



**КОНТРОЛЬНО – СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА ЧЕРКЕССКА**

369000, КЧР, г. Черкесск, ул. У.Алиева, 45, тел./факс (878-2) 26-06-34
E-mail: kspcherkessk@mail.ru

«30» 12 2019 г.

№ 34

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ за 2017, 2018 годы

1. Основание для проведения экспертизы: п. 6 ч.2 ст.9 Федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», п. 6 ст.8 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования города Черкесска, утвержденным решением Думы муниципального образования города Черкесска от 01.03.2013 №21 и пп. 1.9 п.1 «Экспертно-аналитические мероприятия» Плана работы Контрольно-счетной палаты муниципального образования города Черкесска на 2019 год.

2. Цель экспертизы: сокращение потерь бюджета муниципального образования, связанных с предоставлением налоговых льгот по местным налогам и иных льгот и преимуществ, оптимизация системы налоговых льгот и преимуществ.

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено. на основании следующих нормативно-правовых актов:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации;
2. Налоговый кодекс Российской Федерации;
3. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
4. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 02.09.2011 N 286 «Об утверждении Порядка ежегодной оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, установленных нормативными правовыми актами Карачаево-Черкесской Республики»;
5. Постановление Мэрии муниципального образования города Черкесска от 02.03.2015 N325 «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов при подготовке проектов нормативно-правовых актов представительного органа муниципального образования города Черкесска о налогах»;
6. Решение Думы муниципального образования города Черкесска от 26.11.2014 N 94 «Об установлении налога на имущество физических лиц на территории муниципального образования города Черкесска»;
7. Решение Думы муниципального образования города Черкесска от 31.03.2016 N 27 «Об установлении земельного налога на территории города Черкесска».

Оценка эффективности налоговых льгот предусматривает определение бюджетной и социальной эффективности их применения в отношении тех или иных видов местных налогов с учетом особенностей отдельных категорий налогоплательщиков.

Объектом оценки эффективности налоговых льгот являются потери бюджета города Черкесска, обусловленные предоставлением налоговых льгот по местным налогам, и эффект от предоставления налоговых льгот.

Под потерями бюджета, обусловленными предоставлением налоговых льгот, понимаются суммы недополученных доходов бюджета города в результате предоставления налоговых льгот по местным налогам.

Под эффектом от предоставления налоговых льгот понимаются финансово-экономические и социальные последствия предоставления налоговых льгот действующих на территории города Черкесска.

В качестве эффекта от предоставления налоговых льгот, используемого при расчете социальной эффективности, рассматривается:

- повышение уровня жизни населения города в результате введения налоговых льгот;
- увеличение денежных средств, расходуемых отдельными категориями налогоплательщиков на социально значимые для города цели в связи с предоставлением налоговых льгот.

В качестве эффекта от предоставления налоговых льгот, используемого при расчете бюджетной эффективности, рассматривается:

- прирост налоговых поступлений в бюджет города, связанный с предоставлением налоговой льготы;
- экономия средств бюджета города Черкесска.

I. Оценка эффективности предоставления налоговых льгот.

Согласно ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации к местным налогам относятся два вида налогов: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

В соответствии с пунктом 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации «льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах».

В целях установления единого подхода при рассмотрении предложений о предоставлении отдельным категориям налогоплательщиков налоговых льгот и повышения эффективности предоставляемых налоговых льгот по местным налогам, руководствуясь Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органам местного самоуправления муниципальных образований КЧР Правительством Карачаево-Черкесской Республики рекомендовано (п. 3 Постановления Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 02.09.2011 N 286 «Об утверждении Порядка ежегодной оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, установленных нормативными правовыми актами Карачаево-Черкесской Республики») принять нормативные правовые акты (Порядок) по оценке эффективности налоговых льгот и ставок налогов и проводить ежегодную оценку эффективности налоговых льгот и пониженных ставок, установленных нормативными правовыми актами муниципального образования.

На период 2017 – 2018 гг. Постановлением Мэрии муниципального образования города Черкесска от 02.03.2015 N 325 Утвержден Порядок оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов при подготовке проектов нормативно-правовых актов представительного органа муниципального образования города Черкесска о налогах (далее-Порядок N 325).

Порядком N 325 предусмотрены Показатели оценки эффективности налоговых льгот:

1. Бюджетная эффективность - оценка результата хозяйственной деятельности категорий налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы, с точки зрения влияния на доходы и расходы бюджета города Черкесска.

Бюджетная эффективность установленных налоговых льгот признается положительной, если сумма дополнительных поступлений доходов, сокращения расходов в бюджет города Черкесска по категориям налогоплательщиков, имеющих возможность использовать налоговую льготу, превышает или равна сумме установленных налоговых льгот за рассматриваемый период.

2. Социальная эффективность - оценка степени достижения социально значимого эффекта, которая выражается в изменении качества и объема предоставляемых услуг в результате реализации налогоплательщиками системы мер, направленных на повышение уровня жизни населения.

Социальная эффективность установленных налоговых льгот признается положительной, если предоставление налоговых льгот обеспечило достижение одной из следующих целей:

- рост заработной платы;
- создание новых рабочих мест;
- улучшение условий труда;
- создание льготных условий для оплаты услуг незащищенным слоям населения.

3. Экономическая эффективность - оценка динамики финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы.

Экономическая эффективность установленных налоговых льгот признается положительной, если в результате предоставления налоговых льгот обеспечена положительная динамика финансово-экономических показателей деятельности налогоплательщиков:

- прибыльность;
- рентабельность;
- расширение ассортимента продукции,
- снижение себестоимости продукции;
- ввод производственных фондов.

Оценка эффективности налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам - физическим лицам из числа социально незащищенных категорий граждан, не производится.

Порядком N 325 также предусмотрены:

1. Сроки проведения оценки эффективности налоговых льгот;
2. Порядок проведения оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот;
3. Порядок проведения оценки эффективности планируемых к предоставлению налоговых льгот;
4. Оформление результатов оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот.

1.1. Земельный налог

Земельный налог устанавливается главой 31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований, что следует из статьи 387 Налогового кодекса Российской Федерации. Также, в соответствии со статьей 387 Налогового кодекса Российской Федерации, устанавливая налог, представительные органы муниципальных образований определяют налоговые ставки в пределах, установленных главой 31 Налогового кодекса Российской Федерации, порядок и сроки уплаты налога. Могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Налогоплательщиками земельного налога, согласно статьи 388 Налогового кодекса Российской Федерации, признаются организации, физические лица, обладающие земельными

участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Правом пожизненного наследуемого владения могут обладать только граждане, на что указывает пункт 1 статьи 266 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Решением Думы муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики от 31.03.2016 N 27 «Об установлении земельного налога на территории города Черкесска» (в ред. Решений Думы МО г. Черкесска от 27.10.2016 N 85, от 30.03.2017 N 28) (далее-Решение Думы №27) установлены:

- земельный налог на территории города Черкесска;
- дифференцированные налоговые ставки;
- порядок и сроки уплаты налога;
- налоговые льготы;
- порядок и сроки предоставления налогоплательщиками документов, подтверждающих право на уменьшение налоговой базы.

Согласно пункту 4 Решения Думы №27 Дума города Черкесска, используя свое право, в дополнение к федеральным льготам освободила полностью от уплаты земельного налога:

- ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны;
- казенные предприятия в отношении земельных участков под строящимися либо реконструируемыми объектами социальной сферы и коммунальной инфраструктуры на территории города Черкесска, на срок такого строительства либо реконструкции.

Информация статистической налоговой отчетности за 2017, 2018 гг. формы № 5-МН «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам» отражена в таблице.

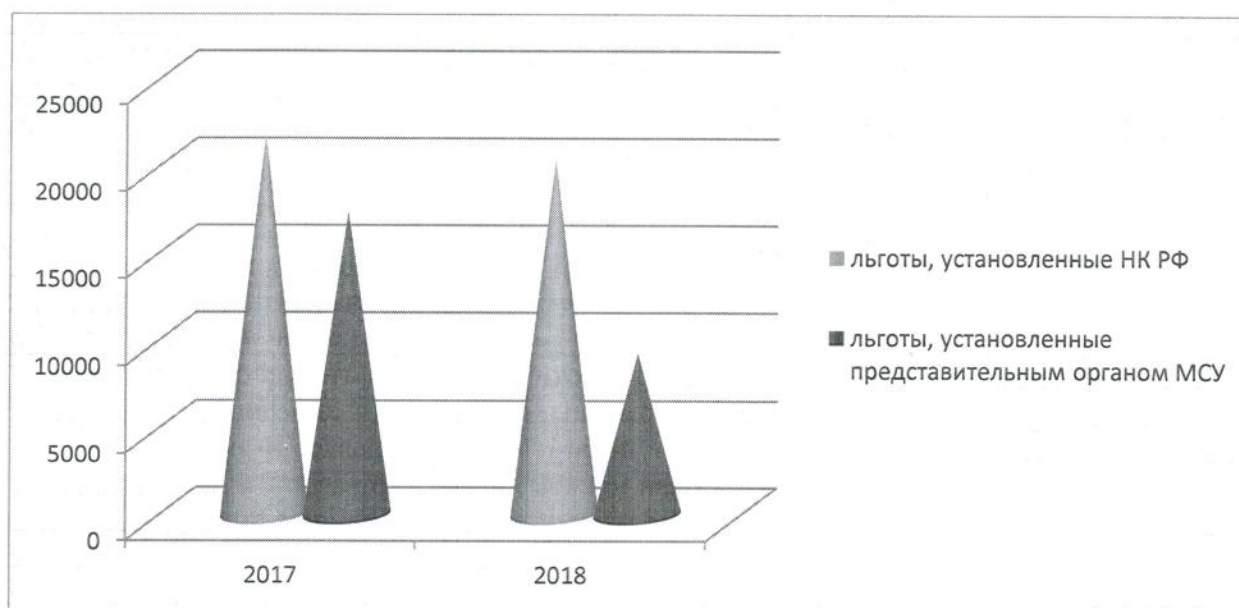
тыс. руб.

Показатели	2017 год	2018 год
1.	2.	3.
Земельный налог по	юридическим	лицам
Кол-во налогоплательщиков, в т.ч.:	330	312
которым начислен налог к уплате	322	308
применяющих налоговые льготы, из них:	8	6
льготы, установленные ст. 395 НК РФ	7	5
льготы, установленные в соответствии с п.2 ст. 387 НК РФ НПА представительных органов муниципальных образований;	1	1
применяющих налоговые ставки, установленные нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований в размере 0%	0	0
Количество земельных участков, учтенных в базе данных налоговых органов, единиц	812	708
Кол-во земельных участков, в отношении которых исчислен земельный налог к уплате, единиц	689	591
Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет	68 222,0	63 033,0
Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу, из них:	22 174,0	14 529,0
льгот, установленных ст. 395 НК РФ	5 044,0	5 303,0
льгот, установленных в соответствии с п.2 ст. 387 НК РФ НПА представительных органов муниципальных образований	17 331,0	9 226,0
Земельный налог по	физическим	лицам
Кол-во налогоплательщиков, в т. ч.:	24 072	24 785
Которым исчислен налог к уплате	18 546	18 754

которым исчислен налог на сумму менее 100 руб., и не направляется налоговое уведомление	693	0
применяющих налоговые льготы, из них:	9 356	10 512
льготы, установленные п.5 ст. 391 НК РФ	9 353	10 510
льготы, установленные в соответствии с п.2 ст. 387 НК РФ НПА представительных органов муниципальных образований, в том числе:	30	23
Кол-во земельных участков, учтенных в базе данных налоговых органов, единицы	22 271	22 897
Кол-во земельных участков, в отношении которых исчислен земельный налог к уплате	17 324	17 417
Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет	72 268,0	64 579,0
Сумма налога менее 100 руб., по которым не направляется налоговое уведомление	32,0	0
Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу, из них:	16 707,0	14 993,0
льгот, установленных ст. 391 НК РФ	16 689,0	14 981,0
льгот, установленных в соответствии с п.2 ст. 387 НК РФ НПА представительных органов муниципальных образований, в том числе:	11,0	12,0

Следует обратить внимание, что в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налоговые льготы и налоговые ставки являются разными элементами налогообложения. Согласно пункту 1 статьи 17 Налогового кодекса налоговая ставка является самостоятельным и обязательным элементом налогообложения. В свою очередь в соответствии с пунктом 2 данной нормы налоговые льготы могут устанавливаться в акте законодательства о налогах и сборах при установлении налога.

Структура предоставленных налоговых льгот и преимуществ по земельному налогу, установленных НК РФ и представительными органами местного самоуправления (согласно отчету формы 5-МН за 2018 год в сравнении с 2017 годом) представлена на диаграмме:



Данные отчета 5-МН показывают, что в 2018 году произошло значительное уменьшение потерь доходов местного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных Думой города Черкесска на 7 910,0 тыс. рублей (с 17 342,0 тыс. рублей за 2017 год до 9 238,0 тыс. рублей за 2018 год).

В 2018 году потери бюджета города Черкесска по земельному налогу, исчисленному налоговыми органами за 2017 год, составили 38 881,0 тыс. рублей или 41,3% полученных в 2018 году доходов от земельного налога (94 198,4 тыс. рублей согласно решению Думы муниципального образования города Черкесска от 30.05.2019 N 37 «Об исполнении бюджета города Черкесска за 2018 год»), из них льготы, предоставленные Думой города Черкесска, в соответствии со статьей 387 Налогового кодекса Российской Федерации, составили 17 342,0 тыс. рублей или 44,6% от всех предоставленных льгот, из которых:

- льготы по земельному налогу в виде освобождения от налогообложения юридических лиц (казенных предприятий в отношении земельных участков под строящимися либо реконструируемыми объектами социальной сферы и коммунальной инфраструктуры на территории города Черкесска, на срок такого строительства либо реконструкции) – 17 130,0 тыс. рублей;
- льготы по земельному налогу в виде освобождения от налогообложения физических лиц (ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны) – 12,0 тыс. рублей.

В 2019 году потери бюджета города Черкесска по земельному налогу, исчисленному налоговыми органами за 2018 год, составили всего 29 522,0 тыс. рублей или 26,0% от плановых показателей доходов от земельного налога 2019 года (113 754,0 тыс. рублей согласно решению Думы муниципального образования города Черкесска от 20.12.2018 N 102 (ред. от 26.09.2019) «О бюджете города Черкесска на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»), из них льготы, предоставленные Думой города Черкесска, в соответствии со статьей 387 Налогового кодекса Российской Федерации, составили 9 238,0 тыс. рублей или 29,6% от всех предоставленных льгот, из которых:

- льготы по земельному налогу в виде освобождения от налогообложения юридических лиц (казенных предприятий в отношении земельных участков под строящимися либо реконструируемыми объектами социальной сферы и коммунальной инфраструктуры на территории города Черкесска, на срок такого строительства либо реконструкции) – 9 226,0 тыс. рублей;
- льготы по земельному налогу в виде освобождения от налогообложения физических лиц (ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны) – 11,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что сумма выпадающих доходов бюджета города Черкесска (потери бюджета) в 2019 году в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по земельному налогу, составила 29 522,0 тыс. рублей, что на 24,0% меньше суммы выпадающих доходов от земельного налога в 2018 году (38 881,0 тыс. рублей).

В том числе в 2019 году уменьшились льготы, предоставленные Думой города Черкесска, в соответствии со статьей 387 Налогового кодекса Российской Федерации, которые составили 9 238,0 тыс. рублей, что на 46,7% меньше суммы выпадающих доходов от земельного налога в 2018 году (17 342,0 тыс. рублей).

Причина уменьшения суммы налога, не поступившей в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу на основании Решения Думы №27, в соответствии со статьей 387 НК РФ в 2019 году по сравнению с 2018 годом заключается в уменьшении количества налогоплательщиков, применяющих налоговые льготы:

- в 2018 году налоговые льготы применяло 31 налогоплательщик (17 342,0 тыс. рублей);
- в 2019 году – 24 налогоплательщика (9 238,0 тыс. рублей).

Согласно разделу 3 Порядка N 325 оценка эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот проводится по предоставленным налоговым льготам по состоянию на конец отчетного года - до 01 сентября года, следующего за отчетным.

В соответствии с разделом 3 Порядка N 325 Финансовым управлением мэрии муниципального образования города Черкесска ежегодно проводится оценка эффективности предоставляемых налоговых льгот, за 2017 год 31.08.2018г., за 2018 год 30.08.2019 года, которые размещены на официальном портале мэрии муниципального образования города Черкесска <http://www.cherkessk09.ru>.

Оценка эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот проводится путем расчетов, осуществляемых с использованием данных налоговой, статистической, финансовой отчетности (п.1.4 раздел 1 Порядка N 325).

Согласно разделу 2 Порядка N 325 показателями оценки эффективности налоговых льгот являются:

- бюджетная эффективность - оценка результата хозяйственной деятельности категорий налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы, с точки зрения влияния на доходы и расходы бюджета города Черкесска;

- социальная эффективность - оценка степени достижения социально значимого эффекта, которая выражается в изменении качества и объема предоставляемых услуг в результате реализации налогоплательщиками системы мер, направленных на повышение уровня жизни населения;

- экономическая эффективность - оценка динамики финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы.

В оценке эффективности предоставляемых налоговых льгот на территории муниципального образования города Черкесска за 2017 и 2018 годы не достаточно полно обоснованы бюджетная, социальная и экономическая эффективности (отсутствуют расчеты).

1.2. Налог на имущество физических лиц

Налог на имущество физических лиц устанавливается главой 32 «Налог на имущество физических лиц» НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований., что следует из статьи 399 НК РФ.

Также, в соответствии со статьей 399 НК РФ, устанавливая налог, представительные органы муниципальных образований определяют налоговые ставки в пределах, установленных главой 32 НК РФ, могут также устанавливать налоговые льготы, не предусмотренные настоящей главой, основания и порядок их применения налогоплательщиками.

Налогоплательщиками налога (далее в настоящей главе - налогоплательщики) признаются физические лица, обладающие правом собственности на имущество, признаваемое объектом налогообложения в соответствии со статьей 401 настоящего Кодекса.

Объектами налогообложения признаются расположенные в пределах муниципального образования следующее имущество:

- 1) жилой дом;
- 2) квартира, комната;
- 3) гараж, машино-место;
- 4) единый недвижимый комплекс;
- 5) объект незавершенного строительства;
- 6) иные здание, строение, сооружение, помещение.

Решением Думы муниципального образования города Черкесска от 26.11.2014 N 94 «Об установлении налога на имущество физических лиц на территории муниципального образования города Черкесска» (далее Решение Думы №94) установлены:

- налоговая база в отношении объектов налогообложения, которая определяется исходя из их кадастровой стоимости;
- налоговые ставки;
- налоговые льготы.

Согласно пункту 4 Решения Думы №94 Дума города Черкесска, используя свое право, в дополнение к федеральным льготам освободила полностью от уплаты налога на имущество физических лиц категорию граждан:

дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, на период пребывания их в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющих надзор за данной категорией лиц, предоставляющие социальные, образовательные, медицинские услуги.

Информация статистической налоговой отчетности за 2017, 2018 гг. формы № 5-МН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам» отражена в таблице.

тыс. руб.

Показатели	2017 год	2018 год
1.	2.	3.
Налог на имущество	физическим	лицам
Кол-во налогоплательщиков, в т. ч.:	53 551	57 469
Которым исчислен налог к уплате	36 709	39 203
которым исчислен налог на сумму менее 100 руб., и не направляется налоговое уведомление	3 705	0
применяющих налоговые льготы, из них:	15 115	17 855
по категориям, установленным федеральным законодательством	15 104	18 076
по категориям, установленным нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (в соответствии со ст. 399 НК РФ)	0	0
которым не исчислен налог к уплате в связи с применением налогоплательщиком специальных налоговых режимов	12	11
Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет	44 742,0	64 647
Сумма налога менее 100 руб., по которым не направляется налоговое уведомление	166	0
Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу, из них:	10 987,0	14 074,0
по категориям, установленным федеральным законодательством	10 441,0	13 781,0
по категориям, установленным нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (в соответствии со ст. 399 НК РФ)	0	0
которым не исчислен налог к уплате в связи с применением налогоплательщиком специальных налоговых режимов	546,0	293,0

По данным отчета 5-МН в 2018 году произошло увеличение потерь доходов местного бюджета в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу на имущество физических лиц на 3 087,0 тыс. рублей (с 10 987,0 тыс. рублей за 2017 год до 14 074,0 тыс. рублей за 2018 год).

Данное увеличение произошло только за счет предоставления льгот категории налогоплательщиков, установленных федеральным законодательством.

Категория налогоплательщиков освобожденная от уплаты налога, установленная п. 4 Решения Думы №94 Дума (в соответствии со статьей 399 НК РФ), фактически на территории муниципального образования города Черкесска отсутствует, в связи с чем сумма льгот в анализируемом периоде равна 0,0 рублей.

Выводы:

В ходе проведенного экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ по местным налогам за 2017, 2018 годы, Контрольно-счетной палатой муниципального образования города Черкесска на основании

данных статистической налоговой отчетности формы № 5-МН «Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам» сделаны следующие выводы:

1. В 2018 году произошло значительное уменьшение потерь доходов местного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот, на основании Решения Думы №27, в соответствии со статьей 387 НК РФ, на 7 910,0 тыс. рублей (с 17 342,0 тыс. рублей за 2017 год до 9 238,0 тыс. рублей за 2018 год).

Причина уменьшения суммы налога, не поступившей в бюджет, связано с уменьшением количества налогоплательщиков, применяющих налоговые льготы с 31 в 2017 году до 24 в 2018 году.

2. В оценке эффективности предоставляемых налоговых льгот на территории муниципального образования города Черкесска за 2017 и 2018 годы не достаточно полно обоснованы бюджетная, социальная и экономическая эффективности (отсутствуют расчеты).

Предложения:

Для оценки эффективности налоговых льгот рекомендуется:

1. Финансовому управлению мэрии муниципального образования города Черкесска в соответствии с п. п.1.4 раздел 1 и раздела 2 Порядка, утвержденного постановлением Мэрии муниципального образования города Черкесска от 02.03.2015 N325 «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов при подготовке проектов нормативно-правовых актов представительного органа муниципального образования города Черкесска о налогах» в ходе проведения оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот более полно обосновывать бюджетную, социальную и экономическую эффективность.

Председатель



М.К. Бедрев