

Эволюция в подходах к формированию межбюджетных отношений в Калининградской области

Тема межбюджетных отношений и справедливого распределения ресурсов, как по горизонтали, так и по вертикали всегда была широко и жарко обсуждаема. Она актуальна сейчас и будет востребована в будущем в силу необходимости постоянного совершенствования инструментов позволяющих обеспечить устойчивость бюджетной системы и максимально полного удовлетворения потребности в бюджетных услугах в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

Бюджетная система Калининградской области за последние десять лет эволюционировала под воздействием целого ряда внешних и внутренних факторов. Реформа местного самоуправления привела к росту числа местных бюджетов с 22 до 88, концентрация расходных полномочий на уровне субъекта потребовало перераспределения доходных источников и доля областного бюджета возросла с 42,8 до 72,5% консолидированного бюджета. В результате проводимых реформ и внесения изменений в федеральное бюджетное законодательство значительно возростала регулирующая роль областного бюджета, что требовало постоянного совершенствования системы межбюджетных отношений.

Прежде всего, необходимо выделить ряд отличительных особенностей Калининградской области существенно влияющих на формирование межбюджетных отношений: во-первых, оторванность Калининградской области от остальной территории Российской Федерации и как следствие высокая зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры; во-вторых, высокая доля в валовом региональном продукте субъектов малого предпринимательства и в-третьих, концентрация в областном центре более 45% населения и 70-80% налогового потенциала региона.

Организация межбюджетных отношений в Калининградской области осуществляется на основе отдельного закона Калининградской области «О межбюджетных отношениях», которым определены инструменты межбюджетного регулирования. К основным из них можно отнести: закрепление на постоянной основе за местными бюджетами нормативов по налогам, подлежащих зачислению в региональный бюджет, выравнивание бюджетной обеспеченности через региональные фонды финансовой

поддержки и определение долей софинансирования расходных обязательств местных бюджетов.

В настоящий момент за бюджетами муниципальных районов и городских округов закреплены на постоянной основе отчисления по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 50%, налогу на доходы физических лиц – 20%, единому сельскохозяйственному налогу – 30%. Совокупный объём региональных фондов выравнивания составляет порядка 1,2 млрд. рублей (около 11% от совокупных поступлений в местные бюджеты по налоговым и неналоговым доходам), которые практически в полном объёме распределяются с учётом расчётного уровня бюджетной обеспеченности. Замена указанных дотаций дополнительными нормативами отчислений по налогу на доходы физических лиц не предусмотрена.

Данная система межбюджетных отношений начала применяться с 2008 года и пришла она на смену системе предусматривающей замену дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределяемой исходя из численности жителей на дополнительные дифференцированные нормативы по НДФЛ. Реализация данной модели потребовало перераспределения доходных источников между уровнями бюджетов области, в том числе за бюджетами муниципальных районов и городских округов на постоянной основе были закреплены 10% поступлений по НДФЛ, а доля зачислений в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения уменьшена с 90 до 45%. Отказ от замены дотаций дополнительными нормативами по НДФЛ было вынужденной мерой обусловленной рядом факторов:

- во-первых, невозможностью замены дотаций выделенных с учётом расчётного уровня бюджетной обеспеченности на дополнительный норматив по налогу на доходы физических лиц (изменения позволяющие осуществлять замену всех дотаций выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности были внесены в Бюджетный кодекс РФ только в конце 2008 года). Доля дотаций, распределяемых с учётом бюджетной обеспеченности постоянно сокращалась при перераспределении полномочий на уровень субъекта и необходимости компенсации потерь с одной стороны и увеличением доли дотаций, распределяемых исходя из численности жителей, обусловленное ростом поступлений по НДФЛ темпами опережающими уровень индексации фондов финансовой поддержки, с другой стороны. В результате указанных процессов происходило постепенное

перераспределение средств фондов выравнивания в доходы муниципальных образований со средним и высоким уровнем бюджетной обеспеченности, снижалась эффективность выравнивания.

- во-вторых, окончанием переходного периода в течение которого, субъектам РФ давалось право применять «отрицательные» трансферты в отношении муниципальных образований расчётный уровень бюджетной обеспеченности которых в 1,3 раза превышает средний по субъекту. Здесь свою роль сыграла высокая степень влияния среднедушевых доходов областного центра на средние показатели по области. При многократном превышении подушевых показателей налогового потенциала города Калининграда над показателями большинства муниципальных образований области расчётный уровень бюджетной обеспеченности не превышал средний более чем в 1,5 раза.

За четыре года функционирования действующая система выравнивания хорошо себя зарекомендовала, позволила стабилизировать систему межбюджетных отношений в период становления органов местного самоуправления поселенческого уровня и не допустить резкого роста или сокращения объёмов доходов отдельных местных бюджетов, возможных в случае некорректного определения налогового потенциала по НДФЛ при замене дотаций на дополнительные нормативы. При этом в ходе анализа её функционирования было выявлено, что стабильность местных бюджетов была в значительной степени обеспечена в ущерб стимулированию органов местного самоуправления по наращиванию собственной доходной базы. Ещё один отрицательный момент проявился в период кризиса 2008 – 2009гг., когда в условиях значительного сокращения доходов областного бюджета было принято решение о пропорциональном сокращении дотаций, что нивелировало усилия органов местного самоуправления по стабилизации экономической ситуации.

Отдельно нужно сказать о влиянии бюджетной политики федерального центра и региона в области межбюджетных отношений проводимой в целях снижения негативных последствий мирового финансового кризиса 2008 года. В условиях значительного сокращения финансовых возможностей регионального и местных бюджетов одной из мер, направленных на поддержание экономики региона, стало принятие решения о недопустимости замораживания инвестиционной деятельности и осуществлении бюджетных инвестиций в полном объёме в соответствии с ранее утверждёнными планами. Принимаемые меры в целом позволили с одной стороны

минимизировать негативные последствия финансового кризиса, и сокращение доходов консолидированного бюджета области в 2009 году составило всего 9 процентов, а по итогам 2011 года докризисный уровень был превышен на 25 процентов, а с другой стороны стали одним из факторов наращивания государственного долга Калининградской области и долговых обязательств местных бюджетов.

Таким образом, к концу 2011 года в результате совокупного воздействия целого ряда внешних и внутренних факторов в межбюджетных отношениях в Калининградской области возникли две системные проблемы, решение которых с использованием существующих инструментов не представлялось возможным:

- совокупный уровень долговой нагрузки местных бюджетов составил 9,5 млрд.рублей, что эквивалентно суммарному поступлению налоговых и неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований области, из которых 4,6 млрд.рублей обязательства перед областным бюджетом;

- недостаточный уровень мотивации органов местного самоуправления к развитию собственной доходной базы, а в отдельных случаях усиление иждивенческих настроений.

Выявленные проблемы нашли своё отражение в ежегодном послании Губернатора Калининградской области Н.Н.Цуканова «Об основных направлениях деятельности Правительства Калининградской области на 2012 год и среднесрочную перспективу» в рамках которого, Министерству финансов Калининградской области было поручено разработать и реализовать комплекс мер направленных на оздоровление местных финансов.

Первым этапом реализации послания Губернатора стало проведение реструктуризации задолженности муниципальных образований перед областным бюджетом. Реструктуризация проводилась по обязательствам местных бюджетов не связанных с обязательствами Калининградской области перед федеральным бюджетом общий объём которых по состоянию на 01 января 2012 года составил 2 млрд.рублей. Учитывая неравномерность распределения долговой нагрузки на местные бюджеты, и в целях обеспечения поддержки местных бюджетов с низким уровнем муниципального долга было принято решение совместить реструктуризацию задолженности с выделением дополнительной финансовой помощи. Для определения расчётного объёма средств, в пределах которого задолженность

муниципального образования подлежит списанию, было выделено два фактора, оказывавших существенное влияние на уровень муниципального долга в течение пяти отчётных лет: фактический уровень бюджетной обеспеченности и уровень капитальных вложений. В результате проведения реструктуризации было списано задолженности на общую сумму 1,8 млрд.рублей и выделены дополнительные дотации в размере 0,6 млрд.рублей, а оставшаяся часть задолженности реструктурирована на 6 лет с возможностью списания дополнительно 25% от суммы долга.

На втором этапе с учётом накопленного опыта формирования межбюджетных отношений предлагается откорректировать систему межбюджетных отношений, предусмотрев механизмы, обеспечивающие стабильный рост доходной базы местных бюджетов соразмерно усилиям органов местного самоуправления по развитию собственной доходной базы и позволяющие выявлять и предотвращать возможные ситуации несбалансированности местных бюджетов.

В настоящий момент подготовлен проект Закона Калининградской области «О межбюджетных отношениях» в новой редакции и проекты Постановлений Правительства Калининградской области определяющий порядок софинансирования расходов муниципальных образований. В целом реформирование системы межбюджетных отношений предусматривает следующие основные изменения:

1. Замена дотаций дополнительными нормативами по НДФЛ, обеспечивающих передачу в доходы местных бюджетов не менее 20 процентов поступлений по НДФЛ в консолидированный бюджет области, с закреплением нормативов на 3 года и передача дополнительного норматива по налогу на имущество организаций в размере 25 процентов.

позволит создать дополнительные стимулы для органов местного самоуправления по повышению эффективности и наращиванию собственной доходной базы

2. Введение минимального гарантированного уровня бюджетной обеспеченности (не ниже 0,6 от среднего)

позволит обеспечить эффективную поддержку наименее обеспеченным МО

3. Формирование Регионального фонда финансовой поддержки в размере 25 процентов поступлений по НДФЛ в консолидированный бюджет области

позволит предотвратить сокращение доли фондов относительно объёма поступлений доходов и, таким образом, повысит устойчивость системы выравнивания

4. Внедрение формализованной системы определения долей софинансирования текущих и капитальных расходов местных бюджетов

позволит оказывать поддержку максимально эффективно, основываясь на объективных параметрах местных бюджетов, и создаст базу для конкурсного распределения финансовой помощи

В дальнейшем предполагается создание системы мониторинга местных бюджетов направленной в большей степени на анализ и выявление не существующих проблем и текущую несбалансированность местных бюджетов, а на выявление факторов потенциально способных дестабилизировать ситуацию в муниципальном образовании.