

Утверждено
решением Коллегии Контрольной
Палаты Республики Абхазия,
оформленным Протоколом
заседания Коллегии Контрольной
Палаты Республики Абхазия
от «10» декабря 2019 г. №15.

Заключение

На проект Закона Республики Абхазия «О бюджете Дорожного Фонда Республики Абхазия на 2020 год»

Заключение на проект Закона Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №157 «О бюджете Дорожного фонда Республики Абхазия на 2020 год» (далее – Законопроект) подготовлено в соответствии с требованиями ст. 17 Закона Республики Абхазия от 5 ноября 2010 г. №2749-с-IV «О Контрольной палате Республики Абхазия» на основе анализа документов и материалов, представленных Народным Собранием - Парламентом Республики Абхазия вх. №277 от 06.11.2019 г.

Согласно Положению «О Дорожном фонде», утвержденному Постановлением Кабинета Министров Республики Абхазия от 24 июня 2011 г. №24, Фонд является государственным учреждением, осуществляющим деятельность по аккумулированию целевых внебюджетных средств в соответствии с Законом Республики Абхазия «О Дорожном фонде», направляемых на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог, находящихся в государственной собственности Республики Абхазия.

Следует отметить, согласно Указу Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284 «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Абхазия» Кабинет Министров Республики Абхазия должен был реорганизовать Дорожный фонд Республики Абхазия в государственное учреждение Государственного управления Республики Абхазия по

строительству. Однако, вместе с проектом бюджета Дорожного фонда не было представлено новое положение Фонда.

Согласно Закону Республики Абхазия от 08.09.1994 г. №175-с «О Дорожном фонде Республики Абхазия» источниками доходов бюджета Фонда являются:

- налог на реализацию ГСМ;
- налог с владельцев транспортных средств;
- транзитный налог (поступлений по транзитному налогу нет, т.к. через территорию Республики Абхазия не осуществляется транзитное движение).

Налог на реализацию горюче-смазочных материалов (автобензина, дизельного топлива, масел) ежемесячно уплачивают организации и индивидуальные предприниматели, реализующие указанные материалы, в размере 5% от суммы разницы между выручкой от реализации горюче-смазочных материалов (без налога на добавленную стоимость) и стоимостью их приобретения (без налога на добавленную стоимость).

Не предоставлена информацией о поступлениях с разбивкой по конкретным суммам от реализации бензина, дизельного топлива, сжиженного газа и автомобильных масел, для обоснования прогнозируемых сумм доходов.

Налог с владельцев транспортных средств ежегодно уплачивают лица, которые в соответствии с законодательством Республики Абхазия являются владельцами транспортных средств (автомобилей, мотоциклов, мотороллеров, мопедов, прицепов, полуприцепов) и других самоходных машин и механизмов на пневмоходу, состоящих на постоянном учете в органах, уполномоченных осуществлять регистрацию транспортных средств на территории Республики Абхазия.

Ставки годового налога с владельцев транспортных средств устанавливаются в следующих размерах (в зависимости от мощности двигателя в лошадиных силах или типа транспортного средства):

Таблица 1.

Тип и мощность транспортных средств	Автомоб. до 100 л/с	Автомоб. от 100 до 200 л/с	Автомоб. свыше 200 л/с	мотоциклы, мотороллеры, мопеды, прицепы, полуприцепы и другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу
Размер годового налога (руб.)	600,0	1 200,0	2 000,0	200,0

Необходимо отметить, что не предоставлена вместе с Законопроектом информация о количестве автомобилей зарегистрированных в УГАИ МВД РА, данными по мощностям и типам транспортных средств, для обоснования прогнозируемого объема поступлений по виду дохода «налог с владельцев транспортных средств» в 2020 г.

Отсутствие комплексной системы мониторинга и контроля у Фонда совместно с администраторами доходов, и, следовательно, отсутствие полной и достоверной информации о плательщиках налога на реализацию ГСМ и налога с владельцев транспортных средств ставит вопрос об эффективности и надежности прогнозных показателей бюджета Фонда на 2020 год.

Анализ доходной и расходной частей бюджета Фонда.

В соответствии со статьей 1 законопроекта общий объем доходов бюджета Фонда прогнозируется в сумме 82 000,0 тыс. руб., что на 12 000,0 тыс. руб. больше показателя 2019 г., общий объем расходов в сумме - 90 000,0 тыс. руб., что на 20 000,0 тыс. руб. больше показателя 2019 г. Размер дефицита бюджета Фонда составляет 8 000,0 тыс. руб. Источниками финансирования дефицита бюджета Дорожного фонда Республики Абхазия на 2020 г. – переходящие остатки средств на 1 января 2020 г.

Динамика доходной части Фонда.

Таблица 2.
(тыс. руб.)

№	НАИМЕНОВАНИЕ ДОХОДОВ	Прогноз на 2019г.	Прогноз на 2020 г.	Отклонение	Рост, %
1	Налоговые и неналоговые доходы - итого	70 000,0	82 000,0	12 000,0	17,2
2	Другие налоги и сборы, задолженности, недоимки по налоговым и неналоговым платежам, перерасчеты по отмененным налогам и сборам	70 000,0	82 000,0	12 000,0	
3	Другие налоги и сборы	70 000,0	82 000,0	12 000,0	
4	Налог на реализацию горюче-смазочных материалов	35 000,0	40 000,0	5 000,0	14,3
5	Налог с владельцев транспортных средств	35 000,0	42 000,0	7 000,0	20

Согласно Пояснительной к проекту закона Фондом было принято решение увеличить прогнозируемые показатели на 2020 г. по налогу на реализацию ГСМ с 35 000,0 тыс. руб. до 40 000,0 тыс. руб., а по налогу с владельцев транспортных средств с 35 000,0 тыс. руб. до 42 000,0 тыс. руб., основываясь на фактических поступлениях за 8 месяцев в 2019 г. (при этом, данные показатели не представлены). Следует отметить, что такие оптимистичные параметры прогнозного варианта требуют соответствующего обоснования. Однако, приведены только прогнозные значения поступлений без указания алгоритма расчета. Таким образом, в Контрольную палату Республики Абхазия не были представлены данные, подтверждающие обоснованность данных прогнозных показателей (фактические поступления, расчеты).

Следует отметить, что в Приложении №1 к Законопроекту в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Республики Абхазия, утвержденных Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29 сентября 2014 г. № 85н необходимо указать коды видов доходов

- по виду налога «налог на реализацию горюче-смазочных материалов» – «1 09 01 020 09 0000 110»;

- по налогу «налог с владельцев транспортных средств» - «1 09 01 030 09 0000 110».

Также, *следует отметить*, что в доходной части Фонда не предусмотрены такой вид дохода как «Задолженности, недоимки по налоговым и неналоговым платежам, перерасчеты по отмененным налогам и сборам». При этом, на 01.07.2019 г. задолженность организаций перед Фондом составляла - 4 746,6 тыс. руб.

Динамика расходной части Фонда.

Таблица 3.
(тыс. руб.)

Код статьи	НАИМЕНОВАНИЕ РАСХОДОВ	Утв. бюдж. назнач. 2019 г.	Утв. бюдж. назнач. 2020 г.	Отклонение
Расходы бюджета - ВСЕГО		70 000,0	90 000,0	20 000,0
01 00	Общегосударственные вопросы	8 097,3	6 082,2	-2 015,1
01 09	Резервный фонд	2 750,00		-2 750,0
01 11	Другие общегосударственные расходы	5 347,3	6 082,2	734,9
	Обеспечение выполнения функций аппаратом Фонда	2 497,3	2 882,2	384,9
	прочие работы и услуги (обслуживание 2-х тоннелей на объездной дороге г. Гагра)	2 400,0	2 600,0	200,0
	прочие работы и услуги (разработка и экспертиза сметной документации)	450,0	600,0	150,0
04 00	Национальная экономика	61 902,7	83 917,8	22 015,1
04 10	Другие вопросы в области национальной экономики	61 902,7	83 917,8	22 015,1
	прочие работы услуги (содержание, текущий ремонт и обустройство республиканских автомобильных дорог)	33 002,7	45 917,8	12 915,1
	прочие работы и услуги (содержание и текущий ремонт автомобильных дорог местного значения)	28 900,0	38 000,0	9 100,0

В таблице №3 приведен анализ динамики расходов бюджета Фонда по отношению к показателям 2019 г. Так из таблицы №3 видно, что расходы Фонда увеличились на 20 000,0 тыс. руб. и составили 90 000,0 тыс. руб. Также, прослеживается факт, что на 2020 г. не заложены расходы по разделу 01 00 подразделу 01 09 «Резервный фонд».

Расходы Фонда прогнозируются по следующим разделам и подразделам бюджетной классификации:

1. По разделу **01 00 «Общегосударственные вопросы»** в сумме 6 082,2 тыс. руб., что на 2 015,1 тыс. руб. меньше показателя на 2019 г. (8 097,3 тыс. руб.). Уменьшение в основном связано, как выше уже отмечалось, с отсутствием расходов по подразделу 01 09 «Резервный фонд».

При этом, по подразделу 01 11 «Другие общегосударственные расходы» расходы увеличились на 734,9 тыс. руб., и составили 6 082,2 тыс. руб., в том числе:

- расходы на обеспечение выполнения функций аппаратом Фонда увеличились на 384,9 тыс. руб. и составили 2 882,2 тыс. руб.;

- расходы на осуществление прочих работ и услуг (обслуживание 2-х тоннелей на объездной дороге г. Гагра) увеличились на 200,0 тыс. руб. и составили 2 600,0 тыс. руб.;

- расходы на прочие работы и услуги (разработка и экспертиза сметной документации) увеличились на 150,0 тыс. руб. и составили 600,0 тыс. руб.

Проведенным информационно-аналитическим отделом Контрольной палаты Республики Абхазия анализом прогнозируемых расходов по подразделу 01 11 было установлено следующее:

- увеличение расходов на обеспечение выполнения функций аппаратом Фонда связано с увеличением расходов по КОСГУ 210 «Оплата труда и начисления на оплату труда». Таким образом были увеличены размеры окладов сотрудников аппарата Фонда (ФЗП в месяц увеличился на 41,8%). При этом, не были представлены основания для увеличения окладов. Таким образом, Контрольной палатой Республики Абхазия усматривается безосновательное увеличение расходов на сумму 384,9 тыс. руб. **Необходимо отметить**, что при формировании проекта бюджета Фонда не был учтен пункт 12 Указа Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284, Распоряжения Премьер-министра Республики Абхазия от 07 ноября 2019 г. №433-р и от 12 ноября 2019 г. №441-р в части оптимизации общей штатной численности центральных органов государственного управления.

- следует отметить, что по КОСГУ 223 отсутствуют прогнозируемые расходы. При этом, по данному КОСГУ, в соответствии с Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29 сентября 2014 г. № 85н предусматриваются «расходы учреждения на оплату коммунальных услуг в целях обеспечения собственных нужд, в том числе: потребления электрической энергии, водоснабжения, канализации, ассенизации. А также на данную подстатью относят расходы по содержанию водостоков, их очистка, текущий ремонт и другие аналогичные расходы»;

- по остальным расходам на содержание аппарата Фонда не представлены расшифровки, обосновывающие прогнозируемые суммы;

- не представлено подтверждение необходимости увеличения расходов на обслуживание 2-х тоннелей на объездной дороге г. Гагра на 200,0 тыс. руб. Также не представлена информация об исполнении данного показателя за 9 мес. 2019 г. при этом исполнение в 2018 г. составило всего лишь 2 317,5 тыс. руб.;

- не представлено подтверждение необходимости увеличения расходов на разработку и экспертизу сметной документации на 150,0 тыс. руб. Также не представлена информация об исполнении данного показателя за 9 мес. 2019 г. при этом исполнение в 2018 г. составило всего лишь 283,3тыс. руб.

Следует отметить, что согласно утвержденному штатному расписанию должностной оклад **Директора** составляет – **13 500,0 руб.**, заместителя **Директора** – **12 750,0 руб.** При этом Законом Республики Абхазия №3676-с-V «О должностном соответствии в оплате труда в структурах высших органов государственной власти Республики Абхазия и органов местного самоуправления Республики Абхазия» должностной оклад Министра, руководителя аппарата Кабинета Министров, председателя государственного комитета установлен на уровне **10 962,0 руб.**

В таблице №3 представлены должностные оклады Председателей (директоров) и заместителей Председателей (зам. директоров) государственных внебюджетных фондов.

Таблица №3
(руб.)

Наименование должности	Месячный ФЗП					Дорог
	Фонд репатриации	ФССиОТ	ФИОВНА	Пенсионный фонд	ФОМС	
Председатель (Директор)	20 250	17 550	13 500	13 500	13 500	
Зам. Председателя (зам. Директора)	19 125	16 575	12 750	12 750	12 750	

Из таблицы №3 следует, что отсутствует единая система определения должностного соответствия в оплате труда сотрудникам аппаратов государственных внебюджетных фондов. Аналогичная ситуация и по должностным окладам остальных работников аппаратов государственных внебюджетных фондов.

2. По разделу **04 00 «Национальная экономика»** в сумме 83 917,8 тыс. руб., что на 22 015,1 тыс. руб. больше показателя на 2019 г. (61 902,7 тыс. руб.). Увеличение наблюдается по всем видам расходов в данном разделе:

- на содержание, текущий ремонт и обустройство республиканских автомобильных дорог в сумме 45 917,8 тыс. руб., что на 12 915,1 тыс. руб. больше показателя на 2019 г. (33 002,7 тыс. руб.). При этом не представлена информация, подтверждающая необходимость увеличения расходов, документы обосновывающие данный объем расходов, а также информация о ходе исполнения в 2019 г. данного показателя (исполнение за 2018 г. - 32 992,0 тыс. руб.);

- на содержание и текущий ремонт автомобильных дорог местного значения в сумме 38 000,0 тыс. руб., что на 9 100,0 тыс. руб. больше показателя на 2019 г. (28 900,0 тыс. руб.), в том числе – 23 800,0 тыс. руб. на содержание дорог 7 административных районов, по 3 400,0 тыс. руб. на каждый. При этом не представлен алгоритм расчета суммы расходов на

каждый административный район и критерии определения объемов прогнозируемых расходов; информация, подтверждающая необходимость увеличения расходов, документы обосновывающие данный объем расходов, а также информация о ходе исполнения в 2019 г. данного показателя (исполнение за 2018 г. - 19 235,7тыс. руб.).

Выводы:

1. Проведя анализ Законопроекта, Контрольная палата Республики Абхазия пришла к выводу, что такие оптимистичные параметры законопроекта требуют должного обоснования, при этом, законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, не дают взаимоувязанной и комплексной оценки достижения утвержденных показателей по доходной и расходной частям, так как приведены только прогнозные значения поступлений и расходов без указания алгоритма расчета. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом оценки эффективности их реализации в 2019 году. В связи с чем, по экспертной оценке, Контрольной палаты, в 2020 году существуют риски не достижения прогнозных значений по доходам и расходам.

2. В Контрольную палату Республики Абхазия с проектом бюджета Дорожного фонда не было представлено новое положение Фонда, с учетом изменений в соответствии с Указом Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284 «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Абхазия».

3. Отсутствие комплексной системы мониторинга и контроля у Фонда совместно с администраторами доходов, и, следовательно, отсутствие полной и достоверной информации о плательщиках налога на реализацию ГСМ и налога с владельцев транспортных средств ставит вопрос об эффективности и надежности прогнозных показателей бюджета Фонда на 2020 г.

4. **Общий объем доходов** бюджета Фонда прогнозируется в сумме **82 000,0 тыс. руб.**, что на **12 000,0 тыс. руб. больше** показателя на 2019 г.

(70 000,0 тыс. руб.), общий объем **расходов** в сумме – **90 000,0 тыс. руб.**, что на **20 000,0 тыс. руб. больше** показателя 2019 г. (70 000,0 тыс. руб.). Размер **дефицита** бюджета Фонда составляет **8 000,0 тыс. руб.** Такие оптимистичные параметры прогнозного варианта бюджета Фонда требуют соответствующего обоснования. Однако, приведены только прогнозные значения поступлений без указания алгоритма расчета.

5. В Контрольную палату Республики Абхазия **не были предоставлены** данные подтверждающие обоснованность данных прогнозных показателей (фактические поступления, алгоритм расчета).

6. В приложении №1 к Законопроекту необходимо указать коды видов доходов Дорожного фонда в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Республики Абхазия, утвержденных Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29 сентября 2014 г. №85н.

7. В доходной части Фонда не предусмотрены такой вид дохода как «Задолженность, недоимки по налоговым и неналоговым платежам, перерасчеты по отмененным налогам и сборам».

8. Контрольной палатой Республики Абхазия усматривается **безосновательное увеличение** расходов на сумму 384,9 тыс. руб. по КОСГУ 210 «Оплата труда и начисления на оплату труда» (ФЗП в месяц увеличился на 41,8%).

9. Согласно утвержденному штатному расписанию должностной оклад **Директора – 13 500,0 руб.**, заместителя **Директора – 12 750,0 руб.** При этом Законом Республики Абхазия №3676-с-V «О должностном соответствии в оплате труда в структурах высших органов государственной власти Республики Абхазия и органов местного самоуправления Республики Абхазия» должностной оклад **Министра**, руководителя аппарата Кабинета Министров, председателя государственного комитета установлен на уровне **10 962,0 руб.**

10. Отсутствует единая система определения должностного соответствия в оплате труда сотрудникам аппаратов государственных внебюджетных фондов.
11. При формировании проекта бюджета Фонда не учтен пункт 12 Указа Президента Республики Абхазия от 28 октября 2019 г. №284, Распоряжения Премьер-министра Республики Абхазия от 07 ноября 2019 г. №433-р и от 12 ноября 2019 г. №441-р в части оптимизации общей штатной численности центральных органов государственного управления.
12. По КОСГУ 223 «Расходы учреждения на оплату коммунальных услуг» **отсутствуют** прогнозируемые показатели.
13. **Не представлены** расшифровки, обосновывающие прогнозируемые суммы, по остальным расходам на содержание аппарата Фонда.
14. **Не предоставлено** подтверждение необходимости увеличения расходов на обслуживание 2-х тоннелей на объездной дороге г. Гагра на 200,0 тыс. руб.
15. **Не предоставлено** подтверждение необходимости увеличения расходов на разработку и экспертизу сметной документации на 150,0 тыс. руб., а также **не предоставлен** перечень объектов, по которым планируется разработка сметной документации.
16. **Не предоставлена** информация, подтверждающая необходимость увеличения объема расходов, документы обосновывающие данный объем расходов на содержание, текущий ремонт и обустройство республиканских автомобильных дорог в сумме **45 917,8 тыс. руб.**, а также информация о ходе исполнения в 2019 г.
17. **Не предоставлен** алгоритм расчета суммы расходов на каждый административный район и критерии определения объемов прогнозируемых расходов; информация, подтверждающая необходимость увеличения расходов, документы обосновывающие данный объем расходов на содержание и текущий ремонт автомобильных дорог местного значения в

сумме **38 000,0 тыс. руб.**; также информация о ходе исполнения в 2019 г. данного показателя.

18. Контрольная палата Республики Абхазия без подтверждения и обоснования прогнозируемых расходов, а также устранения замечаний, не рекомендует к принятию данный проект Закона.

Исполнитель: ведущий инспектор информационно-аналитического отдела Камкия И.Б.