Информация о результатах внешней проверки отчета об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год

В соответствии со статьей 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 50.1 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области», Планом деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2020 год, утвержденным приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 26.12.2019 № 71, приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 28.02.2020 № 9 осуществлена внешняя проверка отчета об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год и подготовлено заключение.

Сроки проведения проверки: с 15 марта по 25 мая 2020 года.

В соответствии со ст. 50.1 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» (далее – Закон № 13-ЗО) Правительством Тверской области в Контрольно-счетную палату Тверской области представлен годовой отчет об исполнении областного бюджета с приложением документов, предусмотренных подпунктами «б» – «о» пункта 4 статьи 50 настоящего Закона. Годовой отчет об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год в целом составлен в соответствии с требованием статьи 50 закона Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области» и в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета на 2019 год.

В ходе внешней проверки отчета об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год проведены внешние проверки бюджетной отчетности 35 главных администраторов бюджетных средств. Осуществлена также проверка годовой бюджетной отчетности за 2019 год, представленной Комитетом государственного заказа Тверской области и Министерством демографической и семейной политики Тверской области. Не проводилась внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов доходов областного бюджета – органов государственной власти Российской Федерации, на которых не распространяются полномочия Контрольно-счетной палаты Тверской области.

По результатам внешней проверки установлено следующее.

1. Исполнение областного бюджета происходило в условиях положительной экономической динамики. По всем видам экономической деятельности произошло увеличение производства. При этом экономика функционировала в условиях низкой инфляции.

В целом достигнутые значения роста объемов производства и услуг по отраслям экономики за 2019 год, а также рост фонда заработной платы свидетельствуют об улучшении состояния экономики и уровня жизни населения Тверской области, что повлекло рост налоговой базы по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц и налога, взимаемого с применением упрощенной системы налогообложения.

2. Поступления в областной бюджет за 2019 год составили 66 357 751,3 тыс. руб., или 101,8% к годовым назначениям (65 209 151,9 тыс. руб.). Перевыполнение годовых бюджетных назначений составило 1 148 599,4 тыс. руб., из них:

- по налоговым и неналоговым доходам перевыполнение в целом составило 1 813 129,7 тыс. руб. (по налоговым доходам перевыполнение 2 020 936,7 тыс. руб.; по неналоговым доходам невыполнение 207 807,0 тыс. руб.);

- по безвозмездным поступлениям недовыполнение составило 664 530,3 тыс. руб.

По сравнению с 2018 годом доходы увеличились на сумму 6 645 362,5 тыс. руб. за счет увеличения безвозмездных поступлений на 5 299 749,0 тыс. руб. и налоговых доходов на сумму 1 497 328,5 тыс. руб., при этом неналоговые доходы снизились на 151 715,0 тыс. рублей.

2.1. По отдельным доходным источникам реалистичность прогноза не достигнута, что подтверждается явным перевыполнением или недовыполнением прогнозных назначений и свидетельствует о недостаточном качестве прогнозирования доходов бюджета по отдельным видам доходов и несоблюдении принципа достоверности бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ.

Кроме того, некоторые доходные источники поступили в отсутствие прогнозных назначений, что также свидетельствует о необходимости повышения качества их прогнозирования.

Показатели доходов в отчете об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год соответствуют данным Сводной ведомости по кассовым поступлениям (форма по КФД 0531817) по состоянию на 01.01.2020.

2.2. По состоянию на 01.01.2020 дебиторская задолженность по налоговым доходам составила 3 190 285,6 тыс. руб., в том числе: просроченная задолженность – 3 190 285,6 тыс. рублей. Из общей суммы дебиторской задолженности 97,2% составляет задолженность по трём видам налогов:

- по налогу на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков) – в сумме 913 429,2 тыс. руб.;

- по налогу на имущество организаций – в сумме 1 209 915,0 тыс. руб.;

- по транспортному налогу – в сумме 976 000,7 тыс. рублей.

За 2019 год дебиторская задолженность в целом снизилась на 1 664,7 тыс. руб., или на 0,1%, в том числе за счет снижения задолженности по налогу на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков) на 155 323,4 тыс. руб., или на 14,5%; транспортному налогу с физических лиц – на 12 328,4 тыс. руб., или на 1,3%.

В то же время произошло увеличение задолженности по:

- налогу на имущество организаций – на 163 950,5 тыс. руб., или на 15,7%;

- транспортному налогу с организаций – на 4 150,8 тыс. руб., или на 9,1%.

Снижение дебиторской задолженности является резервом увеличения налоговых доходов. Рост дебиторской задолженности по налогу на имущество организаций свидетельствует о недостаточности принимаемых мер по взысканию задолженности.

3. Расходы областного бюджета Тверской области исполнены в сумме 62 173 349,7 тыс. руб., или на 91,5% от законодательно утвержденных бюджетных ассигнований (67 978 323,4 тыс. руб.) и на 91,3% от ассигнований сводной бюджетной росписи с изменениями (68 116 529,7 тыс. руб.), что меньше на 5 943 180,0 тыс. рублей.

Увеличение ассигнований в сводной бюджетной росписи относительно законодательно утвержденных в 2019 году составило 138 206,3 тыс. рублей.

По сравнению с предыдущим годом расходы областного бюджета увеличились на 8 668 312,6 тыс. руб., или на 16,2 процента.

3.1. В 2019 году сохранилась социальная направленность расходов областного бюджета. Расходы на социальную политику, здравоохранение и образование составили 37 267 387,5 тыс. руб., или 59,9% от общего объема расходов (в 2018 году – 63,4%), с ростом к 2018 году на 3 356 715,2 тыс. рублей.

Ниже среднего уровня сложилось исполнение расходов на жилищно-коммунальное хозяйство – 62,2%, обслуживание государственного долга – 80,8%, физическую культуру и спорт – 83,1%, национальную экономику – 86,4%, культуру – 87,8%; общегосударственные вопросы – 88,4 процента.

3.2. Удельный вес расходов областного бюджета Тверской области, осуществленных в IV квартале 2019 года, составил 35,3%, что выше по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 1,5 процентных пункта. В абсолютном выражении расходы, произведенные в IV квартале, увеличились на 3 840 853,8 тыс. рублей.

Удельный вес расходов, осуществленных в четвертом квартале 2019 года, превысил 35% по 17 из 35 главных распорядителей.

3.3. Ниже среднего уровня исполнение сложилось у 7 из 35 главных распорядителей: Министерства финансов – 88,9%; Министерства туризма – 87,8%; Министерства транспорта – 84,3%; Представительства Правительства в городе Москве – 73,8%; Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства – 73,8%; Главного управления по государственной охране объектов культурного наследия – 56,5%; Министерства строительства – 47,9%.

Основной объем неисполненных бюджетных ассигнований по итогам года сложился по пяти главным распорядителям (85,6%): Министерству строительства – 1 949 745,0 тыс. руб. (32,8%); Министерству транспорта – 1 871 201,5 тыс. руб. (31,5%), Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства – 662 638,5 тыс. руб. (11,1%), Министерству здравоохранения – 310 544,9 тыс. руб. (5,2%), Министерству финансов – 296 067,0 тыс. руб. (5,0%).

Неисполненные бюджетные ассигнования за 2019 год составили 5 943 180,0 тыс. руб., из них 78,5% от их общего объема приходится на следующие виды расходов:

1 486 092,1 тыс. руб. – на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности, из них на реализацию адресной инвестиционной программы Тверской области – 1 306 389,8 тыс. руб.;

922 419,4 тыс. руб. – на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

2 255 523,7тыс. руб. – на предоставление межбюджетных трансфертов, из них 1 266 440,6 тыс. руб. – субсидии на инвестиционные программы в рамках АИП.

3.4. В 2019 году исполнение расходов на реализацию 26 государственных программ Тверской области (далее – ГП, Программы) составило 61 626 723,8 тыс. руб., или 91,5% от утвержденных бюджетных ассигнований в сводной бюджетной росписи с изменениями, не исполнены программные расходы в сумме 5 690 410,6 тыс. рублей.

Основной объем неисполненных программных расходов (70,4%) сложился по следующим госпрограммам:

«Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» - не исполнено 1 865 880,8 тыс. руб.;

«Жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика Тверской области» – не исполнено 1 106 102,9 тыс. руб.;

«Развитие образования Тверской области» – не исполнено 1 035 821,7 тыс. рублей.

3.4.1. Ниже среднего уровня исполнение расходов в 2019 году отмечается по 8 госпрограммам, в том числе по направлениям социально-экономического развития:

- новое качество жизни – по 4 Программам («Создание условий для комплексного развития территории Тверской области, обеспечения доступным и комфортным жильем и объектами инфраструктуры населения Тверской области» - исполнена на 53,7%; «Жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика Тверской области» – исполнена на 62,9%; «Физическая культура и спорт Тверской области» - исполнена на 83,0%; «Развитие туристской индустрии в Тверской области» – исполнена на 85,7%);

- инновационное развитие и модернизация экономики – по 3 Программам («Развитие промышленного производства и торговли Тверской области» – исполнена на 82,5%; «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» - исполнена на 84,2%; «Территориальное планирование, градостроительство и архитектура в Тверской области» – исполнена на 91,4%);

- эффективное государство – по государственной программе Тверской области «Сохранение, популяризация и государственная охрана культурного наследия Тверской области» (исполнена на 62,6%).

Согласно отчетам о реализации государственных программ за 2019 год, эффективный уровень реализации имеют 6 программ[1]; умеренно эффективный уровень реализации – 14 программ; неудовлетворительный уровень реализации – 6 программ[2].

3.4.2. При анализе отчетов о реализации государственных программ за 2019 год установлены следующие недостатки, влияющие на приведенную в отчетах оценку эффективности, что в итоге не обеспечивает объективность оценки их реализации:

- при расчете коэффициента эффективности реализации отдельных программ не учитывался процент снижения критерия эффективности реализации государственной программы в связи с возвратом в 2019 году в федеральный бюджет части средств субсидий по причине недостижения значений показателей, установленных соглашениями, что привело к завышению значения критерия эффективности их реализации;

- в нарушение требований п. 12 Методики оценки эффективности реализации государственной программы Тверской области (приложение 14 к Порядку № 545-пп) в отчетах о реализации отдельных программ индекс достижения плановых значений показателей определялся некорректно;

- имеют место факты исключения показателей мероприятий, по которым осуществлялось исполнение расходов в 2019 году, или используются оценочные значения показателей, в том числе

---

[1] Эффективный уровень реализации ГП («Культура Тверской области»; «Молодежь Верхневолжья»; «Содействие занятости населения Тверской области»; «Обеспечение эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия на территории Тверской области»; «Государственное управление и гражданское общество Тверской области»; «Развитие образования Тверской области»).

[2] Неудовлетворительный уровень реализации («Жилищно-коммунальное хозяйство и энергетика Тверской области»; «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области»; «Управление имуществом и земельными ресурсами Тверской области, совершенствование системы государственных закупок региона»; «Государственное регулирование цен (тарифов) в Тверской области»; «Сохранение, популяризация и государственная охрана культурного наследия Тверской области»; «Создание условий для комплексного развития территории Тверской области, обеспечения доступным и комфортным жильем и объектами инфраструктуры населения Тверской области»).

в связи с их публикацией органом государственной статистики в более поздние сроки, что не позволяет считать оценку эффективности в полной мере объективной.

3.4.3. В госпрограммах сохраняются проблемы увязки ресурсного обеспечения и показателей результативности; несогласованности показателей критериям, установленным п. 14 Порядка № 545-пп; несопоставимости показателей ГП с показателями государственных заданий.

Имеет место несоответствие фактических показателей, приведенных в отчетах о реализации ГП и в отчетах о выполнении государственных заданий, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении учредителями п. 50 Порядка № 380-пп, предусматривающего проверку достоверности представленных данных, правильность расчетов при согласовании отчетов о выполнении государственных заданий подведомственных учреждений.

Предлагаем главным администраторам (администраторам) государственных программ принять меры по устранению данных недостатков при внесении изменений в государственные программы.

3.5. Исполнение расходов на реализацию национальных проектов в 2019 году составило 8 661 857,9 тыс. руб., или 84,3% от бюджетных ассигнований (10 279 001,8 тыс. руб.), меньше на 1 617 143,9 тыс. рублей.

Уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов ниже среднего уровня исполнения расходной части бюджета на 7 процентных пунктов.

Наиболее низкое исполнение сложилось по расходам на реализацию национальных проектов «Образование» (54,0%), «Жилье и городская среда» (65,2%), «Экология» (72,5%), «Демография» (80,8%).

3.5.1. В 2019 году в реализации национальных проектов принимали участие 14 главных распорядителей бюджетных средств. Наибольшие объемы неисполненных бюджетных ассигнований в рамках реализации национальных проектов (далее – НП) отмечаются по следующим главным распорядителям:

Министерству строительства (1 306 628,5 тыс. руб., участвующему в реализации четырёх НП, из них: 519 268,8 тыс. руб. – по НП «Образование»; 485 625,7 тыс. руб. – по НП «Демография»), по которому сложилось 81,4% неисполненных ассигнований на реализацию НП;

Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (169 495,6 тыс. руб., участвующему в реализации двух НП, из них: 122 521,6 тыс. руб. – по НП «Жилье и городская среда»);

Министерству здравоохранения (63 951,1 тыс. руб. участвующему в реализации двух НП – «Здравоохранение» и «Демография»);

Министерству транспорта (43 865,8 тыс. руб. на реализацию НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги).

3.6. При утвержденном в законе об областном бюджете Тверской области на 2019 год объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, в сумме 21 866 069,9 тыс. руб., исполнение расходов на эти цели составило 19 611 100,7 тыс. руб., или 89,7%, меньше на 2 255 523,7 тыс. рублей

Объем предоставленных межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней в 2019 году к исполнению прошлого года (16 030 351,5 тыс. руб.) увеличился на 3 580 749,2 тыс. руб., или 22,3 процента.

3.6.1. В общем объеме утвержденных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию национальных проектов предусмотрены средства в сумме 3 039 732,5 тыс. руб., исполнение за 2019 год составило 2 057 686,0 тыс. руб., или 67,7%, не исполнены ассигнования в сумме 982 046,5 тыс. руб., что обусловлено предоставлением средств в пределах принятых денежных обязательств муниципальными образованиями. Основной объем расходов связан с софинансированием расходных обязательств муниципальных образований в сфере дорожной деятельности, благоустройства, а также реализацией адресных инвестиционных программ в части объектов муниципальной собственности.

3.6.2. Нормативные правовые акты Правительства Тверской области о распределении субсидий местным бюджетам в 2019 году приняты с нарушением сроков (до 15.02.2019 без привлечения средств федерального бюджета и до 15.03.2019 с привлечением средств федерального бюджета), установленных Распоряжением № 719-рп, по 32 видам субсидий.

Основной объем (89,5%) неисполненных ассигнований в части предоставления межбюджетных трансфертов сложился по субсидиям местным бюджетам, из них 1 266 440,6 тыс. руб. – субсидии на инвестиционные программы в рамках АИП, на долю которых приходится 56,1% от объема неисполненных расходов по трансфертам.

3.7. Исполнение расходов областного бюджета Тверской области на реализацию адресной инвестиционной программы Тверской области за 2019 год составило 2 785 355,0 тыс. руб., или 51,9% от законодательно утвержденных бюджетных ассигнований (5 358 185,4 тыс. руб.), меньше на 2 572 830,4 тыс. рублей. Из них в IV квартале исполнение составило 1 838 357,4 тыс. руб. или 66% от годового исполнения.

При этом в адресной инвестиционной программе Тверской области, утвержденной постановлением Правительства Тверской области от 14.12.2018 № 354-пп (в ред. от 06.12.2019), объем капитальных вложений на 2019 год утвержден в сумме 5 096 355,4 тыс. руб., что меньше на 261 830,0 тыс. руб. законодательно утвержденных ассигнований на ее реализацию.

Расходы на реализацию адресной инвестиционной программы Тверской области (далее – АИП) в абсолютном выражении увеличились по сравнению с 2018 годом (1 408 909,0 тыс. руб.) на 1 376 446 тыс. руб., или в 1,9 раза.

3.7.1. Объем неисполненных расходов на реализацию АИП составил 2 311 000,4 тыс. руб., что обусловлено: включением в программу объектов в отсутствие проектной документации и планированием одновременно в течение финансового года проведения проектных и строительно-монтажных работ; по отдельным направлениям средства не распределены по объектам; отставанием подрядных организаций от графика производства работ, невыполнением подрядчиками контрактных обязательств.

Контракты на выполнение работ по объектам АИП заключены на сумму 4 038 277 тыс. руб., или 79,2% от утвержденного объема капитальных вложений, из них на выполнение работ на объектах областной собственности – 1 088 935,6 тыс. руб., или 65,5% от утвержденных лимитов капитальных вложений.

Объем выполненных работ на объектах в отчетном периоде составил 2 458 638,5 тыс. руб., или 60,5% от стоимости заключенных контрактов, из них на объектах областной собственности – 617 414,4 тыс. руб., или 56,7% от принятых обязательств по контрактам.

3.7.2. Из 51 объекта, завершение строительства или реконструкции которых планировалось в 2019 году, введены 22 объекта, или 43,1%, в том числе: 3 областных объекта из 20 объектов, ввод которых был запланирован в 2019 году, или 15%; 19 муниципальных объектов из 31 объекта, планируемого к вводу в эксплуатацию, или 61,3%.

Существующие проблемы при формировании и реализации АИП требуют повышения качества планирования и усиления контроля за выполнением подрядными организациями обязательств по контрактам.

3.7.3. Объем незавершенного строительства по объектам государственной собственности по состоянию на 01.01.2020 составил в сумме 2 278 897,3 тыс. руб. по 198 объектам капитального строительства, увеличился за отчетный период (1 633 861,8 тыс. руб.) на 645 035,5 тыс. руб., из них:

- вложения в объекты незавершенного строительства, не включенные в документ, устанавливающий распределение бюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов в сумме 568 474,7 тыс. руб. по 58 объектам, по которым строительство приостановлено без обеспечения консервации объектов капитального строительства, что не соответствует требованиям ст. 52 ГрК РФ;

- капитальные вложения, произведенные в объекты, строительство которых не начиналось (расходы на проектно-изыскательные работы и проектно-сметную документацию), в сумме 195 382,0 тыс. руб. по 90 объектам, при этом по части объектов проектная документация не востребована более 5 лет с начала ее разработки.

Следует отметить, что затраты на проектно-сметную документацию и проектно-изыскательские работы, неиспользуемые для создания объектов капитального строительства, свидетельствуют о неэффективном использовании бюджетных средств и требуют принятия решений о списании затрат на проектирование объектов, строительство которых не начиналось, если проектная документация не отвечает установленным требованиям и не может быть использована.

В этой связи предлагаем провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства и оценку объектов незавершенного строительства на предмет возможного дальнейшего использования, по результатам которой сформировать план мероприятий по поэтапному сокращению количества и объема незавершенного строительства.

4. За 2019 год областной бюджет исполнен с профицитом в сумме 4 184 401,6 тыс. руб. при планируемом дефиците в размере 2 769 171,5 тыс. рублей. Профицит за 2018 год составлял 6 207 351,7 тыс. рублей.

В результате исполнения областного бюджета остаток средств на 01.01.2020 составил сумму 15 159 288,8 тыс. руб., который в 2,7 раза превышает среднемесячное поступление доходов за 2019 год (5 529 812,6 тыс. руб.) и среднеквартальное поступление налоговых и неналоговых доходов (12 244 532,8 тыс. руб.) на 19,2%.

Тенденция роста остатков на конец года наблюдается в течение 5 лет. При этом темпы роста остатков по состоянию на 01.01.2020 снизились в 2 раза по сравнению с предыдущим годом.

5. Государственный долг Тверской области по состоянию на 01.01.2020 года составил 23 179 808,9 тыс. руб., или 47,3% от фактического объема доходов областного бюджета за 2019 год без учета фактического объема безвозмездных поступлений.

За 2019 год государственный долг Тверской области снизился на 1 431 192,1 тыс. руб., или на 5,6%. Уровень государственного долга снизился на 4,4 процентных пункта.

В структуре государственного долга 58,2% составляют бюджетные кредиты, полученные из федерального бюджета.

6. Финансовая оценка установленных нарушений по результатам проведенной внешней проверки бюджетной отчетности составила 872 498,3 тыс. руб., из них:

772 242,6 тыс. руб. – нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности, в части искажений показателей бюджетной отчетности 15 ГАБС;

100 243,2 тыс. руб. – нарушения при формировании и исполнении бюджета.

Искажение показателей бюджетной отчетности субъектов отчетности привело к искажению показателей сводной бюджетной отчетности, что потребует исправления ошибок в соответствии с положениями федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Учетная политика, оценочные значения и ошибки», утвержденного приказом Минфина России от 30.12.2017 № 274н.

7. Отчет об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год следует рассмотреть в соответствии с положениями статей 264.5. Бюджетного кодекса РФ и закона Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».

Заключение на годовой отчет об исполнении областного бюджета Тверской области за 2019 год по результатам внешней проверки утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 12 (242) от 29.05.2020) и направлено в адрес Законодательного Собрания и Губернатора Тверской области.