

Экспертиза исполнения бюджета муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области за 2018 год

Контрольно-счетная комиссия муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области (далее – КСК) провела экспертизу исполнения бюджета муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области за 2018 год (далее - проект решения).

В результате проведения экспертизы установлено:

Отчет об исполнении бюджета представлен администрацией в Городскую Думу в сроки, установленные пунктом 4 статьи 264.5 БК РФи частью 1 статьи 13 Положения о бюджетном процессе.

Комплект документов, представленных одновременно с отчетом об исполнении бюджета, соответствует требованиям пункта 2 статьи 264.5 БК РФ и части 2 статьи 13 Положения о бюджетном процессе, и представлен в КСК в сроки, установленные частью 3 статьи 13 Положения о бюджетном процессе.

Проектом решения «Об исполнении бюджета муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области за 2018 год» утверждаются основные характеристики исполнения бюджета муниципального образования:

- по доходам в сумме 1 416 430,2 тыс. рублей;
- по расходам в сумме 1 385 890,8 тыс. рублей;
- профицит в сумме 30 539,4 тыс. рублей.

Исполнение бюджета муниципального образования по доходам

Доходы бюджета муниципального образования формировались за счет налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений. Первоначальный план по доходам бюджета муниципального образования был сформирован на основании показателей прогноза социально-экономического развития муниципального образования на 2018 год по варианту, предполагающему более низкие темпы развития экономики: умеренную инвестиционную активность предприятий и организаций и незначительный рост доходов населения города и составлял 1 119 620,3 тыс. рублей. В ходе исполнения бюджета муниципального образования в доходную часть бюджета *было внесено 8 поправок*. В итоге, уточненный годовой план по доходам увеличился по сравнению с первоначальным на

общую сумму 289 529,2 тыс. рублей или на 25,9 %, и составил 1 409 149,5 тыс. рублей.

Исполнение бюджета муниципального образования по доходам за 2018 год составило 1 416 430,2 тыс. рублей или *100,5 % от уточненного плана*. По сравнению с 2017 годом доходы бюджета муниципального образования в 2018 году увеличились на 152 838,2 тыс. рублей или на 12,1 %, в том числе:

- *по налоговым доходам* поступления увеличились на 41 745,5 тыс. рублей или на 7,8 % и составили 574 246,5 тыс. рублей;

- *по неналоговым доходам* поступления увеличились на 32 064,6 тыс. рублей или на 22,9 % и составили 172 007,0 тыс. рублей;

- *безвозмездные поступления* в бюджет муниципального образования увеличились на 79 027,8 тыс. рублей или на 13,4 % и составили 670 176,7 тыс. рублей.

В структуре бюджета муниципального образования в 2018 году объем поступивших налоговых и неналоговых доходов составил 52,7 % от общего объема доходов, что на 0,5 % меньше 2017 года.

При общем увеличении в отчетном году налоговых доходов по отдельным доходам наблюдается снижение поступления по сравнению с 2017 годом. Наибольший процент снижения сложился по:

- единому налогу на вмененный доход в результате снижения количества плательщиков (снижение по сравнению с 2017 годом на 18,9 % или 6 370,4 тыс. рублей);

- налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения в результате осуществленных возвратов за 2015-2017 годы по решению суда (снижение по сравнению с 2017 годом на 25,1% или 4013,3 тыс. рублей)

Неналоговые доходы в 2018 году возросли по сравнению с 2017 годом в основном за счет доходов от:

- возмещение ущерба за снос зеленых насаждений в 7,4 раз или на 51 733,3 тыс. рублей;

- доходов от реализации муниципального имущества на 6,7% или 1 749,6 тыс. рублей;

- платы за найм на 17,5 % или 1 233,4 тыс. рублей.

Снижение неналоговых доходов в 2018 году по сравнению с 2017 годом, произошло в основном от:

- доходов от сдачи в аренду земельных участков на 9,6% или на 3 362,5 тыс. рублей;

- доходов от сдачи в аренду имущества на 16,5 % или на 3 022,2 тыс. рублей;

- доходов от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государству на 9,6 % или на 946,8 тыс. рублей;

- плате за негативное воздействие на окружающую среду на 62,2% или на 10 822,3 тыс. рублей.

Значительное снижение доходов произошло от продажи земельных участков на 35,7 % или 4 342,8 тыс. рублей. Этот факт снижения важно отметить, так как эти доходы являются источником прогнозируемых бюджетных ассигнований дорожного фонда.

По состоянию на 01.01.2019 имеется задолженность в бюджет муниципального образования в виде недоимки на сумму 48 333,0 тыс. рублей, в том числе:

- по налоговым платежам – 15 886,0 тыс. рублей;

- по неналоговым платежам – 32 447,0 тыс. рублей;

Анализ исполнения бюджета по доходам выявил:

1. Сокращение собственных доходных источников.

Несмотря на тот факт, что к уровню 2017 года произошло увеличение поступлений на 32 064, 6 тыс. рублей, по факту имеет место снижение доходов по собственным доходным источникам на 19,7 млн. рублей, т.к. 51 733,3 тыс. рублей платеж ООО «ГалоПолимер Кирово-Чепецк» в качестве компенсации вреда за снос зеленых насаждений носит разовый (единовременный) характер.

Согласно пояснениям администрации снижение по доходам от использования муниципального имущества обусловлено продажей «ликвидного имущества».

В конце 2018 года начале 2019 КСК в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия был произведен анализ состава имущества муниципального образования:

- **69,39%** нежилых зданий, сооружений и **99,81 %** движимого имущества используется муниципальными организациями, которые созданы в целях решения вопросов местного значения;
- **6,86%** нежилых зданий, помещений - представлены для поддержки СОНКО и СМиСП;
- **3,71 %** нежилых зданий; **26,75%** объектов инженерной инфраструктуры и **0,02%** объектов движимого имущества - представлено на основе концессионного соглашения (сети водоотведения);
- **12,43%** нежилых зданий (помещений) и **67,61%** объектов инженерной инфраструктуры (сети) не представлены и/или не используются.

Основную часть земельных участков, находящихся в муниципальной собственности составляют участки садоводческих товариществ, от которых собственники отказались (**49,32 %**), значительная доля земельных участков не представленных и/или незакрепленных (**13,13 %**). Только **11,31%** земельных участков находящихся в муниципальной собственности переданы в аренду и приносят доход в бюджет муниципального образования.

При этом, при проведении анализа использования земельных участков, была осуществлена сверка данных между реестром, который ведет управление муниципальным имуществом, казной муниципального образования (ведение которой осуществляет отдел бухгалтерского учета и отчетности), и данными Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии межмуниципального отдела по Зуевскому, Кирово-Чепецкому, Фаленскому районам (далее - Росреестра) (содержится в Информационно-аналитической записке о наличии земель и распределении их по формам собственности, категориям, угодьям и пользователям по муниципальному образованию на 01.01.2019 года).

По данным реестра муниципального имущества муниципального образования в собственности муниципального образования находится 221 земельный участок. По электронной версии реестра муниципального имущества муниципального образования в собственности муниципального образования находятся 150 земельных участков, общей площадью **608 768,00 кв. метра**.

По данным казны муниципального образования в собственности муниципального образования находятся 163 земельных участка, площадью - **1 321 813 кв. метра** (при этом в казне не учитываются 58 земельных участков, закрепленных на праве постоянного бессрочного пользования за муниципальными учреждениями).

По данным Росреестра – **2 090 000 кв. метра** (в справке указана только площадь земельных участков).

На основании выше изложенного КСК предложено администрации провести сверку данных, позволяющую установить объективные данные о земельных участках, находящихся в собственности муниципального образования.

Таким образом, «резерв» по доходам от использования муниципального имущества является незначительным, но все-таки имеет место быть. Работу администрации по использованию муниципального имущества в качестве доходного источника нельзя признать эффективной.

2. Планирование доходов «под факт».

Как неоднократно указывала КСК в своих заключениях, администрация при формировании бюджета не планирует поступления по ряду доходных источников.

Отсутствует планирование доходов от продажи материальных и нематериальных активов, о чем свидетельствует отклонение 287,3 % от первоначального Решения о бюджете. Наиболее ярко некачественное планирование доходов видно в части доходов от реализации имущества, где отклонение от первоначального плана по доходам составляет 230 % и от продажи земельных участков 1016,8 %. В итоге, доходы от продажи материальных и нематериальных активов отражаются в бюджете муниципального образования по факту, что нарушает принцип достоверности бюджета и не позволяет оценить деятельность Администрации в части управления муниципальным имуществом, как доходным источником бюджета, хотя в соответствии с действующим законодательством, процесс приватизации объектов муниципальной собственности является плановым.

Не планируются доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ. Как и в предыдущих случаях, доходы по данным источникам отражаются в конце года (ставятся под факт) и в итоге процент исполнения бюджета по доходам по данным источникам составляет 100%.

«Проблемные» поступления по платежам, например: по арендной плате за землю ОАО «КЧУС», несмотря на наличие договорных отношений с должником, просто не планируются в бюджете вообще.

Отсутствие планирования доходов и/или планирования вышеуказанных доходов «под факт» нарушает принцип бюджетной системы Российской Федерации установленный статьей 32 БК РФ, согласно которой все доходы, расходы и источники финансирования

дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

3. Недостаточность мер, направленных на поступление собственных доходов.

Как указывает администрация, в течение отчетного года проводилась работа по повышению поступления собственных доходов в бюджет муниципального образования (направление писем-напоминаний должникам, проведение претензионно-исковой работы по арендным платежам, работа комиссии по легализации «теневой» заработной платы и комиссии по поступлению доходов в бюджет). В результате данной работы получено 45 122,0 тыс. рублей, из них в бюджет муниципального образования 24 981,3 тыс. рублей.

Как результат по сравнению с началом года задолженность снизилась на 4 038,0 тыс. рублей. ***При этом снижение недоимки обусловлено снижением недоимки по налоговым платежам по сравнению с 2017 годом на 7 161,0 тыс. рублей, а по неналоговым платежам задолженность напротив возросла на 3 123,0 тыс. рублей.*** Основная часть задолженности это задолженность по арендной плате, администрирование которой поручено МКУ «ЦБО».

В 2019 года КСК в результате проведения контрольного мероприятия ***деятельность МКУ «ЦБО» по администрированию доходов признала неэффективной, мероприятия осуществляемые МКУ «ЦБО» по урегулированию задолженности не системны и не достаточны.***

Кроме того, не согласованность действий структурных подразделений внутри МКУ «ЦБО» привела к искажению годовой бюджетной отчетности и информации, передаваемой в администрацию, о чем будет указано далее в разделе «Внешняя проверка годовой бюджетной отчетности» настоящего заключения.

На основании выше изложенного деятельность администрации по исполнению доходной части бюджета (в части неналоговых доходов) по мнению КСК носит «формальный характер» и не направлена на поиск дополнительных источников доходов бюджета муниципального образования.

Исполнение бюджета муниципального образования по расходам

Первоначальный годовой план по расходам утвержден Решением о бюджете в размере 1 138 893,4 тыс. рублей. Вносимыми в течение года изменениями в бюджет муниципального образования, плановый объем расходов увеличен на 294 397,7 тыс. рублей или на 25,8 % от

первоначального плана и составил 1 433 291,1 тыс. рублей. По сравнению с уточненным планом 2017 года плановые расходы бюджета муниципального образования на 2018 год увеличились на 164 303,5 тыс. рублей или на 12,9 %.

В ходе исполнения бюджета муниципального образования в 2018 году расходы бюджета составили 1 385 890,8 тыс. рублей или 96,7 % от уточненного годового плана. По сравнению с 2017 годом кассовые расходы бюджета муниципального образования увеличились на 125 375,8 тыс. рублей или на 9,9 %.

Анализ реализации муниципальных программ

В первоначальном Решение о бюджете был предусмотрен объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации 18 муниципальных программ в размере 1 129 450,1 тыс. рублей или 99,2 % от общей суммы расходов бюджета муниципального образования. В результате внесенных в течение 2018 года изменений в Решение о бюджете, плановые показатели бюджетных ассигнований на реализацию муниципальных программ составили 1 424 055,0 тыс. рублей или 99,4 % от общей суммы расходов бюджета муниципального образования. По сравнению с первоначальным планом объем бюджетных ассигнований, планируемый на реализацию муниципальных программ, увеличился на 294 604,9 тыс. рублей или на 26,1 %. В 2017 году плановые показатели бюджетных ассигнований на реализацию 17 муниципальных программ составляли 1 261 004,7 тыс. рублей или 99,4 % от общей суммы расходов бюджета муниципального образования. Планируемый объем бюджетных ассигнований на реализацию муниципальных программ в 2018 году выше показателей 2017 года на 12,9 % или на 163 050,3 тыс. рублей.

Бюджетные ассигнования на реализацию муниципальных программ исполнены в сумме 1 376 737,1 тыс. рублей или на 96,7 % от плановых показателей.

Как указывала КСК в своем заключении на проект бюджета муниципального образования на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов анализ структуры расходов муниципальных программ указывает, что средства, выделяемые на большинство программных мероприятий фактически являются разновидностью дополнительного сметного финансирования текущих функций муниципальных организаций. Проанализировав все муниципальные программы было установлено, что из общего объема расходов, основная часть бюджетных ассигнований 79,9 % направлена на финансовое обеспечение деятельности муниципальных организаций (заработная плата с начислениями, коммунальные услуги, содержание объектов муниципальной собственности и так далее).

Мероприятия, предусматривающие «развитие города» составляют в 2018 году – 6,5 %. Бюджетные ассигнования на «программные мероприятия», направленные на развитие в указанных сферах минимальны, что свидетельствует о формальном применении программного метода формирования бюджета.

Так по муниципальной программе «Развитие молодежной политики» уже три года подряд с 2016 сумма ассигнований остается неизменной 815,2 тыс. рублей, как и набор мероприятий.

Муниципальный дорожный фонд

Первоначальной редакцией Решения о бюджете в пределах общего объема расходов бюджета муниципального образования были утверждены бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда в размере 88 881,4 тыс. рублей.

В результате внесенных в течение 2018 года изменений в Решение о бюджете, плановые показатели бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда были увеличены на 40 971,9 тыс. рублей или на 46,1 % и составили 129 853,3 тыс. рублей.

По сравнению с 2017 годом размер бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в 2018 году уменьшился на 58 022,3 тыс. рублей.

«Закрепленные доходные источники» дорожного фонда имеют стойкую тенденцию к снижению, так фиксируется снижение по сравнению с 2017 годом поступлений:

- от сдачи в аренду земельных участков на 3 362,5 тыс. рублей;*
- от продажи земельных участков на 4342, 8 тыс. рублей;*
- от уплаты земельного налога на 613,7 тыс. рублей.*

И как следствие сокращение расходов на содержание и ремонт автомобильных дорог.

Дать заключение об эффективности использования средств дорожного фонда не представляется возможным, т.к. (КСК неоднократно указывала в своих заключениях) в нарушение пункта 11 статьи 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257 – ФЗ) до сих пор не утверждены нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт,

ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения, а так же правила расчета ассигнований местного бюджета на указанные цели.

Резервный фонд администрации муниципального образования

Согласно пункту 1 статьи 81 БК РФ в расходной части бюджета муниципального образования предусматривается создание резервного фонда администрации (далее - резервный фонд).

Решением о бюджете размер резервного фонда был установлен в сумме 500,0 тыс. рублей и соответствовал размеру резервного фонда 2017 года.

Бюджетные ассигнования резервного фонда в 2018 году не использованы, в связи с отсутствием потребности.

Дефицит (профицит) бюджета муниципального образования

Бюджет муниципального образования первоначально был утвержден с дефицитом в объеме 19 273,1 тыс. рублей, с учетом внесенных в течение года изменений, утвержденный плановый объем дефицита бюджета составил 24 141,6 тыс. рублей, что соответствует размеру, установленному пунктом 3 статьи 92.1 БК РФ.

Фактически бюджет муниципального образования за 2018 год исполнен с профицитом 30 539,4 тыс. рублей. Исполнение бюджета муниципального образования за 1 квартал 2018 года складывалось с дефицитом 15 861,8 тыс. рублей, за 6 месяцев и 9 месяцев с профицитом 13 261,0 тыс. рублей и 68 008,8 тыс. рублей соответственно (без учета остатков на едином счете бюджета муниципального образования на начало года).

Таким образом, несмотря на положительную факт - исполнение бюджета с профицитом, необходимо отметить, что профицит сложился в результате формирования доходов бюджета в соответствии с принципами, указанными в разделе «Исполнение бюджета муниципального образования по доходам», а так же в связи с неосвоением бюджетных средств на общую сумму 47 400, 3 тыс. рублей преимущественно по трем муниципальным программам «Развитие образования», «Развитие транспортной системы» и «Благоустройство» (см. приложение №2 к настоящему заключению).

Долговая политика муниципального образования

В соответствии со статьей 12 Решения о бюджете первоначально предельный объем муниципального долга муниципального образования на 2018 год был установлен в сумме 113000,0 тыс. рублей. В течение года в

статью 12 Решения о бюджете вносились изменения. С учетом внесенных изменений предельный объем муниципального долга муниципального образования на 2018 год был установлен в сумме 101 000,0 тыс. рублей. Первоначально верхний предел муниципального долга на 01.01.2019 утвержден в сумме 66 000,0 тыс. рублей, уточненный его объем составляет 37 500,0 тыс. рублей. По результатам исполнения бюджета муниципального образования превышения предельного объема муниципального долга муниципального образования, установленного статьей 12 Решения о бюджете, не установлено.

По состоянию на 01.01.2019 долговые обязательства у муниципального образования отсутствуют. В отчетном периоде долговые обязательства муниципального образования состояли из кредитов, полученных от кредитных организаций.

В соответствии со статьей 12 Решения о бюджете первоначально объем бюджетных ассигнований на обслуживание муниципального внутреннего долга планировался в сумме 5 637,7 тыс. рублей. В течение года изменений бюджетные ассигнования на обслуживание внутреннего муниципального долга сократились 4,3 раза и составили 1 307,0 тыс. рублей. Кассовые расходы по обслуживанию внутреннего муниципального долга в отчетном периоде составили 1 306,9 тыс. рублей или 100,0 % годового плана.

Муниципальные гарантии в 2018 году не представлялись.

Анализ бюджетной отчетности муниципального образования

В соответствии с пунктом 2 части 2 и частью 3 статьи 13 Положения о бюджетном процессе одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета в КСК представлена бюджетная отчетность об исполнении бюджета, предусмотренная частью 3 статьи 11 Положения о бюджетном процессе.

Отчет об исполнении бюджета (ф.0503117) был представлен департаментом финансов в КСК 25.03.2019 года. В связи с тем, что для внешней проверки была представлена бюджетная отчетность не всех главных администраторов доходов бюджета муниципального образования, не являющихся получателями средств бюджета муниципального образования, произвести полную сверку показателей ф.0503117 на основании внешней проверки не представлялось возможным.

В рамках проведения внешней проверки годовой бюджетной отчетности в КСК была предоставлена годовая бюджетная отчетность за 2018 год главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета в количестве 15 объектов.

В ходе внешней проверки установлены нарушения требований Инструкции № 191н у 9-ти объектов.

Кроме того, в нарушение ст. 13 Федерального закона от 06.12.2011 «О бухгалтерском учете» допущено искажение показателей отчетности администрации как главного распорядителя бюджетных средств в общей сумме 81 296 186 рублей 49 копеек (Приложение № 3 к настоящему заключению).

Данное искажение возникло в результате отклонений данных главных книг у 3-х подведомственных учреждений (МКУ «ЦБО», МКУ «Двуречье», МКУ «Центр закупок») с данными (ф.0503130) «Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета», а также (ф. 0503169) «Сведений по дебиторской и кредиторской задолженности» по этим учреждениям.

Исходя из того, что годовая бюджетная отчетность об исполнении бюджета муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области за 2018 год включает показатели отчетности ГРБС и подведомственных ему учреждений предоставление заведомо недостоверной бюджетной отчетности за 2018 год МКУ «ЦБО», МКУ «Двуречье» и МКУ «Центр закупок» (у двух последних МКУ «ЦБО» осуществляет бухгалтерский (бюджетный) учет на основании договора) привело к грубому нарушению требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности ГРБС, и искажению бюджетной отчетности муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области за 2018 года в целом в сумме 81 296 186 рублей 49 копеек.

По данным фактам председателем КСК вынесено 4 определения о возбуждении административного расследования: 3 в отношении главного бухгалтера МКУ «ЦБО» и 1 в отношении заведующего отделом бухгалтерского учета и отчетности администрации.

Иные вопросы

В пояснительной записке к исполнению бюджета муниципального образования (страница 24) размер профицита на 01.01.2019 года занижен на 0,1 тыс. рублей.

В ходе принятия и исполнения бюджета КСК было подготовлено 13 заключений. Свод выявленных нарушений и результат принятых мер со стороны администрации отражены в приложении № 4 к настоящему заключению.

Всего в ходе экспертизы исполнения бюджета муниципального образования за 2018 год установлены следующие нарушения и недостатки:

1. При исполнении бюджета нарушены принципы, установленные ст. 32, 37 БК РФ (принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета и принцип достоверности бюджета)
2. В нарушение пункта 11 статьи 13 Федерального закона № 257-ФЗ до сих пор не утверждены нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения, а так же правила расчета ассигнований местного бюджета на указанные цели.
3. В ходе внешней проверки установлены нарушения требований Инструкции №191н у 9 - ти объектов.
4. В нарушение статьи 13 Федерального закона от 06.12.2011 «О бухгалтерском учете» допущено искажение показателей годовой бюджетной отчетности муниципального образования в общей сумме 81 296 186 рублей 49 копеек.

По результатам экспертизы КСК рекомендует:

1. Отчет об исполнении бюджета муниципального образования за 2018 год рекомендуется к утверждению.
2. Администрации разработать и принять нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения, а так же правила расчета ассигнований местного бюджета на указанные цели до начала формирования бюджета муниципального образования на 2020 год.

Проект решения был принят 29.05.2019 года на очередном заседании Кирово-Чепецкой городской Думы. Решением комиссии по городскому хозяйству дано поручение администрации разработать и принять нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения, а так же правила расчета ассигнований местного бюджета на указанные цели до начала формирования бюджета муниципального образования на 2020 год.