

Доклад
первого заместителя Министра финансов Челябинской области
А.Е. Прыгунова
на заседании общего собрания ассоциации муниципальных образований
«Горный Урал»
29 июля 2011 год

«О политике в сфере межбюджетных отношений»

Уважаемые члены ассоциации!
Уважаемые приглашенные!

*О результатах мониторинга качества управления
муниципальными финансами*

Разговор о политике в сфере межбюджетных отношений хотелось бы начать с текущего состояния муниципальных финансов.

Актуальную информацию нам позволяет получать постоянный мониторинг качества организации бюджетного процесса в муниципалитетах.

Сегодня мы подвели итоги первого полугодия. Можно констатировать, что в муниципальных образованиях ассоциации «Горный Урал» качество организации бюджетного процесса находится на достаточно высоком уровне.

При этом есть и проблемные моменты, на которых следует остановиться.

1) Первое – это **состояние кредиторской задолженности** местных бюджетов.

На сегодняшний день, по официальной информации, просроченная задолженность в местных бюджетах отсутствует. Тем не менее, у многих территорий имеются риски её возникновения.

В ряде муниципальных образований мы сегодня видим тревожные предпосылки. Так, на 1 июля текущего года объем потенциальной задолженности в муниципалитетах оценивается в 2,8 миллиона рублей. И хотя по сравнению с предыдущим месяцем эта сумма стала в два раза меньше, сам факт существования потенциала говорит о нарушениях бюджетного законодательства и ненадлежащем осуществлении бюджетного процесса.

Основные причины такой ситуации – это заключение контрактов сверх существующих лимитов и завышение плана по доходам, что в свою очередь приводит к принятию необеспеченных обязательств.

Первое вообще категорически запрещено бюджетным законодательством. Сегодня уже есть случаи, когда по решению губернатора территориям были сокращены межбюджетные трансферты на сумму выявленных нарушений.

С практикой завышения плановых показателей по доходам мы также, к сожалению, сталкиваемся. Например, в двух муниципалитетах ассоциации превышены утвержденные показатели бюджета над ожидаемой оценкой поступления доходов в 2011 году.

Настоятельно просим вас **следить за ситуацией с кредиторкой**. Мы уже не раз говорили, что даже незначительная кредиторская задолженность в одном муниципальном образовании обрушит рейтинг всей области на федеральном уровне.

2. Вторым важным моментом, который также влияет на рейтинг области в целом – это **реализация программ повышения эффективности бюджетных расходов**.

Несмотря на рекомендации правительства области принять программы до начала текущего года до сих пор это не сделано в поселениях Кусинского и Уйского районов. В ряде территорий программы приняты совсем недавно.

При этом уже в августе Минфин России будет осуществлять оценку эффективности реализации программ в регионах, по результатам которой 20 наиболее успешным регионам будут предоставляться поощрительные субсидии. Но здесь дело даже не в субсидии. Область традиционно является одним из лидеров в таких рейтингах и сейчас мы как минимум должны подтвердить свою репутацию.

Уже принято решение, что аналогичные субсидии в случае, если область что-то получит, будут предоставляться и муниципальным образованиям.

Оценка будет проводиться по 45 показателям, из которых 8 непосредственно относятся к компетенции органов местного самоуправления.

Это, например:

- снижение долговой нагрузки на местные бюджеты;
- недопущение кредиторской задолженности и другие.

Все эти показатели должны быть предусмотрены в качестве индикаторов в местных программах повышения эффективности бюджетных расходов.

Изменения в сфере межбюджетных отношений

Теперь - об изменениях в сфере межбюджетных отношений.

Особенности межбюджетных отношений будущего года обусловлены **перераспределением полномочий между уровнями власти** в соответствии с федеральным законодательством.

Взаимный обмен полномочиями потребует изменений в схеме распределения доходных источников, а также в структуре финансовой помощи местным бюджетам.

Со следующего года с регионального и местного на федеральный уровень передается финансовое обеспечение органов внутренних дел. Взамен этого областными становятся ряд федеральных полномочий в сфере образования, социальной политики, занятости населения. Мы теряем также некоторые доходные источники, в том числе часть акцизов на алкоголь (60%), штрафы и государственную пошлину ГИБДД.

Помимо этого области передаются обязательства местных бюджетов по обеспечению деятельности медицинских учреждений. По нашим оценкам на сумму более 5 миллиардов рублей.

В итоге в местных бюджетах произойдет высвобождение средств. В областном бюджете противоположная ситуация. Сальдо всех изменений – дополнительные расходы на сумму более 6 миллиардов рублей.

Дополнительно областному бюджету предстоит финансировать принятые на федеральном уровне решения о повышении зарплаты учителям до среднего по региону уровня, существенному увеличению платежей в ФОМС за неработающее население и целый ряд других поручений еще на сумму около 4 млрд. рублей. То есть всего около 10 млрд. рублей сверх обычной индексации расходов мы должны заложить.

Поэтому при формировании проекта бюджета возможны решения по перераспределению отдельных доходных источников между местными и областным бюджетом. Это объективный процесс.

Сегодня расчеты продолжаются. Окончательно конфигурация межбюджетных отношений будет известна в октябре. В этом же месяце на рассмотрение Законодательного Собрания области будут внесены поправки в закон о межбюджетных отношениях, который эту конфигурацию окончательно закрепит на среднесрочную перспективу. Но уже сегодня можно сказать, что при всех сложностях в балансировке областного бюджета мы будем исходить из того, чтобы не ухудшить существующее финансовое положение территорий.

Другое направление работы – **совершенствование структуры и методик распределения финансовой помощи.**

С 1 января 2012 года вступают в силу прописанные в бюджетном кодексе ограничения по объему дотаций на сбалансированность – не более 10 процентов от всего объема финансовой помощи. Сейчас эта доля 30 – 40 процентов.

Поэтому поддержка пойдет по другим каналам – дотация на выравнивание и отраслевые субсидии. Причем приоритет – дотация на выравнивание, так как это показатель качества бюджетного процесса в оценках Минфина России.

Дотация на выравнивание по законодательству не зависит от прогнозируемых расходов местных бюджетов. Распределяется исключительно на основе статистики о численности отдельных групп населения, уровне цен и тому подобных. Поэтому в лучшей ситуации окажутся территории, которые провели оптимизацию своих расходов, используют средства рачительно и эффективно. Территории с «раздутыми» расходами могут не получить желаемый объем ресурсов, так как мы уже не сможем в полном объеме учитывать все ваши индивидуальные особенности.

Раньше эти особенности учитывала дотация на сбалансированность. С будущего года ее объем будет очень ограничен.

Сегодня и отраслевые органы власти, и муниципальные образования привыкли к этому источнику для решения отраслевых вопросов в связи с простым механизмом выделения и использования средств. С будущего года для решения этих вопросов придется использовать субсидии с их объективной методикой распределения и усложненными процедурами отчетности и контроля, которые требуются по законодательству.

Дотации будут предоставляться в течение года по распоряжениям губернатора области только по результатам оценки сбалансированности местных бюджетов.

На федеральном уровне с будущего года прекращается практика предоставления кредитов субъектам Российской Федерации на сбалансированность бюджетов. Остается только незначительный объем лимита на кредиты в связи с ликвидацией чрезвычайных ситуаций. На областном уровне также такие предложения прорабатываются. Сегодня согласовано значительное снижение лимита предоставления кредитов местным бюджетам на 2012 год.

Традиционно все вопросы межбюджетных отношений планируется обсудить и согласовать в августе-сентябре на площадке трехсторонней рабочей группы, куда входят представители муниципальных образований, Правительства и Законодательного Собрания области.

Еще раз повторюсь, что при проработке тех или иных решений мы будем исходить из необходимости создать все условия для сбалансированности местных бюджетов в будущем году.

О задачах органов местного самоуправления до конца года и на 2012 год

Хотелось бы остановиться на основных задачах органов местного самоуправления в сфере бюджетной политики до конца текущего года и на 2012 год.

1. Учитывая возрастающую нагрузку на областной бюджет, ресурс оказания дополнительной финансовой помощи муниципалитетам в этом году практически исчерпан. За 7 месяцев текущего года территориям на решение вопросов местного значения перечислено почти в два раза больше областных средств (8,5 млрд. рублей) по сравнению с этим же периодом прошлого года (4,6 млрд. рублей). Как уже было сказано, в следующем году финансовая поддержка также будет ограничена.

Поэтому сейчас на первый план выходят самостоятельные усилия органов местного самоуправления по **поиску доходных источников**.

Наиболее полное использование имеющихся резервов возможно только за счет организации системной работы по наполняемости местного бюджета. О резервах повышения собственного доходного потенциала муниципалитетов мы говорим постоянно. Подробные рекомендации на этот счет, а также расчетные суммы резервов по отдельным направлениям мы неоднократно направляли в ваш адрес.

2. Второе – вопросы реализации 83-его федерального закона («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 года)

Прежде всего, должна быть принята вся необходимая нормативная правовая база. В том числе документы, устанавливающие порядок расчета

нормативов финансового обеспечения муниципальных услуг, требования к их качеству и целый ряд других документов.

Минфином области организован мониторинг этого процесса. Результаты мониторинга планируется доложить на областном совещании при губернаторе области 10 августа.

3. Третье. Необходимо обеспечить все решения в сфере бюджетной политики, принятые на областном уровне. Дотационным территориям в середине сентября будут направлены средства на повышение на 30 процентов фондов оплаты труда работников дошкольных учреждений, кроме руководящего состава. На местном уровне необходимо принять изменения в бюджет, предусматривающие индексацию фондов оплаты труда учреждений и обеспечить своевременное доведение средств до учреждений. То же самое касается повышения заработной платы учителей, средства на которое уже выделены в областном бюджете в составе субвенции на финансирование школ. Октябрьскую индексацию фондов оплаты труда на 6,5 процентов также необходимо предусмотреть. Соответствующие расходы учтены при оценке сбалансированности местных бюджетов.

4. По формированию бюджетов будущего года.

1) Бюджеты должны быть трехлетними. Соответствующие изменения необходимо внести в положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании. Утверждение бюджетов должно состояться до 1 декабря. В крайнем случае - до начала 2012 года. Более подробно подходы к формированию областного бюджета будут озвучены на коллегии Министерства финансов области в начале августа, куда мы приглашаем финансистов муниципальных образований.

2) Еще раз обращаем ваше внимание на необходимость достоверного планирования объема налоговых и неналоговых доходов. Он ни в коем случае не должен быть завышен. Планировать под будущие дополнительные доходы или дополнительную финансовую помощь из областного бюджета – это неоправданный риск. Лучше потом распределить то, что смогли получить.

Министерство финансов просит вас, уважаемые руководители муниципальных образований, уделить должное внимание всем озвученным выше направлениям. Минфин области в свою очередь оказывал и будет оказывать муниципалитетам всю необходимую консультационную и организационную поддержку.

Спасибо.