Информация о результатах экспертизы проекта закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Экспертиза проведена в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, пунктом 3 статьи 27 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области», пунктом 3 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2021 год, решением Совета Законодательного Собрания Тверской области от 06.12.2021 № 61.

Период проведения экспертизы: с 02.12.2021 по 13.12.2021.

Проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» представлен на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области 01.12.2021 с нарушением срока (не позднее 1 ноября текущего года), установленного п. 1 ст. 185 Бюджетного кодекса РФ, п. 1 ст. 22 закона Тверской области 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» (далее – Закон № 13-ЗО).

В условиях сжатых сроков рассмотрения законопроекта при подготовке заключения на законопроект Контрольно-счетной палатой Тверской области (далее – КСП) проверка обоснованности показателей проекта закона осуществлялась выборочно с применением риск-ориентированного подхода в объеме документов и материалов, представленных одновременно с законопроектом, обоснований объема бюджетных ассигнований (далее также – ОБАС), содержащихся в автоматизированной системе управления бюджетным процессом Тверской области, входящей в состав государственной информационной системы управления государственными и муниципальными финансами Тверской области. Использовались результаты проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – законопроект) сформирован в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области».

Формирование параметров областного бюджета основывалось на основных направлениях бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, Прогнозе социально-экономического развития Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, государственных программах Тверской области.

При подготовке основных направлений бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов учтены положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 года, Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и

стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента РФ № 204), Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ Президента РФ № 474), основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, разработанных Министерством финансов РФ.

Приоритетом бюджетной политики является эффективное управление государственными финансами.

Основными стратегическими задачами бюджетной политики определены:

увязка стратегического и бюджетного планирования для обеспечения долгосрочной стабильности и устойчивости областного бюджета;

безусловное исполнение законодательно установленных публично-нормативных и иных социально значимых обязательств;

концентрация финансовых ресурсов на реализацию национальных целей;

дальнейшее совершенствование системы межбюджетных отношений как стимула для более эффективного использования бюджетных средств в муниципальных образованиях области, укрепления экономической основы органов местного самоуправления муниципальных образований, повышения уровня прозрачности и предсказуемости формирования межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу;

продолжение практики реализации механизмов выявления и минимизации неэффективных расходов местных бюджетов, включая разработку и реализацию мероприятий по финансовому оздоровлению, проведение процедур укрупнения муниципальных образований;

оптимизация функций исполнительных органов государственной власти Тверской области путем централизации функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности;

доработка и последующая реализация мер, направленных на мобилизацию налоговых, неналоговых доходов и развитие экономического потенциала муниципальных образований;

создание институциональных условий для повышения качества и эффективности оказания государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Тверской области, в том числе за счет усовершенствования механизма финансового обеспечения государственных учреждений Тверской области;

создание институциональной базы и методических ресурсов образовательного сообщества с учетом развития современных финансовых технологий в целях повышения уровня финансовой грамотности населения Тверской области;

Кроме того, в целях реализации задач, поставленных на федеральном уровне, планируется к 2024 году:

поддержать оптимальные объем и структуру расходов областного бюджета на реализацию функций и обязательств постоянного характера с учетом социальных и иных реалий;

стимулировать главных распорядителей средств областного бюджета к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики.

Формирование доходов областного бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов осуществлялось на основе Прогноза социально-экономического развития Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, Основных направлений бюджетной и налоговой политики Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, федеральных законов, предусматривающих внесение изменений с 1 января 2022 года в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, регионального законодательства о налогах.

Доходная часть

Общий объем доходов областного бюджета прогнозируется: на 2022 год в сумме 87 000 035,5 тыс. руб., на 2023 год в сумме 87 533 459,4 тыс. руб., на 2024 год в сумме 94 447 418,2 тыс. рублей.

Структура прогнозных поступлений налоговых и неналоговых доходов в 2022 году по сравнению со структурой утвержденных назначений на 2021 год несколько изменится: доля налога на прибыль увеличится на 1,7%, при уменьшении доли акцизов на 2%, налога на доходы физических лиц – на 0,1%, налога на имущество организаций – на 0,7 процентных пункта.

Налоговые и неналоговые доходы формируют 4 основных доходных источника: налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы и налог на имущество организаций (в 2022 году – 83%.

Наиболее существенным резервом увеличения налоговых доходов является наличие задолженности в областной бюджет по налоговым и неналоговым доходам. Недоимка по состоянию на 01.10.2021 по таким налоговым доходам, как налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, транспортный налог и акцизы на пиво, продолжает оставаться высокой и составляет 1 018,4 млн рублей. Кроме того, недоимка по НДФЛ в консолидированный бюджет Тверской области по состоянию на 01.10.2021 составляет 254,7 млн рублей. В целях сокращения недоимки по налоговым доходам необходимо активизировать работу налоговых органов (принятие более действенных мер по взысканию), а также работу межведомственных комиссий, образованных при налоговых органах и органах местного самоуправления Тверской области, по урегулированию задолженности по налоговым платежам.

Задолженность по доходам, администрируемым Министерством имущественных и земельных отношений Тверской области по состоянию на 01.10.2021 составляет 70 751,9 тыс. рублей. По сравнению с началом года она увеличилась на 32 387,5 тыс. руб. (на 84,4%) в основном в связи с задолженностью

по денежным средствам, изымаемым в собственность субъекта Российской Федерации в соответствии с решениями судов (по состоянию на 01.01.2021 отсутствовала). В целях сокращения задолженности Министерству имущественных и земельных отношений Тверской области необходимо активизировать претензионно-исковую работу.

Безвозмездные поступления имеют отрицательную динамику в 2022 и 2023 годах. На 2024 год предусматривается положительная динамика. Отрицательная динамика на 2022 год предусматривается за счет уменьшения иных межбюджетных трансфертов в 2,2 раза, в 2023 году за счет уменьшения дотаций в 3,8 раза. Положительная динамика на 2024 год к предыдущему году в основном предусматривается за счет увеличения поступления субсидий на 47,7 процента. При этом иные межбюджетные трансферты уменьшаются в 4,7 раза.

Основной объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета формируют субсидии. Удельный вес субсидий составляет 47,7% в 2022 году, 59,4% в 2023 году и 74,9% в 2024 году.

Дотации на 2022 год к утвержденным бюджетным назначениям на 2021 год планируются с увеличением на 7,5 процента. Вместе с тем дотации к бюджетным назначениям, утвержденным Законом № 75-ЗО, планируются с уменьшением на 14,5%. При этом в 2022 году не планируются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (на 2021 год – 1 500 000 тыс. руб.). Дотации на 2023 год планируются со снижением в 3,8 раза к предыдущему году за счет уменьшения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в 3,4 раза и отсутствия планирования бюджетных назначений по дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. На 2024 год планируется увеличение дотаций на 22,7% к предыдущему году за счет увеличения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Расходная часть

Общий объем расходов областного бюджета Тверской области на 2022 год предусмотрен в сумме 88 337 501,2 тыс. руб., что меньше законодательно утвержденных ассигнований на 2021 год (92 326 186,1 тыс. руб.) на 3 988 684,9 тыс. руб., или 4,3 процента.

На плановый период расходы увеличены: в 2023 году до 94 594 355,3 тыс. руб., или на 7,1% к 2022 году, из них 1 900 000 тыс. руб. – условно утвержденные расходы; в 2024 году – до 100 341 678,3 тыс. руб., или на 6,1% к 2023 году, из них 3 800 000 тыс. руб. – условно утвержденные расходы.

Увеличение бюджетных ассигнований в 2022 году относительно 2021 года предусмотрено по 6 разделам бюджетной классификации, из них наиболее значительный рост расходов (более чем на 10%) планируется по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Общегосударственные вопросы». Уменьшение бюджетных ассигнований предусматривается по 8 разделам: на национальную экономику, охрану окружающей среды, образование, культуру,

здравоохранение, физическую культуру и спорт, средства массовой информации, обслуживание государственного долга. На снижение расходов по отдельным разделам оказывает влияние резервирование ассигнований на повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы вне отраслевых разделов (подразделов), с последующим перераспределением расходов на эти цели в течение года между главными распорядителями и по соответствующей бюджетной классификации.

В 2022 году сохраняется социальная направленность расходов бюджета: доля расходов на социальную политику (23,1%), образование (20,2%) и здравоохранение (9,2%) в общем объеме расходов составит 52,5% (в 2021 году – 55,2%), снизится в 2024 году до 46,9%.

Доля расходов на национальную экономику на 2022 год составит 24,9% (в 2021 году – 26%), с увеличением к 2024 году до 33% от общего объема расходов.

Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам других уровней, в 2022 году составит 21 630 223,7 тыс. руб., что меньше сопоставимых показателей 2021 года на 526 362,1 тыс. руб., или 2,4%. На плановый период объем межбюджетных трансфертов сокращается как к уровню 2021 года, так и к предыдущему периоду.

Удельный вес межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов областного бюджета в 2022 году составит 24,5% с уменьшением на плановый период до 21,8% и 20,6% соответственно.

В представленном законопроекте бюджетные ассигнования предусмотрены на реализацию 29 государственных программ Тверской области (далее также – Госпрограмма, Программа, ГП). Общий объем программных расходов составляет на 2022 год 84 219 919,6 тыс. руб., что меньше на 6 226 404,4 тыс. руб. (6,9%) утвержденных бюджетных ассигнований на 2021 год; на 2023 год – в сумме 86 571 731,9 тыс. руб., на 2024 год – в сумме 88 899 520,4 тыс. рублей. Доля программных расходов в общих расходах бюджета составит 95,3%, 93,4% и 92,1% соответственно (в 2021 году – 98%). Принятие законопроекта потребует внесения изменений в 27 государственных программ Тверской области в части приведения объемов их финансового обеспечения в соответствие с бюджетными ассигнованиями закона Тверской области об областном бюджете Тверской области.

В 2022–2024 годах продолжится реализация на территории Тверской области региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов, которые интегрированы в качестве структурных элементов в 20 госпрограмм.

В законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию 12 национальных проектов по 19 главным распорядителям бюджетных средств:

на 2022 год – на реализацию 12 нацпроектов в сумме 18 708 935,2 тыс. руб., что больше 2021 года на 2 175 495,5 тыс. руб., или 13,2%;

на 2023 год – на реализацию 11 нацпроектов в сумме 21 915 658,7 тыс. руб., что больше 2022 года на 3 206 723,5 тыс. руб., или 17,1%;

на 2024 год – на реализацию 11 нацпроектов в сумме 23 772 011,4 тыс. руб., что больше 2023 года на 1 856 352,7 тыс. руб., или 8,5%.

Удельный вес расходов на реализацию национальных проектов в общем объеме расходов областного бюджета составляет на 2022 год 21,2% (в 2021 году – 17,9%), с увеличением в плановом периоде до 23,2% и 23,7% соответственно.

В структуре расходов на реализацию нацпроектов значительную долю составляют расходы на осуществление капитальных вложений (29,1%) и закупки (36,3%), реализуемые через заключение государственных контрактов. Объем «контрактуемых» расходов на реализацию нацпроектов в 2022 году составит 12 252 410,2 тыс. руб., или 65,5% всех расходов на их реализацию. Учитывая высокую долю расходов нацпроектов, реализуемых путем заключения контрактов, в целях достижения показателей проектов необходимо обеспечить более раннее размещение заказов для выполнения обязательств исполнителями в установленные сроки.

Дефицит

Прогнозируемый уровень дефицита областного бюджета на 2022–2024 годы не превышает предельного значения уровня, установленного п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ (15 процентов).

В плановом периоде по сравнению с предыдущим годом дефицит планируется в 2023 году с ростом в 5,3 раза, в 2024 году со снижением на 16,5%.

Начиная с 2016 года наблюдается тенденция исполнения бюджета с профицитом при планируемом в законе о бюджете исполнении бюджета с дефицитом, что приводит к увеличению остатков на едином счете областного бюджета по сравнению с предыдущим годом. Возможное сохранение вышеуказанной тенденции в 2022–2024 годах приведет к дополнительному росту (по сравнению с запланированным в проекте закона) остатков средств бюджета в 2023 году.

Государственный долг Тверской области

Статьей 31 проекта закона верхние пределы государственного внутреннего долга Тверской области на 01.01.2024 и на 01.01.2025 установлены с ростом к предыдущему году на 8 782 953,9 тыс. руб. (или в 1,6 раза) и на 4 169 257 тыс. руб. (или на 18,3%) соответственно; на 01.01.2023 со снижением к ожидаемому объему государственного долга на 01.01.2022 на 802 434 тыс. руб. (или на 5,4%).

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 п. 4 ст. 107 Бюджетного кодекса РФ.

Уровень госдолга (соотношение объема госдолга к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений), определенный на основании показателей проекта закона на 01.01.2024 и на 01.01.2025, планируется с

ростом к предыдущему году на 12,5 и 4,6 процентных пункта соответственно; на 01.01.2023 – со снижением на 2,5 процентных пункта.

Критерии, характеризующие высокий уровень долговой устойчивости согласно статье 107.1 Бюджетного кодекса РФ соблюдены (не превышают пороговых значений). Следует отметить, что в 2021 году по результатам оценки долговой устойчивости, проведенной Министерством финансов РФ, Тверская область находится в группе субъектов Российской Федерации с высоким уровнем долговой устойчивости.

Согласно заключению КСП, реализация законопроекта об областном бюджете потребует принятия (внесения изменений) 123 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 активизировать работу ответственных исполнителей по разработке необходимых нормативных правовых актов.

Контрольно-счетная палата Тверской области рекомендует Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» с учетом замечаний и предложений, изложенных в заключении.

Заключение утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 34 (299) от 13.12.2021) и направлено в адрес Законодательного Собрания Тверской области и Губернатора Тверской области.