

## **Информация о результатах экспертизы проекта закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»**

Заключение на законопроект подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, частью 3 статьи 27 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области», пунктом 11 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2019 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 19.12.2018 № 77 (с изменениями), и решением Совета Законодательного Собрания Тверской области от 22.11.2019 № 1093.

Период проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 17.11.2019 по 06.12.2019.

Проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» представлен на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области 15.11.2019 с нарушением срока, установленного статьей 22 закона Тверской области 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» (с изм. от 25.10.2019 № 58-ЗО).

При подготовке заключения на законопроект проведен анализ параметров макроэкономических показателей Прогноза социально-экономического развития Тверской области на 2020 год и на период до 2024 года (далее также – Прогноз), анализ обоснованности и достоверности показателей проекта закона с проверкой документов и материалов, представленных одновременно с законопроектом, анализ наличия и состояния нормативной правовой базы формирования бюджета.

Информационной базой для экспертизы также являлись результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой Тверской области (далее – КСП).

Формирование параметров областного бюджета Тверской области основывалось на основных направлениях бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, Прогнозе социально-экономического развития Тверской области на 2020 год и на период до 2024 года, одобренном распоряжением Правительства Тверской области от 07.10.2019 № 745-рп, государственных программах Тверской области.

При подготовке основных направлений бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов учтены положения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента РФ № 204); Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года; основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, разработанных Министерством финансов Российской Федерации.

Основными приоритетами при формировании областного бюджета Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 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;  
дальнейшее сокращение государственного долга.

### **Выводы и предложения:**

**1.** Доходы областного бюджета на 2020 год прогнозируются в сумме 74 940 068,3 тыс. руб., что на 13,9% выше утвержденных бюджетных назначений на 2019 год (65 816 134,7 тыс. руб.); на 2021 год – в сумме 78 287 249,7 тыс. руб., с ростом на 4,5% к прогнозу 2020 года; на 2022 год – в сумме 79 509 530,6 тыс. руб., с ростом на 1,6% к прогнозу 2021 года.

**1.1.** Налоговые и неналоговые доходы составляют на 2020 год 54 236 168,7 тыс. руб., с темпом роста 115% к утвержденным назначениям на 2019 год; на 2021 год – 61 215 254,6 тыс. руб., на 2022 год – 65 839 009,5 тыс. руб., с темпом роста к прогнозу на предыдущий год 112,9% и 107,6% соответственно.

**1.1.2.** В расчетах поступлений приведены только прогнозные назначения поступлений без указания алгоритма расчета (расчет не представлен) по следующим доходным источникам:

- по налогу на прибыль организаций (консолидированных групп налогоплательщиков) на 2020 год в сумме 4 132 177,0 тыс. руб., на 2021 год – 4 860 499,0 тыс. руб., на 2022 год – 5 702 794,0 тыс. руб.;

- по 4 видам доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты на 2020 год в сумме 6 254 943,2 тыс. руб., на 2021 год – 8 688 602,0 тыс. руб.;

- по 2 видам доходов от уплаты акцизов на этиловый спирт из пищевого или непищевого сырья и по доходам от уплаты акцизов на спиртосодержащую продукцию на 2020 год в сумме 10 700,0 тыс. руб., на 2021 год – 12 600,0 тыс. руб., на 2022 год – 13 800,0 тыс. рублей.

Данные факты не позволяют в полной мере оценить реалистичность прогноза поступления по вышеуказанным доходным источникам на общую сумму в 2020 году – 10 397 820,2 тыс. руб., в 2021 году – 13 561 701,0 тыс. руб., в 2022 году – 5 716 594,0 тыс. рублей.

**1.1.3.** В расчетах не учтены выпадающие доходы по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в связи с установлением пониженных ставок для впервые зарегистрированных налогоплательщиков в сумме 87 711,5 тыс. руб. на 2020 год (закон Тверской области «Об установлении налоговых ставок при применении упрощенной системы налогообложения на территории Тверской области» принят на заседании Законодательного Собрания Тверской области 28.11.2019), что является риском недопоступления данных доходов.

**1.1.4.** Резервы прогноза поступления доходов по транспортному налогу в 2020–2022 годах составляет 2 954,0 тыс. руб. ежегодно (не учтена отмена льгот).

**1.1.5.** Не представляется возможным оценить реалистичность прогноза поступлений по прочим доходам от компенсации затрат бюджетов субъектов РФ на 2020 год в сумме 2 057 721,5 тыс. руб., на 2021 год – 2 450 279,0 тыс. руб., на 2022 год – 2 584 708,1 тыс. руб. (главный администратор Министерство транспорта Тверской области) в связи с тем, что расчет не имеет достаточных обоснований объемов перевезенных пассажиров автомобильным транспортом общего пользования по муниципальным и межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

**1.1.6.** Поступление задолженности прошлых лет не учитываются в прогнозах поступлений по доходам от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий субъектов РФ; доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам РФ, и плате за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда в части, превышающей минимальный размер арендной платы.

Следовательно, поступление задолженности прошлых лет является резервом поступления вышеуказанных доходов.

**1.2.** На момент подготовки настоящего заключения не являются обоснованными: субсидии на 2022 год на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в рамках строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах туристических кластеров, в сумме 20 905,5 тыс. руб. и безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций на 2022 год в сумме 44 133,2 тыс. рублей.

При этом не учтены безвозмездные поступления в доходной части областного бюджета:

- в **2020** году в сумме 3 230,2 тыс. руб. – субсидии на обеспечение развития системы межведомственного электронного взаимодействия на территориях субъектов Российской Федерации;

- в **2021** году в сумме 5 734,3 тыс. руб. и в **2022** году в сумме 5 941,6 тыс. руб. – субсидии на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений.

**2.** Расходы областного бюджета Тверской области на 2020 год предусмотрены в сумме 75 105 704,5 тыс. руб., что больше 2019 года (69 683 877,0 тыс. руб.) на 5 421 827,5 тыс. руб., или 7,8%. На плановый период расходы увеличены в 2021 году до суммы 81 172 280,6 тыс. руб., или на 8,1% к 2020 году; в 2022 году – до суммы 81 434 979,8 тыс. руб., или на 0,3% к 2021 году.

Увеличение бюджетных ассигнований предусмотрено по 10 разделам бюджетной классификации, из них в абсолютном выражении наиболее значительный объем планируется направить на национальную экономику, здравоохранение и социальную политику, обслуживание государственного долга и общегосударственные вопросы. При этом в расходах на общегосударственные вопросы зарезервированы бюджетные ассигнования на повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы.

Уменьшение бюджетных ассигнований предусматривается по 4 разделам: на национальную оборону, средства массовой информации, образование и предоставление межбюджетных трансфертов общего характера. Наибольшее снижение расходов в абсолютном выражении планируется по отрасли образования.

Сохраняется социальная направленность расходов бюджета: доля расходов на социальную политику, образование и здравоохранение в общем объеме расходов составит в 2020 году 56,4% (в 2019 году – 58,4%) со снижением в плановом периоде до 53,0% в 2021 году и до 51% в 2022 году.

**2.1.** Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам других уровней, в 2020 году составит 20 048 144,2 тыс. руб., что меньше на 2 064 479,3 тыс. руб. или 9,3% ассигнований 2019 года на эти цели (22 112 623,5 тыс. руб.). На плановый период объем межбюджетных трансфертов уменьшен: на 2021 год до 19 424 274,2 тыс. руб. и в 2022 году до 18 553 726,6 тыс. рублей.

В форме субсидий местным бюджетам предусмотрено на 2020 год 6 892 606,7 тыс. руб., со снижением в плановом периоде до 6 420 451,9 тыс. руб. на 2021 год и до 6 441 714,6 тыс. руб. на 2022 год, доля которых в общем объеме межбюджетных трансфертов составит 34,4%, 33,1% и 34,7% соответственно.

В общем объеме утвержденных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию национальных проектов предусмотрены средства на 2020 год в сумме 2 961 470,6 тыс. руб. (в 2019 году – 3 738 356,9 тыс. руб.)

В законопроекте предлагается утвердить распределение субсидий местным бюджетам по 16 направлениям на сумму 3 147 921,8 тыс. руб., или 45,7% от общего объема субсидий местным бюджетам.

Распределение субсидий муниципальным образованиям в более ранние сроки будет способствовать проведению конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков), выполнению сезонных ремонтных и строительных работ в оптимальные сроки и ритмичному исполнению расходов областного и местных бюджетов.

**2.2.** Объем бюджетных ассигнований на реализацию 27 государственных программ Тверской области составляет на 2020 год 73 476 276,2 тыс. руб., на 2021 год – в сумме 76 945 369,3 тыс. руб., на 2022 год – в сумме 74 522 858,2 тыс. руб., доля которых в общих расходах бюджета составит 97,8%, 96,9% и 95,7% соответственно (в 2019 году – 98,9%).

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, не утверждены в установленный срок (до 10.10.2019) 4 государственные программы Тверской области, срок реализации которых начинается с 2020 года:

- «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» на 2020–2028 годы;

- «Жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика Тверской области» на 2020–2025 годы;

- «Эффективное развитие экономики, инвестиционной и предпринимательской среды Тверской области» на 2020–2025 годы;

- «Развитие системы государственных закупок Тверской области» на 2020–2025 годы.

Перечень государственных программ приближен к структуре органов исполнительной власти Тверской области, соответственно программы группируют расходы соответствующего ведомства, что не в полной мере обеспечивает консолидацию бюджетных средств, направляемых на реализацию государственной политики в конкретных сферах.

Вместе с тем реализация Стратегии социально-экономического развития Тверской области на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Тверской области от 24.09.2013 № 475-рп, предполагает формирование и реализацию государственных программ Тверской области по приоритетным направлениям развития региона.

В представленных к законопроекту проектах государственных программ не в полной мере обеспечено соответствие значений целевых показателей результативности мероприятий данным в расчетах, обосновывающих расходы на их реализацию.

В ряде случаев показатели результативности госпрограмм не отражают объективно результаты реализации мероприятий программы, не обеспечивается в полной мере согласованность показателей критериям, установленным п. 14 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп.

В этой связи предлагаем главным администраторам государственных программ при внесении изменений в государственные программы принять меры по повышению качества планирования, учесть предложения по корректировке государственных программ, отраженные в настоящем заключении.

**2.3.** Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Адресной инвестиционной программы Тверской области (далее – АИП) на 2020 год составляет в сумме 7 486 059,1 тыс. руб., на 2021 год в сумме 7 557 120,7 тыс. руб., на 2022 год в сумме 5 966 330,8 тыс. руб., доля которых составляет соответственно 9,9%, 9,5% и 7,7% от общего объема расходов областного бюджета.

В проект АИП, представленный в составе материалов к законопроекту, включены 33 объекта без проектной сметной документации, из них в 2020 году лимит капитальных вложений предусмотрен по 5 объектам областной собственности на финансирование строительно-монтажных работ в сумме 1 063 165,8 тыс. руб., или 21% от общего объема бюджетных инвестиций (5 059 758,2 тыс. руб.); субсидии на софинансирование 12 объектов муниципальной собственности на сумму 612 241,9 тыс. руб., или 25,2% общего объема субсидий на эти цели (2 426 300,9 тыс. руб.).

Кроме того, в проекте АИП указаны нераспределенные по объектам остатки средств по мероприятиям (направлениям) на 2020 год в сумме 120 659,6 тыс. руб., на 2021 год – в сумме 574 888,7 тыс. руб., на 2022 год – в сумме 1 589 482,8 тыс. рублей.

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

**3.** При формировании расходов по отдельным направлениям не обеспечено соблюдение принципа достоверности, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ, в части реалистичности расчетов расходов, что дает основания для внесения предложений об изменении объемов бюджетных ассигнований, которые нашли отражения в настоящем заключении.

**4.** В 2020 году продолжится реализация на территории Тверской области региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов, разработанных в целях реализации положений Указа Президента РФ № 204.

В законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию 11 национальных проектов: на 2020 год – в сумме 11 626 899,5 тыс. руб., что больше 2019 года на 1 584 876,5 тыс. руб., или 15,8%, с ростом расходов на плановый период до 13 384 530,1 тыс. руб. в 2021 году и до 13 211 138,3 тыс. руб. в 2022 году.

Удельный вес данных расходов в общем объеме расходов областного бюджета составляет на 2020 год 15,5% (в 2019 году – 14,4%), с увеличением до 16,9% и 17% в плановом периоде.

При включении региональных проектов в государственные программы Тверской области не обеспечивается консолидация расходов, направляемых на достижение запланированных результатов национальных проектов. Мероприятия отдельных национальных проектов структурированы в разных государственных программах. При этом отсутствует единый подход отражения расходов нацпроектов в структуре госпрограмм.

Складывающаяся «разбросанность» расходов в дальнейшем затрудняет контроль реализации проектов, достижения контрольных событий и не способствует снижению рисков в ходе управления проектами.

В региональных проектах, размещенных на официальном сайте Министерства экономического развития Тверской области, объемы финансового обеспечения не согласованы с бюджетными ассигнованиями на их реализацию, предусмотренными в законопроекте.

Предлагаем принять меры по устранению недостатков планирования и контроля проектной деятельности, обеспечить актуализацию региональных проектов, при включении расходов на реализацию национальных проектов в государственные программы Тверской области, утверждении паспортов региональных проектов обеспечить согласованность целевых показателей с показателями заключаемых соглашений с федеральными органами исполнительной власти.

**5.** Реализация законопроекта потребует принятия (внесения изменений) не менее 140 нормативных правовых актов Тверской области.

В целях более эффективного управления региональными финансами предлагаем утвердить план мероприятий по реализации закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и активизировать работу ответственных исполнителей за разработкой необходимых нормативных правовых актов.

По результатам проведенной экспертизы проекта закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и документов, составляющих основу формирования областного бюджета, необходимо внесение в законопроект ряда изменений и уточнений.

В этой связи Контрольно-счетная палата Тверской области рекомендует Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящем заключении.

Заключение на проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 31 (225) от 06.12.2019). Заключение направлено в Законодательное Собрание Тверской области (исх. № 1033/01-06 от 06.12.2019) и Губернатору Тверской области (исх. № 1034/01-06 от 06.12.2019).