%.

Поступления по субвенциям планируются с уменьшением на 2021 год на 3,8%, на 2022 год на 5,6% и увеличением на 2023 год на 1,6% к предыдущему году.

Поступления по иным межбюджетным трансфертам планируются с ежегодным снижением к предыдущему году, в том числе в 2021 году на 36%, в 2022 году на 37,9%, в 2023 году на 23,5%.

Запланированные в законопроекте субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты являются обоснованными.

2. Общий объем расходов областного бюджета на 2021 год предусмотрен в сумме 84 618 780,2 тыс. руб., что больше законодательно утвержденных ассигнований на 2020 год на 1 002 341,2 тыс. руб., или 1,2%. На плановый период расходы уменьшены: в 2022 году – до суммы 82 114 849,8 тыс. руб., или на 3% к 2021 году; в 2023 году – до 81 705 685,0 тыс. руб., или на 0,5% к 2022 году.

2.1. Сохраняется социальная направленность расходов бюджета: доля расходов на социальную политику, образование и здравоохранение в общем объеме расходов составит в 2021–2022 годах 55,1% (в 2020 году – 56%) и снизится до 54,1% в 2023 году. При этом удельный вес расходов на социальную политику в общем объеме расходов областного бюджета имеет устойчивую тенденцию роста (с 23% в 2020 году до 25,5% в 2023 году), доля расходов здравоохранения сокращается (с 13,6% в 2020 году до 9,1% в 2023 году).

Доля расходов на национальную экономику на 2021 год составит 24,2% (в 2020 году – 24,4%), с увеличением к 2023 году до 28,1% от общего объема расходов.

Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов областного бюджета не претерпит существенных изменений: в 2021 году составит 25,6% (в 2020 году – 26,2%) с увеличением на плановый период до 26,2% и 26,4% соответственно. Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам других уровней, в 2021 году составит 21 700 507,5 тыс. руб., что меньше 2020 года на 215 038,9 тыс. руб., или 1%. На плановый период объем межбюджетных трансфертов сокращается как к уровню 2020 года, так и к предыдущему периоду.

Основной объем сокращения межбюджетных трансфертов в 2021 году связан с уменьшением иных межбюджетных трансфертов на 323 393,1 тыс. руб. и субсидий местным бюджетам на софинансирование инвестиционных проектов муниципальных образований на сумму 1 294 211 тыс. рублей. При этом субвенций предусмотрено больше на 629 314,7 тыс. руб., дотаций – больше на 213 915,2 тыс. руб., субсидий на реализацию муниципальных программ – больше на 558 696,1 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что по итогам 9 месяцев 2020 года отмечалось низкое исполнение расходов областного бюджета по предоставлению субсидий местным бюджетам (29,2% к утвержденным ассигнованиям), что связано с предоставлением средств в пределах принятых денежных обязательств муниципальными образованиями.

В этой связи более раннее распределение субсидий муниципальным образованиям (проведение конкурсных отборов по предоставлению субсидий муниципальным

образованиям) и заключение соглашений с муниципальными образованиями на предоставление субсидий, по которым использование средств осуществляется через заключение контрактов, будет способствовать проведению конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков), выполнению сезонных ремонтных и строительных работ в оптимальные сроки, ритмичному исполнению расходов областного и местных бюджетов и повышению эффективности использования бюджетных средств.

В общем объеме утвержденных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию национальных проектов предусмотрены средства на 2021 год в сумме 2 817 677,6 тыс. руб. (в 2020 году – 4 542 742,2 тыс. руб.).

В законопроекте общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Адресной инвестиционной программы Тверской области (далее – АИП) на 2021 год составляет в сумме 8 138 739,9 тыс. руб., или 9,6 % общих расходов; на 2022 год – 6 598 611,8 тыс. руб., на 2023 год – 4 525 411,7 тыс. руб., доля которых составляет соответственно 8% и 5,5% от общего объема расходов областного бюджета.

Следует отметить, что в проект АИП, представленный в составе материалов к законопроекту, без проектно-сметной документации включены 22 объекта государственной собственности и 21 объект муниципальной собственности. Кроме того, в проекте АИП указаны нераспределенные по объектам остатки средств по мероприятиям на 2021 год в сумме 268 882,7 тыс. руб. на строительство (реконструкцию) и проектирование автодорог местного значения.

Включение в АИП объектов в отсутствие проектной документации и планирование одновременно в течение финансового года проведения проектных и строительно-монтажных работ, наличие нераспределенных остатков создают риски невыполнения мероприятий и неритмичного исполнения расходов на реализацию адресной инвестиционной программы.

2.2. В представленном законопроекте бюджетные ассигнования предусмотрены на реализацию 28 государственных программ Тверской области (далее – госпрограмма, ГП).

Общий объем программных расходов составляет на 2021 год 81 390 191,1 тыс. руб., на 2022 год – в сумме 78 699 248,4 тыс. руб., на 2023 год – 77 273 198,3 тыс. рублей.

Доля программных расходов в общих расходах бюджета составит 96,2%, 99% и 98,9% соответственно (в 2020 году – 97,5%).

В нарушение требований п. 65 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп (далее – Порядок № 545-пп), не утверждены в установленный срок (до 10.10.2020) 16 государственных программ Тверской области, срок реализации которых начинается с 2021 года.

Анализ эффективности государственных программ по итогам двух последних отчетных лет выявляет проблемы качества планирования (прогнозирования) значений целевых показателей. В этой связи при формировании государственных программ (внесении изменений в них) необходимо принять меры по повышению качества планирования, обеспечив увязку ресурсов и результатов, пересмотр целевых показателей и их индикаторов. При реализации государственных программ главным распорядителям бюджетных средств необходимо обеспечить своевременное проведение конкурентных процедур закупок, усилить контроль за выполнением подрядными организациями договорных обязательств.

2.3. В 2021 году продолжится реализация на территории Тверской области региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов (далее также – НП), разработанных в целях реализации положений Указа Президента РФ № 204.

Региональные проекты в рамках данных нацпроектов интегрированы в качестве структурных элементов в 16 госпрограмм.

В законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию 11 национальных проектов:

на 2021 год на реализацию 10 национальных проектов в сумме 14 419 120,2 тыс. руб.;

на 2022 год на реализацию 11 национальных проектов в сумме14 150 590,6 тыс. руб.;

на 2023 год на реализацию 10 национальных проектов в сумме 14 975 258,2 тыс. руб.

Удельный вес расходов на реализацию национальных проектов в общем объеме расходов областного бюджета составляет на 2021 год 17% (в 2019 году – 17,3%) с увеличением в плановом периоде до 17,2% и 18,3% соответственно.

На реализацию НП «Демография» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» приходится более половины (55,5%) всех расходов на реализацию нацпроектов.

В 2021 году увеличение бюджетных ассигнований относительно 2020 года предусматривается по национальным проектам «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (на 1 113 192,9 тыс. руб., или 30%), «Экология» (на 305 759,6 тыс. руб., или 19,3%), «Жилье и городская среда» (на 220 101,3 тыс. руб., или 23,4%), «Культура» (на 89 215,9 тыс. руб., или в 9,6 раза), «Цифровая экономика» (на 6 124,9 тыс. руб., или 39,7%).

Уменьшены бюджетные ассигнования на очередной финансовый год на реализацию нацпроектов «Здравоохранение», «Демография», «Образование» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

По итогам проведенных Контрольно-счетной палатой Тверской области экспертно-аналитических мероприятий в части реализации нацпроектов отмечаются следующие проблемы качества планирования и формирования:

- региональные проекты интегрированы в государственные программы в качестве их структурных элементов. При этом не обеспечивается консолидация расходов, направляемых на достижение запланированных результатов национальных проектов (мероприятия отдельных нацпроектов структурированы в разных государственных программах), что затрудняет контроль реализации проектов, достижения контрольных событий и не способствует снижению рисков в ходе управления проектами;

- отсутствие критериев отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов формирует разные подходы к структуре осуществляемых расходов (исключительно по мероприятиям проектов, софинансируемым из федерального бюджета; включение мероприятий, реализуемых без привлечения средств федерального бюджета, не оказывающих влияния на результаты);

перезагруженность показателей ввиду расширения их перечня основными и дополнительными показателями в заключаемых соглашениях относительно установленных целевых показателей нацпроектов, что создает избыточность административных процедур как на этапе планирования, так и на этапе контроля за реализацией проектов.

Полагаем необходимым принять соответствующие управленческие решения для предупреждения имеющихся недостатков и их условий в организации планирования и контроля проектной деятельности.

3. Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Тверской области на 2021 год (12 066 535,9 тыс. руб.) больше на 714 029,8 тыс. руб. (6,3%) утвержденных бюджетных ассигнований на 2020 год (11 352 506,1 тыс. руб.).

Из общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда Тверской области согласно статье 12 законопроекта расходы на обслуживание долговых обязательств, связанных с использованием кредитов, полученных из федерального бюджета на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог, предусматриваются на 2021–2023 годы ежегодно в сумме 857,3 тыс. рублей.

Основная доля доходов, установленных в качестве источников формирования дорожного фонда к общему объему дорожного фонда, приходится на 2 доходных источника:

поступления доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты в 2021 году – 75,8%, в 2022 году – 78,8%, в 2023 году – 79,8 % (в 2020 г.– 69,5%);

транспортный налог в 2021 году – 13,3%, в 2022 году – 13,6%, в 2023 году – 11,9% (в 2020 г. – 15,1%).

Объем расходов на реализацию НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» составляет 39,9% от общего объема расходов дорожного фонда.

Объем бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт предусмотрен в сумме 537765,4 тыс. руб., или 5% объема бюджетных ассигнований дорожного фонда Тверской области.

4. Прогнозируемый уровень дефицита областного бюджета на 2021–2023 годы (3 053 588 тыс. руб. в 2021 году, 3 683 475,2 тыс. руб. в 2022 году, 72 846,6 тыс. руб. в 2023 году) не превышает предельного значения уровня, установленного п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ (15 процентов), и уровня дефицита областного бюджета Тверской области на 2021–2023 годы (10 процентов), установленного дополнительными соглашениями к соглашениям о предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области, заключенными в 2020 году, и Основными направлениями государственной долговой политики Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

5. Установленные статьей 34 проекта закона верхние пределы государственного долга Тверской области: на 01.01.2022, на 01.01.2023, на 01.01.2024 в объеме 23 179 808,4 тыс. руб. ежегодно к предельному объему государственного долга составляют 40,2%, 37,9% и 35,3% соответственно.

Запланированные предельные объемы госдолга не превышают годовые объемы доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений в очередном финансовом году и в плановом периоде, что соответствует требованиям пункта 4 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ.

Проектом закона запланировано ежегодное снижение уровня госдолга: на 01.01.2022 на 3,3 процентных пункта (ожидаемый уровень госдолга – 43,5%), на 01.01.2023 и на 01.01.2024 – на 2,3% и 2,6% соответственно. Вышеуказанное снижение обусловлено планированием ежегодного роста налоговых и неналоговых доходов.

6. Реализация законопроекта потребует принятия не менее 100 нормативных правовых актов Тверской области, которые в основном предусмотрены в Перечне нормативных правовых актов Тверской области, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием законопроекта.

Предлагаем утвердить план мероприятий по реализации закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и активизировать работу ответственных исполнителей по разработке необходимых нормативных правовых актов, выполнению плана мероприятий в установленные сроки.

Контрольно-счетная палата Тверской области рекомендует Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» с учетом замечаний и предложений, изложенных в заключении.

Заключение на проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 32 (262) от 14.12.2020). Заключение направлено в Законодательное Собрание Тверской области и Губернатору Тверской области.