

Заключение
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Оценка эффективности предоставления налоговых льгот по местным налогам
в городе Красноярске»

Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия: ст.2, 22 Положения о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденного решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108 «О Контрольно-счетной палате города Красноярска», План работы Контрольно-счетной палаты города Красноярска на 2019 – 2020 годы.

Цели экспертно-аналитического мероприятия: проанализировать эффективность предоставления налоговых льгот по местным налогам в городе Красноярске; разработать новый стандарт муниципального финансового контроля по вопросу оценки эффективности предоставления налоговых льгот.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: нормативная и методологическая база оценки эффективности налоговых льгот, деятельность органов исполнительной власти города Красноярска в сфере оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот (налоговых расходов), законодательство о налогах и сборах в части предоставления льгот по местным налогам и сборам.

Объекты контрольного мероприятия: департамент экономической политики и инвестиционного развития администрации города Красноярска, департамент финансов администрации города Красноярска.

Исследуемый период: 2018-2019 годы (при необходимости сравнения отдельных показателей применяются иные периоды).

В связи с тем, что в указанном периоде менялось законодательство в части оценки эффективности налоговых льгот, мероприятие проводилось в 2 этапа: анализ эффективности налоговых льгот за период с 2016 года по 2018 год и анализ эффективности налоговых льгот и обусловленных ими выпадающих доходов бюджета города за 2019 год.

Использовались сведения, представленные УФНС по краю и министерством социальной политики Красноярского края, налоговая статистическая отчетность, информация, представленная департаментом экономической политики и инвестиционного развития администрации города, сведения раздела «Экономика» официального сайта администрации города Красноярска.

Применяемые в данном Заклучении сокращения указаны в приложении 1 к Заклучению.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Полномочия органов местного самоуправления по установлению налоговых льгот. Механизм оценки эффективности налоговых льгот и новации законодательства

Право муниципалитетов самостоятельно устанавливать местные налоги закреплено Конституцией РФ.

В развитии данного права федеральным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления отнесено:

установление, изменение и отмена местных налогов (земельного налога, налога на имущество физических лиц);

установление налоговых льгот по местным налогам, основания и порядка их применения, а также их отмена.

На основании положений НК РФ (ст. 387, 399) Решением о местных налогах на территории города установлены земельный налог и налог на имущество физических лиц и льготы по ним.

Льготами по налогам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере (п. 1 ст. 56 НК РФ).

Основные требования по установлению налоговых льгот:

нормы, определяющие применение льгот по налогам, не могут носить индивидуального характера (п. 1 ст. 56 НК РФ);

запрещено установление дифференцированных ставок налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала (ст. 3 НК РФ).

Решением о местных налогах по состоянию на 01.01.2020 введены льготы по местным налогам в виде освобождения от налогообложения:

по налогу на имущество физических лиц - для 7 категорий налогоплательщиков;

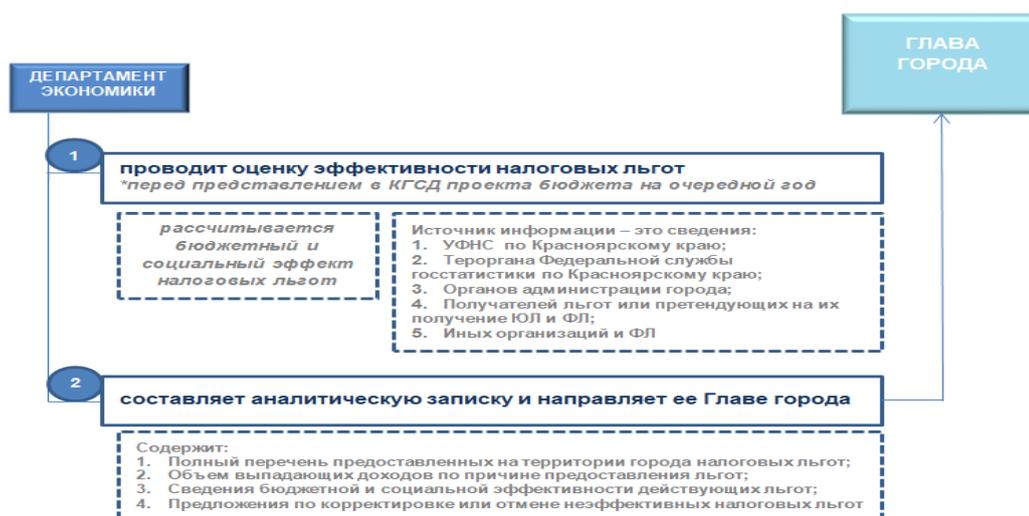
по земельному налогу - для 19 категорий налогоплательщиков.

Постановлением № 477¹ утвержден Порядок оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по местным налогам, действовавший до 01.01.2020.

При этом до 2020 года на федеральном уровне требование о проведении органами местного самоуправления оценки эффективности предоставления льгот по местным налогам отсутствовали, не была принята типовая методика оценки эффективности установленных налоговых льгот.

Механизм и участники оценки эффективности предоставленных налоговых льгот в рамках Постановления № 477 отражены на следующей схеме.

¹Данный документ утратил силу с 01.01.2020 в связи с изданием постановления администрации г. Красноярска от 27.12.2019 № 997 «Об утверждении Порядка формирования перечня налоговых расходов города Красноярска и Порядка оценки налоговых расходов города Красноярска»



Недостатки данного правового акта отражены в приложении 2 к настоящему Заключению.

Кроме того, Постановлением № 477 предусматривалось требование о размещении в СМИ сведений о результатах оценки потерь бюджета города и дополнительных бюджетных доходов (экономии бюджетных средств) в связи с предоставлением налоговых льгот, а также о совокупной бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот. Однако информация размещалась на официальном сайте администрации города в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, который СМИ не является.²

В конце 2018 года в БК РФ внесены новации в части дополнения новым понятием «налоговые расходы публично-правового образования»³.

В силу ст. 6 БК РФ под такими расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы РФ, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями, и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Также установлена обязанность органов исполнительной власти ежегодно формировать перечень налоговых расходов, проводить оценку налоговых расходов и учитывать ее результаты при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики, а также при анализе эффективности реализации муниципальных программ (ст.174.3 БК РФ). Данное положение для муниципальных образований применяется с 1 января 2020 года.

В соответствии с Общими требованиями в целях оценки налоговых расходов местная администрация определяет:

порядок формирования перечня налоговых расходов муниципального образования;

² Официальный сайт администрации города Красноярска не зарегистрирован как СМИ

³ Для единообразия далее по тексту будет применяться термин «налоговые расходы».

правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов муниципального образования;

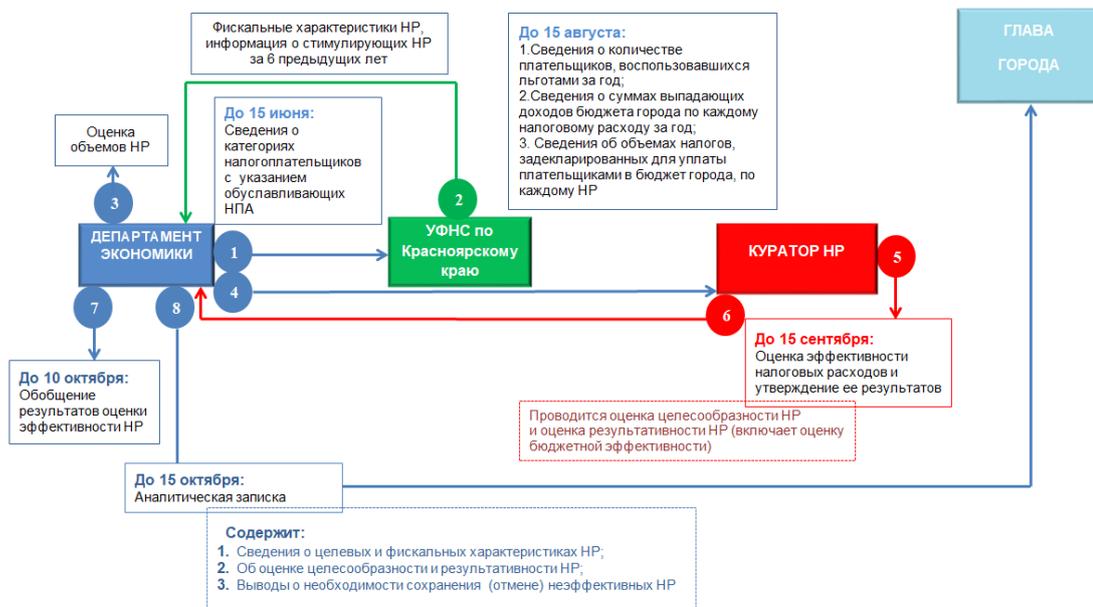
порядок обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов муниципального образования, осуществляемой кураторами налоговых расходов.

Во исполнение Общих требований Постановлением № 997 утверждены:

порядок формирования перечня налоговых расходов (далее – Порядок формирования перечня), которым определены процедуры формирования перечня налоговых расходов города и формирования информации о нормативных и целевых характеристиках налоговых расходов;

порядок оценки налоговых расходов (далее – Порядок оценки), которым определены порядок оценки налоговых расходов, включающий процедуры формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов, обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов, а также методика проведения оценки эффективности налоговых расходов.

Механизм и участники оценки эффективности налоговых расходов отражены на следующей схеме.



Таким образом, в г. Красноярске формирование системы документов по контролю, учёту и оценке налоговых расходов завершено (приложение 3 к настоящему Заключению).

Вместе с тем, по результатам проведенного анализа положений вышеперечисленных порядков, утвержденных Постановлением № 997, выявлены следующие недостатки.

1) Порядок оценки:

✓ органом, ответственным за оценку объемов налоговых расходов и обобщение результатов оценки эффективности налоговых расходов, определен департамент экономики, а не финансовый орган, что не учитывает установленный порядок обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов РФ и края, которые осуществляют соответствующие финансовые органы: Минфин РФ и Минфин края. Кроме того, результаты оценки налоговых расходов

учитываются этими органами при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики.

В административных центрах других субъектов РФ: городах Новосибирск, Омск, Уфа, Барнаул, Иркутск, Краснодар оценка эффективности налоговых льгот также осуществляется финансовым органом.

Согласно постановлению Правительства РФ от 12.08.2004 № 410⁴ налоговые органы сведения о начислениях по видам налогов, об уплаченных суммах по соответствующим налогам, о суммах задолженности, а также о суммах налоговых льгот по местным налогам (по категориям налогоплательщиков и (или) видам налоговых льгот) представляют именно в финансовые органы муниципалитетов;

✓ альтернативными механизмами достижения целей муниципальных программ и (или) целей социально-экономической политики города, не относящихся к муниципальным программам, определены, в частности:

предоставление государственных гарантий по обязательствам плательщиков, имеющих право на льготы, что не учитывает компетенцию органов местного самоуправления, поскольку ими могут предоставляться только муниципальные гарантии;

оценка прироста фактических и (или) планируемых налоговых и неналоговых поступлений в бюджет города в результате применения льготы (в отношении стимулирующих налоговых расходов города). Однако само по себе действие – оценка, исходя из его содержания, представляет процесс оценивания, определения количественных или качественных параметров, поэтому не может являться альтернативным механизмом достижения названных целей. Кроме того, в настоящее время отсутствуют методика такой оценки и порядок применения ее результатов (выводов).

✓ льгота считается востребованной, если доля плательщиков, воспользовавшихся правом на налоговую льготу, превышает 50% от общей численности плательщиков налога. Норма является юридически неопределенной, т. к. из ее содержания невозможно установить, о какой численности плательщиков идет речь: о численности плательщиков налога в целом или численности плательщиков налога по советующей категории.

2) Порядок формирования перечня налоговых расходов г. Красноярска (далее – Порядок формирования перечня):

✓ состав показателей перечня не содержит сведений о кураторах налоговых расходов, что не соответствует Общим требованиям и п.2 Порядка формирования перечня. Соответственно Перечень налоговых расходов, утвержденный постановлением администрации г. Красноярска от 26.05.2020 № 395⁵, также не содержит таких сведений;

✓ не установлен состав показателей, входящих в реестр налоговых расходов (структура реестра), ввиду чего не ясно, какие показатели согласовываются

⁴ «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов»

⁵ «Об утверждении Перечня налоговых расходов города Красноярска»

органами администрации города, которые предлагается определить в качестве кураторов налоговых расходов;

✓ не предусмотрена процедура направления предполагаемыми кураторами налогового расхода замечаний и предложений по реестру налоговых расходов (кроме предложения по изменению куратора налогового расхода) и их учета в процессе согласования данного реестра;

✓ срок предоставления проекта паспорта налогового расхода и обоснования необходимости предоставления льготы по планируемым к предоставлению льготам определяется в запросе департаментом экономики. Вместе с тем, необходимые сроки целесообразно определять в нормативно-правовом акте;

✓ несмотря на разделение налоговых расходов на «нераспределенные» и «непрограммные», в дальнейшем эти категории не используются.

Кроме того, оценка объемов налоговых расходов осуществляется на основе информации о фискальных характеристиках налоговых расходов за отчетный финансовый год, а также информации о стимулирующих налоговых расходах за 6 лет, предшествующих отчетному финансовому году (п. 4 Порядка оценки). Учитывая изложенное, целесообразно дополнить некоторые пункты Макета результатов оценки эффективности налоговых льгот (например, количество плательщиков, воспользовавшихся льготами, суммы выпадающих доходов бюджета г. Красноярск по налоговому расходу) указанием на временной период, за который указываются соответствующие характеристики.

Также полагаем целесообразным Паспорт налогового расхода дополнить значением показателя (индикатора) достижения целей муниципальной программы г. Красноярск и (или) целей социально-экономической политики г. Красноярск, не относящихся к муниципальным программам, либо иного показателя (индикатора), на которое оказывает влияние налоговый расход.

Помимо изложенного выявлены внутренние несоответствия в Постановлении № 997 в части указания целей, для достижения которых предусмотрены налоговые льготы.

В ряде норм - это цели социально-экономической политики города, не относящиеся к муниципальным программам, что соответствует положениям ст. 6 БК РФ (п. 2, 5 Порядка формирования перечня, п. 17, 18 Паспорта налогового расхода), в некоторых нормах - направления деятельности, не относящиеся к муниципальным программам (п. 1 приложения 2 к Порядку формирования перечня, п. 2.3, 5.2, 5.3 Макета результатов оценки эффективности налогового расхода).

Важной составляющей для «введения» и использования налоговых льгот является реализация заинтересованными субъектами возможности инициировать изменение перечня категорий льготников. Однако в городе отсутствует правовое регулирование процедуры рассмотрения обращений:

налогоплательщиков и иных заинтересованных лиц об установлении льгот по местным налогам с целью снижения налоговой нагрузки или создания благоприятных условий для оказания, в том числе, услуг в социальной сфере, повышения их качества и доступности, либо об отмене налоговых льгот;

органов администрации города и иных заинтересованных лиц об установлении (отмене) льгот по местным налогам с целью уменьшения расходов налогоплательщиков, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджета, а также стимулирования экономической активности субъектов предпринимательской деятельности, развития и поддержки инвестиционной привлекательности отраслей экономики для последующего увеличения доходов бюджета города по местным налогам.

Правовыми актами города не урегулирован вопрос дальнейшего принятия решения по вопросу корректировки (отмены) соответствующих льгот после отражения соответствующей информации в аналитической записке, направляемой Главе города.

При этом отмечаем, что до 01.01.2021 Решением о бюджетном процессе в соответствии с БК РФ было установлено, что решения, вносящие изменения в решения о местных налогах и сборах, вступающие в силу в очередном финансовом году, должны быть приняты не позднее месяца до дня внесения в КГСД проекта решения о бюджете города. Таким образом, полагаем целесообразным определить в правовом акте города процедуру отмены или сохранения налоговой льготы в случае ее неэффективности.

Выводы:

органом, ответственным за оценку объемов налоговых расходов и обобщение результатов оценки эффективности налоговых расходов, определен департамент экономики, а не финансовый орган. Такой подход не сонаправлен политике федерации и края по управлению налоговыми расходами;

департаментом экономики в рамках Постановления № 477 не исполнялась норма о размещении в СМИ сведений о результатах оценки потерь бюджета города и дополнительных бюджетных доходов (экономии бюджетных средств) в связи с предоставлением налоговых льгот, а также совокупной бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот;

установлены недостатки норм в Постановлении № 997, ряд из которых повлияли на качество осуществления возложенных полномочий соответствующими органами администрации города;

правовыми актами города не урегулирована дальнейшая процедура рассмотрения Главой города вопроса об отмене или сохранении налоговой льготы в случае ее неэффективности после получения аналитической записки, а также процедура рассмотрения обращений налогоплательщиков, органов администрации и иных заинтересованных лиц города об установлении (отмене) льгот по местным налогам.

2. Структура льготных категорий налогоплательщиков по местным налогам и востребованность льгот

Согласно Решению о местных налогах (в редакции на соответствующий год) определено следующее количество категорий налогоплательщиков - получателей льгот:

Количество льготных категорий налогоплательщиков	2016	2017	2018	По состоянию на 01.01.2019	По состоянию на 31.12.2019
налог на имущество физических лиц	8	8	8	7	7
земельный налог	5	6	9	9	19 ⁶
Всего	13	14	17	16	26

В 2016-2018 годах оценка эффективности предоставленных льгот департаментом экономики проводилась по двум направлениям – социальные и бюджетные ежегодно, что соответствует требованиям Постановления № 477.

Порядком формирования перечня определены следующие категории налоговых расходов:

стимулирующие – предполагающие стимулирование экономической активности субъектов предпринимательской деятельности и последующее увеличение доходов бюджета г. Красноярска;

социальные – обусловленные необходимостью обеспечения социальной защиты (поддержки) населения и (или) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

технические – предполагающие уменьшение расходов плательщиков, воспользовавшихся льготами, финансовое обеспечение которых осуществляется в полном объеме или частично за счет бюджета города.

Количество получателей в разрезе категорий налоговых расходов представлено в следующей таблице.

Налоговые льготы (целевые категории налоговых расходов, начиная с 01.01.2020)	2016		2017		2018		2019		2019 ⁶	
	Кол-во, ед.	удельный вес, %	Кол-во, ед.	удельный вес, %						
стимулирующие	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
социальные	10	76,9	11	78,6	14	82,4	13	81,2	18	69,2
оптимизация финансовых потоков	3	23,1	3	21,4	3	17,6	3	18,8	x	x
технические	x	x	x	x	x	x	x	x	8	30,8
Всего	13	100,0	14	100,0	17	100,0	16	100,0	26	100,0

Несмотря на снижение доли, большая часть целевых категорий налоговых расходов имеет социальное направление. При этом, стимулирующая направленность налоговых расходов в анализируемом периоде отсутствует. Вместе с тем, по состоянию на 31.12.2019 две целевые категории имеют признаки стимулирующих налоговых расходов («организации -...для строительства эколого-познавательных комплексов»), «организации -...для проектирования и строительства

⁶ Решением КГСД от 26.11.2019 № В-75, вступившем в силу с 01.01.2020, категории «органы государственной власти края и органы городского самоуправления – в отношении земельных участков, предоставленных для обеспечения их деятельности», «учреждения здравоохранения, образования, спорта, культуры и социальной защиты – в отношении земельных участков, непосредственно используемых такими учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти края или органов городского самоуправления», «учреждения молодежной политики - в отношении земельных участков, непосредственно используемых такими учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) в целях реализации полномочий в сфере молодежной политики, осуществляемых органами государственной власти края или органами городского самоуправления» были разделены в зависимости от статуса учреждений и органов (полномочия государственной власти края и полномочия органов городского самоуправления), при этом содержание льготной категории не изменилось

объектов инфраструктуры метрополитена»), однако в паспортах налоговых расходов кураторами они определены как социальные налоговые расходы.

За период с 2017 по 2019 годы в Решение о местных налогах в части изменения количества категорий льготников вносились изменения 5 раз:

введены дополнительно 6 категорий льготников, в том числе: 5 – по земельному налогу, 1 – по налогу на имущество физических лиц; исключены 3 категории, в том числе 2 – по налогу на имущество физических лиц, 1 – по земельному налогу.

Информация о количестве льготополучателей представлена на диаграмме.



Доля налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы по местным налогам в соответствии с Решением о местных налогах, в общем количестве налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы⁷, составила: в 2016 году – 3,4%, в 2017 году – 3,1%, в 2018 году – 3,1%, в 2019 году – 2,9%.

I. Налог на имущество физических лиц.

Информация о количестве налогоплательщиков-получателей льгот по налогу на имущество физических лиц представлена в следующей таблице.

За проверяемый период доля налогоплательщиков, воспользовавшихся льготой по налогу на имущество физических лиц, от числа имеющих право на льготу, ежегодно сохраняется на уровне около 12%. Вместе с тем, снижение количества налогоплательщиков, которым предоставлены льготы по данному налогу, в 2019 году (6,18 тыс. чел.) к 2016 году (6,38 тыс. чел.) составило 3,2%, в основном, за счет отмены с 01.01.2019 льготы для категории «Ветераны, имеющие право на льготы в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах».

Наиболее востребована льгота по данному налогу многодетными семьями (семьями, имеющими трех и более детей, не достигших восемнадцатилетнего возраста). Льготу ежегодно получают около 40% многодетных семей, состоящих на учете в органах социальной защиты населения.

⁷ По данным статистической налоговой формы № 5-МН

Категории налогоплательщиков	Количество лиц, проживающих в Красноярске и состоящих на учете в органах социальной защиты населения по данным министерства социальной политики Красноярского края (чел.)					Количество налогоплательщиков, которым представлены налоговые льготы, по данным УФНС по Красноярскому краю (чел.)					Доля налогоплательщиков, воспользовавшихся льготой (от числа имеющих право на льготу), %			
	на 01.01.2017	на 01.01.2018	на 01.01.2019	на 01.01.2020	на 01.01.2020	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	
	на 01.01.2017	на 01.01.2018	на 01.01.2019	на 01.01.2020	на 01.01.2020	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	
Ветераны, имеющие право на льготы в соответствии с Федеральным законом "О ветеранах" (льгота отменена с 01.01.2019)	10 150	9 494	8 810	x	x	1 230	1 235	1 251	x	12,1%	13,0%	14,2%	x	
Герои Социалистического Труда, а также лица, награжденные орденами Трудовой славы, "За службу Родине в Вооруженных Силах СССР"	560	524	496	471		0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны (льгота отменена с 01.01.2019)	191	176	164	x		1	0	0	x	0,5%	0,0%	0,0%	x	
Сироты, оставшиеся без родителей, до достижения ими восемнадцатилетнего возраста (дети-сироты (лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель) в ред. от 26.11.2019)	205	186	152	137		79	74	72	36	38,5%	39,8%	47,4%	26,3%	
Инвалиды III группы инвалидности	21 625	21 867	22 157	23 165		1 268	1 270	1 226	1 323	5,9%	5,8%	5,5%	5,7%	
Дети, находящиеся под опекой	1 248	1 277	1 293	1 359		103	68	61	59	8,3%	5,3%	4,7%	4,3%	
Родители, усыновители, опекуны, воспитывающие детей-инвалидов, если ребенок не находится на полном государственном обеспечении	2 954	3 133	3 401	3 668		650	688	667	1 023	22,0%	22,0%	19,6%	27,9%	
Многодетные семьи (семьи, имеющие трех и более детей, не достигших восемнадцатилетнего возраста)	7 245	8 141	9 027	9 929		3 053	3 256	3 223	3 706	42,1%	40,0%	35,7%	37,3%	
Одиноким матери (матери, совместно проживающие с ребенком (детьми) до достижения им (ими) восемнадцатилетнего возраста, у которого (которых) в свидетельстве о рождении отсутствует запись об отце ребенка или запись об отце произведена по указанию матери)	10 006	10 009	9 956	10 055		x	x	x	32	x	x	x	0,3%	
(льгота введена с 01.01.2019)														
Итого	54 184	54 807	55 456	48 784		6 384	6 591	6 500	6 179	11,8%	12,0%	11,7%	12,7%	

Лица из числа категории «Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами их союзниками в период Второй мировой войны» льготой воспользовались только в 2016 году. Из перечня налогоплательщиков – льготников данная категория исключена с 2019 года, т.к. налогоплательщики, подпадающие под указанную категорию, освобождены от уплаты налога на имущество физических лиц в соответствии со ст.407 НК РФ.

По результатам оценки эффективности налоговых льгот за 2016-2018 годы и налоговых расходов за 2019 год все перечисленные налоговые льготы по налогу на имущество физических лиц признаны эффективными и востребованными даже по тем категориям налогоплательщиков⁸, по которым лица, к ним отнесенные, за налоговой льготой в анализируемый период не обращались. Изложенное свидетельствует о формальном подходе по оценке результативности этих налоговых льгот.

II. Земельный налог.

В 2019 году льготой воспользовалось наименьшее количество налогоплательщиков – 525, сокращение к 2018 году составило 31% в основном за счет, лиц, относящихся к категории налогоплательщиков «Ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, а также ветераны и инвалиды боевых действий – в отношении одного земельного участка, не используемого в предпринимательской деятельности, по выбору налогоплательщика». Их количество в 2019 году по сравнению с 2018 годом сократилось на 210 человек.

Наибольшая доля налогоплательщиков-получателей льгот по земельному налогу - это органы власти, бюджетные и автономные учреждения краевого и муниципального уровня. Согласно статистической отчетности Крайстата, ежегодно льготой пользуются свыше 70% организаций, сдающих статистическую отчетность.

Информация о количестве налогоплательщиков-получателей льгот по земельному налогу, установленных Решением о местных налогах, представлена в следующей таблице.

⁸ «Герои Социалистического Труда, а также лица, награжденные орденами Трудовой славы, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР»

Категории налогоплательщиков	Количество учреждений по данным Крайстата; количество лиц, проживающих в Красноярске и состоящих на учете в органах социальной защиты населения по данным министерства социальной политики Красноярского края					Количество налогоплательщиков, которым представлены налоговые льготы по данным УФНС по Красноярскому краю					Доля налогоплательщиков, воспользовавшихся льготой (от числа имеющих право на льготу)			
	на 01.01.2017	на 01.01.2018	на 01.01.2019	на 01.01.2020	на 01.01.2020	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	за 2016 год	за 2017 год	за 2018 год	за 2019 год	
Органы государственной власти Красноярского края и органы городского самоуправления - в отношении земельных участков, предоставленных для обеспечения их деятельности														
Учреждения здравоохранения, образования, спорта, культуры, молодежной политики и социальной защиты - в отношении земельных участков, непосредственно используемых такими учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Красноярского края или органов городского самоуправления	757	736	727	711		542	540	539	514	71,6%	73,4%	74,1%	72,3%	
Организации - в отношении земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование в целях строительства автомобильных дорог, в том числе мостов и подходов к ним	x	x	x	x		2	2	2	2	x	x	x	x	
Ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, а также ветераны и инвалиды боевых действий - в отношении одного земельного участка, не используемого в предпринимательской деятельности, по выбору налогоплательщика	7 020	6 747	6 399	6 285		0	180	214	4	x	2,7%	3,3%	0,1%	
Государственные цирки - в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности (льгота введена с 01.01.2018 и отменена с 01.01.2019)	1	1	1	1		x	x	1	x	x	x	100,0%	x	
Организации - в отношении земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование для строительства эколого-познавательных комплексов (льгота введена с 01.01.2018)	x	x	x	x		x	x	1	1	x	x	x	x	
Общественные организации инвалидов - в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) для размещения объектов спортивно-оздоровительного назначения (льгота введена с 01.01.2018)	x	x	x	x		x	x	1	1	x	x	x	x	
Организации - в отношении земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование для размещения объектов внешнего благоустройства города: автомобильных дорог; объектов, предназначенных для освещения автомобильных дорог; объектов инженерной инфраструктуры автомобильных дорог (сетей и сооружений ливневой канализации); объектов инженерной защиты города (береговых сооружений и укреплений, набережных, защитных дамб); городских зеленых насаждений (парков, скверов, садов общего пользования); пляжей, фонтанов; кладбищ (льгота введена решением от 13.06.2018 № 23-286 и распространяется на правоотношения, возникшие с 01.01.2016)	x	x	x	x		0	0	2	2	x	x	x	x	
Организации - в отношении земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, используемых в целях проектирования и строительства объектов инфраструктуры метрополитена (льгота введена с 01.01.2019)	x	x	x	x		x	x	x	1	x	x	x	x	
Итого	x	x	x	x		544	722	760	525	x	x	x	x	

По результатам оценки эффективности налоговых льгот по земельному налогу за 2016-2018 годы все перечисленные налоговые льготы признаны эффективными, за исключением льготы, предоставленной в 2018 году категории «Государственные цирки...». Согласно пояснительной записке к проекту решения КГСД, льгота для данной категории была установлена в целях поддержки общественно-значимых организаций в жизнедеятельности г. Красноярска, осуществляющих реконструкцию (строительство) объектов в рамках подготовки к проведению на территории города XXIX Всемирной зимней Универсиады 2019 года. За 2018 год предоставленной льготой в размере 3,0 млн. рублей воспользовалась одна организация.

Все подготовительные мероприятия к Универсиаде-2019, в части реконструкции (строительства) объектов, должны были завершиться до конца 2018 года. Однако вышеуказанная организация реконструкцию принадлежащих ему объектов (строительство) не выполнила.

Льгота в соответствии с Постановлением № 477 признана неэффективной, подлежащей отмене. Решением КГСД от 13.06.2018 № 23-285 ее действие прекращено с 1 января 2019 года.

По результатам оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год все перечисленные налоговые расходы по земельному налогу востребованы, за исключением предоставленной льготы учреждениям социальной защиты – «в отношении земельных участков, непосредственно используемых такими учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения муниципальных функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством РФ полномочий органов городского самоуправления». Это обусловлено прекращением в 2019 году реализации государственных полномочий в сфере социальной защиты населения.

Куратор налогового расхода⁹ в результатах оценки эффективности налогового расхода за 2019 год указал на отсутствие необходимости сохранения вышеназванной льготы. Однако в аналитической записке¹⁰, направленной Главе города департаментом экономики, указано, что отмена данной льготы преждевременна, поскольку окончательная реорганизация органов социальной защиты населения не завершена и созданному МКУ «Центр предоставления мер социальной поддержки жителям города Красноярска» в будущем могут быть переданы земельные участки в целях осуществления уставной деятельности, что не соответствует Постановлению № 997¹¹.

По 3 категориям получателей льгот по земельному налогу – «организации - ...для строительства эколого-познавательных комплексов», «организации - ...для проектирования и строительства объектов инфраструктуры метрополитена», «общественные организации инвалидов - ...для размещения объектов спортивно-оздоровительного назначения» за 2019 год льготой по налогу воспользовались по 1 одному плательщику.

⁹ Управление социальной защиты населения администрации города

¹⁰ Аналитическая записка от 15.10.2020 № 1218-дэ «Об оценки эффективности налоговых расходов города Красноярска за 2019 год»

¹¹ На основании п.6 Порядка оценки выводы о необходимости сохранения эффективных и корректировки (отмене) неэффективных налоговых расходов должны быть сделаны на основании сводной оценки эффективности налоговых расходов.

Выводы:

предоставленные из бюджета города льготы в основном носят социальный характер, стимулирующие льготы отсутствуют;

доля льготополучателей по Решению о местных налогах в общем количестве налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы, снизилась на 0,5 процентных пунктов (с 3,4% в 2016 году до 2,9% в 2019 году) в связи с переходом с 01.01.2019 льготы для категории «Ветераны, имеющие право на льготы в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» на федеральный уровень;

основные получатели льготы по налогу на имущество физических лиц – многодетные семьи (семьи, имеющие трех и более детей, не достигших восемнадцатилетнего возраста).

3. Оценка эффективности предоставления льгот по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу

В бюджет города доходы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу зачисляются по нормативу 100% (ст. 61.2 БК РФ).

Доля поступлений от этих налогов в собственных доходах бюджета города за 4 года составила 10,3% (4 809,3 млн. рублей), в том числе за 2019 год – 9,8% (1 293,8 млн. рублей).

Краткая информация по местным налогам представлена на диаграмме.



Объем налоговых расходов по местным налогам за 4 года определен на основании информации УФНС по краю, департамента экономики и представлен в приложениях 4,5 к настоящему Заключению.

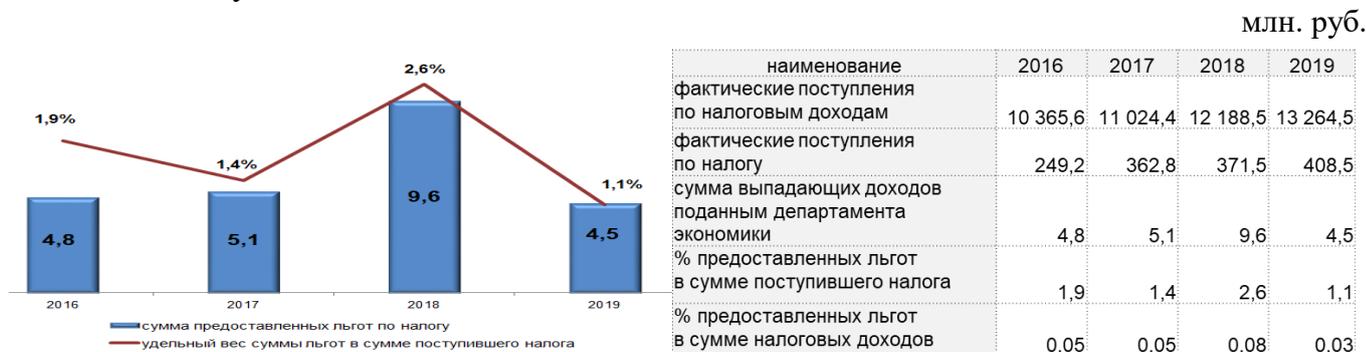
Департаментом экономики за 2016-2018 годы для оценки льгот, предоставленных физическим лицам, использовались сведения из базы данных, внедренной в указанном департаменте, и ежегодно обновляемой автоматизированной информационной системы «Местные налоги г. Красноярск», что не противоречит установленным требованиям Постановления № 477. Однако сведения УФНС по краю (форма № 5-МН) не соответствуют данным информационной системы «Местные налоги г. Красноярск».

Также в ходе проведения мероприятия были установлены разночтения в информации за 2019 год между УФНС по краю и данными, представленным министерством социальной политики края (в результате налоговым органом

информация была уточнена).

Анализ эффективности налоговых расходов по налогу на имущество физических лиц показал следующее.

Объем предоставленных льгот по налогу по категориям, установленным Решением о местных налогах (выпадающие доходы бюджета города), за 4 года составил 24,0 млн. рублей, из них в 2019 году - 4,5 млн. рублей, что на 6,2% меньше, чем в 2016 году.



Объем налоговых расходов по налогу на имущество физических лиц за 2019 год составил 1,1% от общей суммы дохода, поступившего в бюджет города, что ниже, чем в трех предыдущих периодах (в 2016 году – 1,9%, 2017 году – 1,4%, в 2018 году – 2,6%).

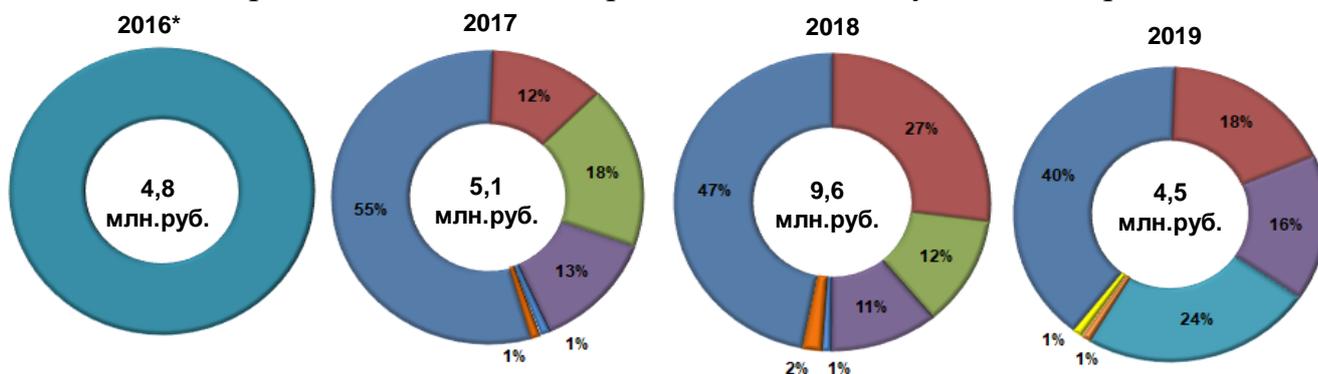
Установлено разночтение в объемах налоговых расходов по налогу на имущество физических лиц между сведениями департамента экономики и УФНС по краю (форма № 5-МН).

С 2016 по 2019 годы объем выпадающих доходов составил:

27,9 млн. рублей, из них в 2019 году – 3,3 млн. рублей (по информации администратора доходов - УФНС по краю);

24,0 млн. рублей, в том числе в 2019 году – 4,5 млн. рублей (по информации департамента экономики).

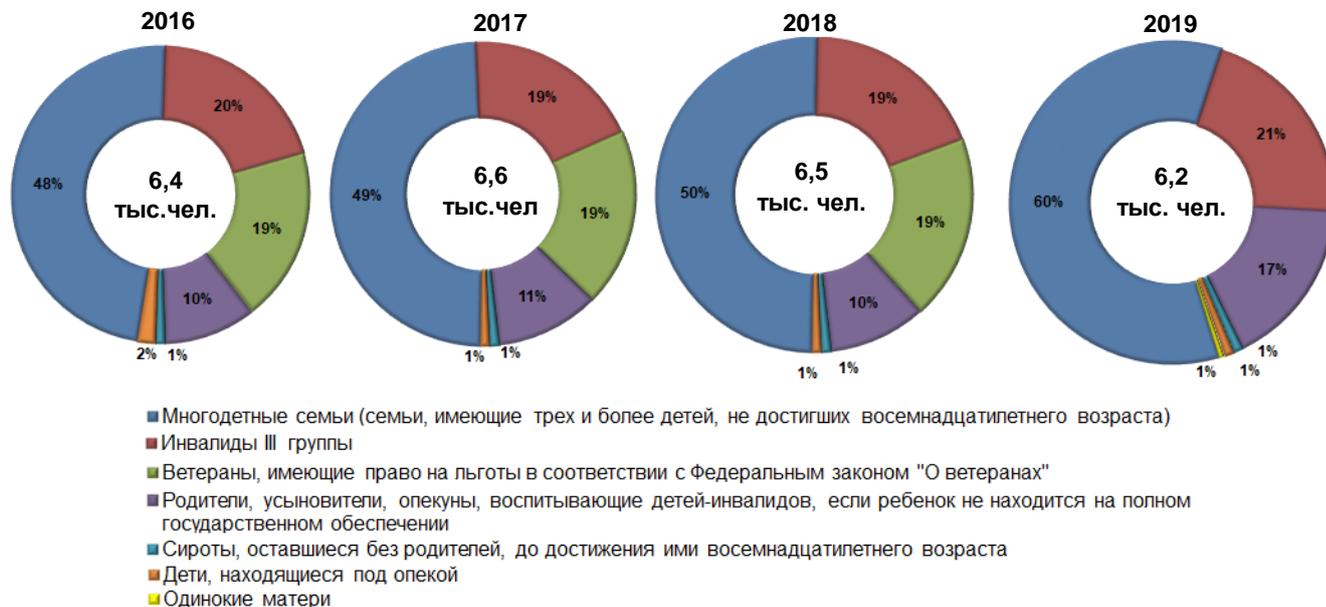
Объем предоставленных льгот в разрезе категорий налогоплательщиков по данным департамента экономики представлен на следующей диаграмме.



- Многодетные семьи (семьи, имеющие трех и более детей, не достигших восемнадцатилетнего возраста)
- Инвалиды III группы
- Ветераны, имеющие право на льготы в соответствии с Федеральным законом "О ветеранах"
- Родители, усыновители, опекуны, воспитывающие детей-инвалидов, если ребенок не находится на полном государственном обеспечении
- Сироты, оставшиеся без родителей, до достижения ими восемнадцатилетнего возраста
- Дети, находящиеся под опекой
- Одиноким матери

*сведения об объеме льгот в разрезе категорий налогоплательщиков отсутствуют

Структура налогоплательщиков, которым была предоставлена льгота по налогу на имущество физических лиц, по данным УФНС по краю, представлена на следующей диаграмме.



Основными получателями льгот по налогу являются многодетные семьи (семьи, имеющие трех и более детей, не достигших восемнадцатипятилетнего возраста), инвалиды III группы; ветераны, имеющие право на льготы в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» (с 2016 по 2018 годы); родители, усыновители, опекуны, воспитывающие детей-инвалидов, если ребенок не находится на полном государственном обеспечении.

В соответствии с Постановлением № 997 в апреле 2020 года утвержден паспорт налогового расхода, по которому предусмотрена льгота по налогу на имущество физических лиц.

Куратором этого налогового расхода определено управление социальной защиты населения. Цели социально-экономической политики города, для достижения которых предоставлена вышеуказанная льгота, определены в муниципальной программе «Социальная поддержка населения города Красноярска». Показатель (индикатор) достижения целей муниципальной программы – «Удельный вес граждан, фактически пользующихся дополнительными мерами социальной поддержки, имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки и обратившихся за их получением».

Анализ данного паспорта и результаты оценки эффективности налогового расхода, по которому предусмотрена льгота по налогу на имущество физических лиц, за 2019 год показал следующее.

Вышеуказанная муниципальная программа действует только один год¹², в то время как дата прекращения действия льготы не определена (бессрочная).

Данная программа регулирует вопросы назначения и предоставления дополнительных мер социальной поддержки, которые установлены правовыми

¹² Постановление администрации города от 27.03.2015 № 153 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска»

актами города, а не вопросы предоставления налоговых льгот в соответствии с Решением о местных налогах.

Следует отметить, что на уровне субъекта РФ налоговые расходы по налогу на имущество физических лиц учитываются в государственной программе края «Управление государственными финансами», так как оказывают влияние на поступление доходов в бюджет.

В соответствии с НК РФ налоговые льготы предоставляет УФНС по краю. Вместе с тем, данный орган в обозначенной программе не отнесён к субъектам правоотношений системы социальной защиты населения.

В ходе анализа данных, представленных министерством социальной политики края и УФНС по краю, выявлены разночтения в части количества льготополучателей и суммы налоговых расходов за 2019 год, которые в ходе мероприятия уточнены налоговым органом. В результате сумма отклонений данных, содержащихся в аналитической записке и результатах оценки эффективности налогового расхода, подготовленных управлением социальной защиты населения, от уточненных сведений составила:

по количеству льготополучателей – на 555 человек;

по сумме полученной льготы – на 1,2 млн. рублей.

Данный факт может свидетельствовать о недостатке существующей процедуры оценки налоговых расходов.

Искажение сведений повлияло на достоверность информации о сумме предоставленных налоговых расходов по налогу на имущество физических лиц за 2019 год, отраженной в Основных направлениях налоговой политики.

Вывод:

за 2019 год установлено разночтение количества льготополучателей и объемов льгот по налогу на имущество физических лиц, предоставленных по Решению о местных налогах, в сведениях департамента экономики, Министерства социальной политики и УФНС по краю.

4. Анализ эффективности налоговых расходов по земельному налогу

Объем предоставленных льгот по земельному налогу по категориям, установленным Решением о местных налогах, за 4 года составил 3 311,8 млн. рублей, из них в 2019 году - 1 064,2 млн. рублей, что на 66% выше, чем объем льгот, предоставленных в 2016 году.



Следует отметить, что сумма налоговых расходов по земельному налогу в 2018 году практически сравнялась с объемом налога, поступившего в бюджет города, а в 2019 году впервые превысила объем поступившего налога в бюджет города (885,3 млн. рублей) на 20,2%.

Предоставление льгот в таком объеме не учитывает Основные направления налоговой политики, основная цель которых - увеличение собственных доходов бюджета города и увеличение уровня долговой устойчивости города.

Полагаем необходимым комплексно (с учетом Основных направлений налоговой политики, а также в рамках межбюджетных отношений) рассмотреть вопрос о сохранении (отмене) льгот по земельному налогу для органов местного самоуправления и государственной власти, а также краевых и муниципальных учреждений с учетом того, что в случае отмены названных льгот один из показателей¹³, характеризующий уровень долговой устойчивости города, 2019 году снизится на 5 процентных пунктов.

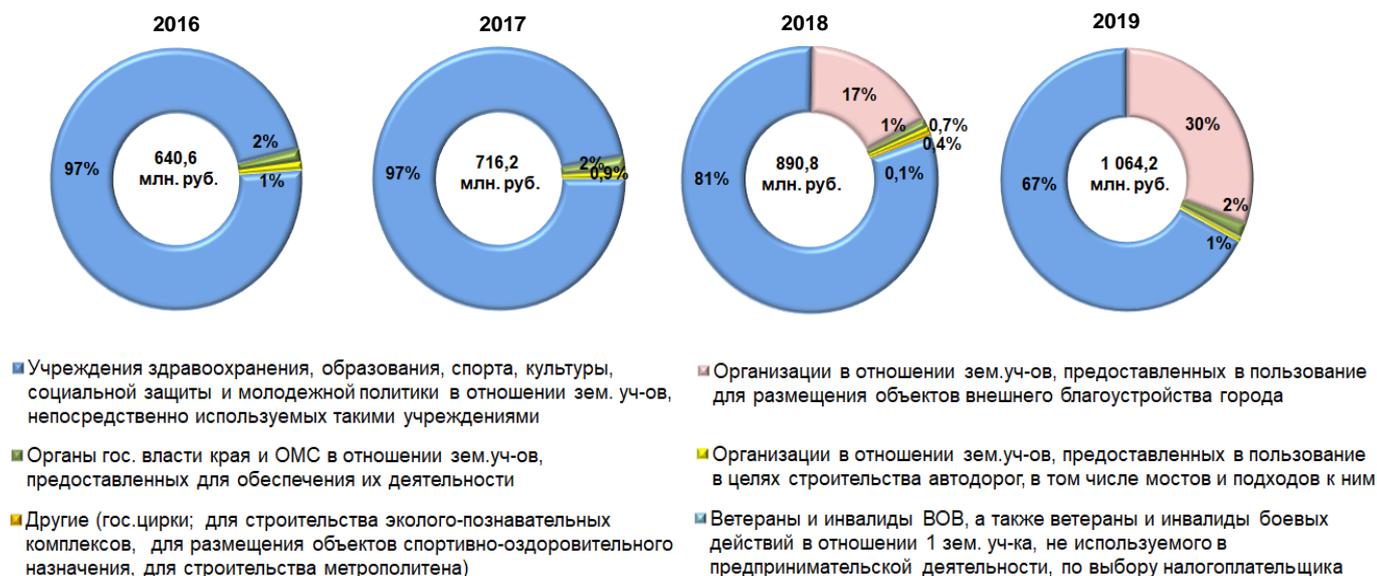
Структура налогоплательщиков, которым была предоставлена льгота по земельному налогу, по данным УФНС по краю представлена на следующей диаграмме.



Основными получателями льгот по земельному налогу, предоставленных по Решению о местных налогах, являются учреждения здравоохранения, образования, спорта, культуры и социальной защиты - в отношении земельных участков, непосредственно используемых такими учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти края или органов городского самоуправления.

¹³Объем государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений (безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц)

Объем предоставленных льгот в разрезе категорий налогоплательщиков по данным департамента экономики представлен на диаграмме.



Две трети предоставленных по налогу льгот приходилось на органы городского самоуправления и вышеуказанные муниципальные учреждения (2017 год – 68%, 2018 год - 73%, 2019 год – 75%). Общий объем предоставленных льгот за три года составил 1 935,6 млн. рублей.

Почти одна треть приходится на краевые структуры (2017 год – 32%, 2018 год - 27%, 2019 год – 25%). Общий объем предоставленных льгот за три года составил 734 млн. рублей (приложение 6 к настоящему Заклучению).

В ходе проведения КСП мероприятий были выявлены факты передачи в аренду зданий, строений, помещений, или временных сооружений находящихся на земельных участках, в отношении которых Решением о местных налогах установлена льгота по уплате земельного налога¹⁴. В связи с чем, земля, расположенная под такими зданиями, строениями и помещениями, не подлежит освобождению от налогообложения, учитывая формулировку налоговой льготы, поскольку непосредственно не используется учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти края или органов городского самоуправления. Таким образом, освобождение от уплаты налога в части такой земли не соответствует правовой природе льготы по земельному налогу и принципу платности использования земли.

Вместе с тем, Решение о местных налогах не содержит норму, которая бы устанавливала положение о непредоставлении налоговых льгот в случае, если вышеуказанные учреждения сдают в аренду части/доли земельных участков, как то предусмотрено в других регионах (Москва, Санкт-Петербург).

¹⁴ Проверка деятельности муниципального автономного учреждения «Красноярский парк флоры и фауны «Роев ручей» по использованию средств, предоставленных из бюджета города Красноярска, и соблюдению порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом за 2018 год и истекший период 2019 года, «Анализ деятельности муниципального автономного учреждения «Центр реализации социальных проектов»

Выводы:

сумма предоставленных льгот по земельному налогу с 2016 года к 2019 году увеличилась на 66,1% (с 640,6 млн. рублей до 1 064,2 млн. рублей), и впервые в 2019 году превысило объем поступлений налога, что не соответствует Основным направлениям налоговой политики;

Решение о местных налогах не предусматривает отмену льготы по земельному налогу учреждениям в случае передачи ими в аренду земельных участков либо имущества, расположенного на этих участках.

5. Оценка эффективности предоставления льгот (налоговых расходов) по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу

I. За период 2016-2018 годов:

срок проведения оценки эффективности налоговых льгот и оценки потерь бюджета города от предоставленных по Решению о местных налогах льгот департаментом экономики соблюдался;

аналитические записки по результатам проведенной оценки департаментом экономики своевременно направлялись Главе города (перед представлением в КГСД проекта бюджета города на очередной финансовый год);

предоставленные льготы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу (за исключением льготы «Государственным циркам») департаментом экономики признаны эффективными и не требовали корректировки;

льгота по земельному налогу для категории «Государственные цирки» признана неэффективной и с 2019 года Решением КГСД отменена.

Вместе с тем, ответственным органом признавалась эффективной на протяжении трех лет (с 2016 по 2018 годы) льгота по категориям налогоплательщиков, которые за льготой не обращались – «Герои Социалистического труда, а также лица, награжденные орденами Трудовой Славы, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР», что может свидетельствовать о формальном подходе департамента к оценке эффективности предоставления налоговой льготы.

Также выявлены другие недостатки в оценке эффективности налоговых льгот, указанные в приложении 7 к настоящему Заключению.

II. За 2019 год:

срок проведения оценки эффективности налоговых льгот и оценки потерь бюджета города от предоставленных по Решению о местных налогах льгот департаментом экономики соблюдался;

аналитические записки по результатам проведенной оценки департаментом экономики своевременно направлялись Главе города (перед представлением в КГСД проекта бюджета города на очередной финансовый год);

результаты оценки учитывались при формировании Основных направлений налоговой политики и проведении оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Кураторами налоговых расходов, исходя из сведений паспортов налоговых расходов, льготы были отнесены к 2-м целевым категориям - социальным

и техническим. Паспорта содержали показатели (индикаторы) достижения целей 6-ти муниципальных программ¹⁵ и целей Стратегии развития города до 2030 года¹⁶.

По результатам рассмотрения 21 паспорта налоговых расходов, утвержденного кураторами налоговых расходов (по земельному налогу - 20 паспортов, по налогу на имущество физических лиц - 1 паспорт), а также оценки эффективности налоговых расходов отмечаем следующее.

1) В паспорте налогового расхода по налогу на имущество физических лиц указано 7 целевых категорий плательщиков, которым Решением о местных налогах установлена льгота. Результаты оценки эффективности налогового расхода данного налогового расхода сформированы также в отношении всех категорий плательщиков. Вместе с тем, исходя из норм Решения о местных налогах, а также содержания Постановления № 997 в отношении каждой целевой категории должен быть сформирован отдельный паспорт налогового расхода и проведена оценка эффективности налогового расхода. Таким образом, оценка эффективности налоговых расходов в отношении данных целевых категорий проведена с нарушением Постановления № 997.

2) Вид льготы по земельному налогу для категорий налогоплательщиков - органы городского самоуправления, краевые и муниципальные учреждения культуры, спорта, образования и т.п. определен в паспортах налоговых расходов, как «освобождение от налогообложения». При этом цели предоставления льготы в 19 паспортах - разнонаправленные, в том числе:

- оптимизация финансовых потоков бюджета - в 8 паспортах;
- обеспечение развития современной социокультурной инфраструктуры, необходимой для непрерывного роста качества жизни горожан в соответствии с передовым российским и общемировым опытом, - в 6 паспортах;
- формирование позитивного имиджа города и создание условий для роста инвестиционной и деловой привлекательности - в 2 паспортах;
- меры социальной поддержки - в 1 паспорте;
- развитие транспортной инфраструктуры - в 1 паспорте;
- улучшение качества жизни населения и доступности услуг населению - в 1 паспорте.

Проведенный анализ показал, что не прослеживается связь указанных целей с предоставлением соответствующих налоговых льгот. Все указанные льготополучатели получают финансирование либо из бюджета по смете либо им выделяется субсидия. Таким образом, предоставление анализируемой льготы или ее отмена не отразится, например, на качестве и доступности услуг населению.

Такая цель предоставления льготы, как «оптимизация финансовых потоков бюджета», не предусмотрена ни в муниципальных программах, ни в Стратегии

¹⁵«Развитие образования в г. Красноярске», «Развитие физической культуры, спорта и туризма в г. Красноярске», «Развитие культуры в г. Красноярске», «Социальная поддержка населения в г. Красноярске», «Развитие молодежной политики г. Красноярска», «Обеспечение граждан г. Красноярска жилыми помещениями и объектами инженерно-транспортной и коммунальной инфраструктуры», «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и дорожного комплекса г. Красноярска»

¹⁶Решение КГСД от 18.06.2019 № 3-42 «О стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года»

развития города до 2030 года. Исходя из положений Постановления № 997 такие налоговые расходы целесообразно либо отнести к непрограммным расходам либо рассмотреть вопрос об их отмене, как, например, в городе Томске. В городах Новосибирск, Омск, Волгоград льготы по земельному налогу учреждениям не предоставляются. Подобное решение послужит увеличению собственных доходов бюджета города и положительно повлияет на достижение высокой долговой устойчивости города.

3) В результатах оценки эффективности налогового расхода, по которому предусмотрена льгота по налогу на имущество физических лиц и льгота по земельному налогу для категории «Ветераны...», не приведено сравнение расходов бюджета города в случае применения альтернативных механизмов достижения целей муниципальной программы и объемов предоставленных льгот, что не соответствует требованиям п.11 Порядка оценки, согласно которому должен быть осуществлен расчет прироста показателя (индикатора) достижения целей муниципальной программы на 1 рубль налогового расхода и на 1 рубль расходов бюджета города для достижения того же показателя (индикатора) в случае применения альтернативных механизмов (куратор – управление социальной защиты населения).

4) В отсутствие сведений «о наличии данных по проживающим в городе в 2019 году людей, относящихся к категории граждан, которым предоставлена льгота по налогу, и о наличии у данных категорий населения объектов недвижимости» предлагается принять востребованность данного налогового расхода на уровне 100%, что свидетельствует о формализованном характере проведенной оценки.

5) Во всех результатах оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год (в пункте 4.1) не отражен порядок определения общего количества плательщиков, источники сведений или порядок расчета, что не соответствует п.8 Порядка оценки. Согласно пояснениям департамента экономики у УФНС по краю отсутствует обязанность предоставлять в адрес органов местного самоуправления информацию о количестве налогоплательщиков имеющих право на получении льготы.

6) Не проведена оценка результативности налогового расхода и оценка бюджетной эффективности в отношении «земельных участков, непосредственно используемых учреждениями молодежной политики для выполнения работ (оказания услуг) в целях реализации полномочий в сфере молодежной политики, осуществляемых органами государственной власти края», что не соответствует п.10 Порядка оценки. Вместе с тем, льгота признана высокоэффективной и подлежит сохранению на 2020 год (куратор – главное управление молодежной политики и туризма).

При констатации куратором налогового расхода факта невозможности оценить востребованность льготы и ее бюджетную эффективность, им же сделан вывод, о том, что льгота является высокоэффективной и требует сохранения на 2020 год.

7) В 7 паспортах указано два куратора соответствующего налогового расхода, что не соответствует форме паспорта налогового расхода предусматривающего указание одного, а не нескольких кураторов налогового расхода.

8) Не приводится расчет вклада налогового расхода в достижение целей соответствующих муниципальных программ, направлений социально-экономической политики города (который определяется как разница между значением указанного показателя с учетом льготы и значением указанного показателя без учета льготы), что не соответствует п.9 Порядка оценки.

9) Не приведено числовое значение критерия результативности налогового расхода «Объем сокращения расходов на обеспечение деятельности органов городского самоуправления (тыс. рублей)», что не соответствует п.9 Порядка оценки (куратор – департамент экономики).

10) Не указан источник информации об установленных значениях показателей (индикаторов) достижения целей муниципальных программ и (или) целей социально-экономической политики города, что не соответствует п.2.4 Макета результатов оценки эффективности (куратор – департамент экономики, главное управление по физической культуре и спорту, управление социальной защиты населения). Согласно пояснениям департамента экономики, в связи с дублированием информации в паспортах и в результатах оценки эффективности налоговых расходов, источник информации указали только в паспорте налогового расхода.

11) Признаны эффективными льготы в отсутствии результатов оценки результативности и бюджетной эффективности (куратор – главное управление молодежной политики и туризма, департамент экономики).

12) Неверно указаны реквизиты муниципальной программы в разделе 2.3 результатов оценки эффективности налогового расхода (куратор - главное управление молодежной политики и туризма).

13) В результатах оценки эффективности налогового расхода по земельному налогу в отношении льготы предоставленной «организации... для проектирования и строительства объектов инфраструктуры метрополитена» указана целевая категория налогового расхода «социальные налоговые расходы», а цель предоставления льготы иная - «оптимизация встречных потоков бюджета», что не соответствует Постановлению № 997 (куратор – департамент градостроительства).

14) В результатах оценки эффективности налогового расхода (п. 2.6) указаны 2 критерия эффективности налогового расхода, которые являются показателями 2-х подпрограмм муниципальной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и дорожного комплекса города Красноярск». Вместе с тем, фактически результаты оценки целесообразности налогового расхода проводятся не по показателям, а по индикаторам муниципальной программы (куратор – департаментом городского хозяйства).

15) Отсутствует единообразие в результатах оценки налоговых расходов, например:

критерии результативности налогового расхода установлены не к отчетному периоду – 2019 году, а либо к 2020 году, либо к 2019-2022 годам;

сравнительный анализ объема расходов организационно-административного характера

при одинаковом характере льгот, а также целевых категорий налогового расхода, разными кураторами влияние налогового расхода на достижение целей муниципальных программ определено по-разному: у одних – прямое, у других – косвенное;

востребованность налогового расхода за 2015-2019 годы некоторыми кураторами приведена с разбивкой по годам, другими – без разбивки;

по налоговым льготам, предоставленным с целью «оптимизация финансовых потоков», одним куратором налоговых расходов (главное управление образования) результаты оценки бюджетной эффективности указываются одинаковыми при предоставлении льготы и при применении альтернативных механизмов, другими, например, департаментом градостроительства, делается вывод о том, что альтернативный механизм финансирования учреждений на уплату налога повлечет дополнительные расходы административного характера.

Вывод:

выявлены отдельные недостатки при проведении кураторами налоговых расходов оценки эффективности налоговых расходов.

Основные выводы по результатам мероприятия:

В городе завершено формирование системы документов по контролю, учёту и оценке налоговых расходов, которые требуют доработки с учетом выявленных недостатков.

Правовыми актами города полномочиями по оценке эффективности предоставления льгот по налоговым расходам наделен департамент экономики, вместе с тем, исходя из анализа его функций (полномочий), а также учитывая подходы по управлению налоговыми расходами, определенными на уровне федерации и субъекта РФ, такими полномочиями целесообразно наделить финансовый орган.

Срок и порядок проведения оценки эффективности налоговых льгот и оценки потерь бюджета города от предоставленных по Решению о местных налогах льгот департаментом экономики соблюдался.

Предоставление налоговых льгот по земельному налогу муниципальным и краевым учреждениям, в случае если эти учреждения сдают в аренду здания, строения, помещения, или временные сооружения, а также части/доли земельных участков, не соответствует правовой природе установленной льготы и принципу платности использования земли. Такой подход не соответствует Основным направлениям налоговой политики, основная цель которых – увеличение собственных доходов бюджета города и увеличение уровня долговой устойчивости города.

В ряде случаев не прослеживается взаимосвязь между целями предоставления льгот и целями муниципальных программ, указанными в паспортах налоговых расходов.

Рекомендации:

Администрации города:

1. Рассмотреть вопрос о возможности определения департамента финансов органом, ответственным за оценку объемов налоговых расходов и обобщение результатов оценки эффективности налоговых расходов (по аналогии с подходами, примененными на федеральном и краевом уровнях).

2. Урегулировать правовыми актами города процедуру, в том числе сроки рассмотрения Главой города вопроса об отмене или сохранении налоговой льготы в случае ее неэффективности, а также единый порядок рассмотрения обращений:

налогоплательщиков и иных заинтересованных лиц об установлении льгот по местным налогам с целью снижения налоговой нагрузки или создания благоприятных условий для оказания, в том числе, услуг в социальной сфере, повышения их качества и доступности, либо об отмене налоговых льгот;

органов администрации города и иных заинтересованных лиц об установлении (отмене) льгот по местным налогам с целью уменьшения расходов налогоплательщиков, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджета, а также стимулирования экономической активности субъектов предпринимательской деятельности, развития и поддержки инвестиционной привлекательности отраслей экономики для последующего увеличения доходов бюджета города по местным налогам.

3. Доработать положения порядков, утвержденных Постановлением № 997, с учетом выявленных недостатков.

4. Рассмотреть вопрос о целесообразности:

предоставления льгот по земельному налогу муниципальным и краевым учреждениям с целью увеличения собственных доходов бюджета города и увеличения уровня долговой устойчивости города, как то предусмотрено в Основных направлениях налоговой политики;

указания в паспортах налогового расхода по земельному налогу в отношении физических лиц и по налогу на имущество физических лиц муниципальной программы «Социальная поддержка населения города Красноярска» в качестве акта, определяющего цели, для достижения которых предоставлена льгота, так как данная программа регулирует вопросы дополнительных мер социальной поддержки, которые установлены правовыми актами города, а не вопросы предоставления налоговых льгот в соответствии с Решением о местных налогах.

5. Рассмотреть вопрос о закреплении в Решении о местных налогах нормы о том, что предоставленные учреждениям налоговые льготы по земельному налогу не распространяются на земельные участки/части/доли в случаях передачи учреждениями в аренду зданий, строений, помещений или временных сооружений, находящихся на этих участках, а также в случаях передачи в аренду части/доли земельных участков, не используемых учреждениями для выполнения работ (оказания услуг) и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации (осуществления) предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти края

или органов городского самоуправления, а также предусмотреть механизм расчета земельного налога в таких случаях.

6. Рассмотреть вопрос об установлении ответственности кураторов за проведение оценки результативности налоговых расходов.

Кураторам налоговых расходов:

1. Рассмотреть вопрос об уточнении в паспортах налоговых расходах целевые категории налоговых расходов, имеющие признаки стимулирующего характера, по двум категориям льготополучателей («организации -...для строительства эколого-познавательных комплексов», «организации -...для проектирования и строительства объектов инфраструктуры метрополитена»).

2. Принять меры:

по устранению недостатков в паспортах налоговых расходов и в результатах оценки эффективности налоговых расходов, выявленных по результатам проведенного мероприятия;

по недопущению разночтений в информации о количестве льготополучателей и сумме налоговых расходов.

Заместитель председателя
Контрольно-счетной палаты

О.И. Хандошко