



**АССОЦИАЦИЯ
«СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ»**

634012, г. Томск,
пр.Кирова, д.58, стр.55

тел – 54-52-70 Факс 54-53-34
email: smoto@tomsk.gov.ru

01.03.2016 № 280
на № АА-10-31 от 25.01.2016

Заместителю Губернатора Томской
области по экономике

А.А. Антонову

Уважаемый Андрей Александрович!

По вопросу модернизации межбюджетных отношений, реализуемых на территории Томской области, Совет муниципальных образований Томской области провел опрос среди всех органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области.

На обсуждение свои предложения вынесли все городские округа и более половины муниципальных районов.

Среди общего перечня имеются предложения не только по совершенствованию существующей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и модернизации существующих инструментов межбюджетных отношений, но и предложения по созданию новых механизмов стимулирования муниципальных образований.

Для учета всех нюансов вносимые предложения не обобщались и дополнительно не исследовались. В случае необходимости их дополнительной проработки с органами местного самоуправления, предлагаем воспользоваться площадкой Совета. Все организационные вопросы Исполнительная дирекция готова взять на себя.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Перечень предложений муниципальных образований по совершенствованию межбюджетных отношений в Томской области на бл. в 1 экз.

Председатель Совета

Г.А. Шагин

ПРЕДЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Предложения по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Муниципальное образование	Краткая суть предложения
город Томск	Отменить поправочный коэффициент к среднему значению подушевых расчетных налоговых доходов. Применять индекс потребительских цен.
Тегульдетский район	Внести изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в части муниципальных образований, имеющих малую численность населения. Малая численность муниципальных образований приводит к завышению подушевой бюджетной обеспеченности. Как вариант, для муниципальных образований с малой численностью населения необходимо применение корректирующего коэффициента численности, это позволит рассчитать дотацию в объёмах, необходимых для исполнения вопросов местного значения.
Александровский район	Муниципальные образования, имеющие малую численность населения, в какой-то мере являются заложниками сложившихся обстоятельств. В частности, все объекты социальной сферы были введены в эксплуатацию 30-50 лет назад, и строились они исходя из численности населения на территории, которая на тот момент была в 2 - 3 раза больше, поэтому текущее содержание объектов социальной сферы, рассчитанных на большую численность населения обуславливают увеличение бюджетных расходов, в которых наибольшую составляющую занимают коммунальные платежи. Таким образом, корректировочный коэффициент даст возможность распределять средства Фонда Финансовой Поддержки более корректно для малочисленных муниципальных образований Томской области.
Верхнекетский район	Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Томской области имеет свои недостатки, связанные с тем обстоятельством, что малая численность муниципальных образований Томской области приводит к завышению подушевой бюджетной обеспеченности, что не позволяет рассчитать дотацию в объёмах, необходимых для исполнения вопросов местного значения муниципальных образований. Поэтому для совершенствования процедуры бюджетного выравнивания муниципальных образований необходимо внести корректировку в действующую методику, а именно: распределение фФП в зависимости от классификационного признака муниципального образования и его условной оценки доходов бюджета путем введения поправочного коэффициента балансировки численности муниципальных образований Томской области. Поправочный коэффициент будет балансировать численность населения муниципальных образований Томской области с целью равноправного распределения средств Фонда Финансовой Поддержки. При расчете коэффициента дифференциации заработной платы необходимо учесть установленный региональным соглашением размер минимальной заработной платы в Томской области. При расчете коэффициента удорожания стоимости жилищно-коммунальных услуг необходимо учесть прогноз средневзвешенного тарифа на электроэнергию, вырабатываемую дизельной электростанцией.

<p>Кожевниковский район</p>	<p>При расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учитывать в индексе бюджетных расходов динамику изменения уровня минимального размера оплаты труда. На данный момент недостающую сумму для обеспечения роста МРОТ обеспечивает местный бюджет.</p>
<p>город Кедровый</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Включить в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности коэффициент, учитывающий степень напряженности, связанный с высокими удельным весом первоочередных расходов бюджета. Коэффициент должен определяться как отношение первоочередных затрат (расходы на заработную плату с начислениями, оплату коммунальных услуг и др.) к средствам бюджета, не имеющим целевого назначения. Размер получаемой дотации зависит от того, насколько степень напряженности исполнения конкретного местного бюджета превышает предельно допустимый уровень. Данный показатель улучшит финансовую дисциплину на местах, т.к. муниципалитеты, стараясь повысить уровень напряженности исполнения местного бюджета для получения дотации, будут сокращать кредиторскую задолженность по оплате труда и коммунальных услуг и других первоочередных затрат. Муниципалитеты, имеющие высокую степень напряженности (такие, как город Кедровый) получат возможность часть средств направлять на развитие муниципального образования. 2. Рассмотреть механизм распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по группам: отдельно для районов, городов и городских округов, так как вопросов местного значения городских округов больше, чем вопросов местного значения муниципальных районов (49 и 40 соответственно). <p>Считаем, что в Методике необходимо учесть тот факт, что малая численность муниципальных образований приводит к завышению подушевой бюджетной обеспеченности, что не означает наличие в бюджете муниципального образования средств в объемах, необходимых для исполнения вопросов местного значения.</p>
<p>Первомайский район</p>	<p>Необходимо предусмотреть и официально закрепить возможность получения выдающихся доходов местного бюджета в связи с неисполнением минимального бюджета, рассчитываемого Департаментом экономики по налоговым и неналоговым доходам, которые являются отправной точкой при расчете дотаций муниципальным образованиям.</p>
<p>Томский район</p>	<p>Согласно Методике расчета и распределения дотаций из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), установленной приложением №2 к Закону Томской области от 13.08.2007 №170-03 «О межбюджетных отношениях в Томской области» (далее - Методика), для оценки налогового потенциала применяются показатели по единому налогу на вмененный доход. В соответствии с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс РФ Федеральным законом от 29.06.2012 № 97-ФЗ, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности не будет применяться с 1 января 2018 года. В связи с чем, возникает необходимость уточнения перечня налогов и экономических показателей, характеризующих налоговую базу и используемых для оценки налогового потенциала муниципальных районов (городских округов).</p>
<p>Бакчарский район</p>	<p>При расчете коэффициента удаленности убрать условие «если данный коэффициент меньше 1, то принимается значение равное 1».</p> <p>Методика расчета и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждена законом Томской области от 13.08.2007 года № 170-03 «О межбюджетных отношениях в Томской области» (далее по тексту - Методика). При расчете индекса бюджетных расходов используется коэффициент транспортной доступности - Ктд. Он рассчитывается по формуле, указанной в п. 1.2.8. указанной выше Методики. В составе формулы имеется коэффициент удаленности – Кудал, который показывает, насколько муниципальное образование удалено от областного центра. Рассчитывается данный коэффициент делением удаленности каждого муниципального района от г.Томска (км) на среднее по Томской области значение удаленности муниципальных районов (городских округов) (км). При этом в Методике обозначено условие, что если данный коэффициент меньше 1, то принимается значение равное 1. Таким образом, расчет данного коэффициента для Бакчарского района будет следующий: удаленность от г. Томска - 220 км., удаленность средняя по Томской области - 286 км, Кудал будет равным 0,769. В расчете индекса бюджетных расходов по Бакчарскому району данный коэффициент принимается равным 1.</p>

<p>Белоярское поселение Верхнекетского района</p>	<p>Но и по другим районам и городским округам, у которых удаленность от г. Томска меньше, он также принимается равным 1 (удаленность от г. Томска: Шегарский - 65 км., Асиновский - 100 км., Зырянский - 120 км., Кожевниковский - 110 км., Первомайский - 110 км., Томский - 0 км). Такой расчет приравнивает удаленность Бакачарского района от г.Томска к удаленности Томского района. А удаленность муниципального образования от областного центра существенно увеличивается расходы на доставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, так как транспортная составляющая цены является значительной. Таким образом, можно сделать вывод, что применение коэффициента удаленности, равным 1, значительно искажает показатель индекса бюджетных расходов, а соответственно занижает расчетный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований до выравнивания, что не соответствует действительности и ставит их при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в более выгодные условия по сравнению с Бакачарским районом.</p> <p>Средства дотаций предлагаем перечислять не консолидировано, а в разрезе конкретных муниципальных образований – получателей дотаций.</p>
---	---

2. Предложения по модернизации иных инструментов межбюджетных отношений

Муниципальное образование	Краткая суть предложения
<p>Кожевниковский район</p>	<p>Исключить возможность снижения суммы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в течение всего финансового года. При уменьшении суммы дотации нарушаются условия проведения процедур и в целом ставятся под угрозу неисполнения контракты и аукционы, связанные с закупками товаров и услуг в соответствии с Федеральным законом №44 ФЗ о контрактной системе в сфере закупок.</p>
<p>Асиновский район</p>	<p>В целях модернизации межбюджетных отношений, реализуемых на территории Томской области, и в целях устранения избыточных требований предлагаем внести изменения в Постановление Администрации Томской области от 13.05.2010 г. №94а «О Порядке предоставления из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных образований Томской области и их расходований» (далее - Порядок). Абзацем 6 п.п.8 п.2. Порядка предусмотрено наличие в Соглашении о предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований сведений о муниципальном правовом акте муниципального образования, устанавливающим расходное обязательство муниципального образования, на исполнение которого предоставляется субсидия. Тогда как, в соответствии со ст. 86 Бюджетного кодекса РФ, заключенное муниципальным образованием (от имени муниципального образования) Соглашение является документом, в силу которого возникают расходные обязательства.</p> <p>Для устранения данного несоответствия предлагаем абзац 6 п.п. 8 п.2 дополнить строкой следующего содержания: «(за исключением случаев, когда уровень софинансирования из областного бюджета установлен в размере 100 процентов)». Считаем, что это позволит избежать принятия лишних документов и сократит время на подготовку необходимого пакета документов при заключении Соглашений между субъектом и муниципальными образованиями.</p>
<p>город Кедровый</p>	<p>Распределение дотаций из Фонда стимулирования муниципальных образований Томской области и Фонда реформирования муниципальных финансов должно учитывать не только степень достижения показателей, но и оценивать прогресс в работе муниципальных образований.</p> <p>Распределение межбюджетных трансфертов из областного бюджета зачастую производится с использованием нормативов и коэффициентов, не имеющих экономического обоснования и (или) расчет нормативов или коэффициентов «засекречен». Например, предоставление субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также дополнительного образования. С 2014 года доводятся региональные нормативы расходов по ступеням образования общими суммами, что не позволяет видеть структуру формирования самого норматива. Муниципалитеты не имеют возможности оспорить выделенные объемы межбюджетных трансфертов.</p>

	<p>В Соглашениях на предоставление межбюджетных трансфертов, заключаемых между Департаментами Томской области и муниципальными образованиями, Департаменты оставляют за собой право сокращать объем предоставляемых (прекращать предоставление) по Соглашению межбюджетных трансфертов в случае сокращения лимитов бюджетных обязательств областного бюджета, выделенных бюджету Томской области для предоставления межбюджетных трансфертов.</p> <p>Если за счет межбюджетного трансферта финансируется оплата труда работников, муниципалитет не может остановить эту выплату и вынужден в срочном порядке изыскивать «выпдающие» средства. По такому основанию в декабре 2015 году бюджету города Кедрового уменьшен объем иных межбюджетных трансфертов на достижение целевых показателей по Плану мероприятий («дорожной карте») в области культуры на сумму 128,9 тыс. рублей без уменьшения показателя средней заработной платы. Считаем включение данного пункта в Соглашения на предоставление межбюджетных трансфертов незаконным.</p>
<p>Томский район</p>	<p>В соответствии с Порядком предоставления и распределения дотаций из областного фонда стимулирования муниципальных образований Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 20.01.2010 № 12а (далее - Порядок), одним из мероприятий, используемым для оценки муниципальных районов (городских округов), является «Организация сбора налогов и прочих неналоговых платежей силами органов местного самоуправления» с оценкой 2 балла. Статьей 58 Налогового кодекса РФ установлено, что налогоплательщики, являющиеся физическими лицами, могут уплачивать налоги через кассу местной администрации при отсутствии банка. В настоящее время в селах существует достаточно способов уплаты налогов и сборов физическими лицами: в организациях федеральной почтовой связи, в отделениях банков, посредством банковских терминалов, в выездных офисах отделений Сбербанка РФ, к которым администрациями сельских поселений организована еженедельная доставка населения из удаленных и малочисленных населенных пунктов, также в электронной форме (в том числе через личный кабинет налогоплательщика на официальном сайте ФТС в информационно - телекоммуникационной сети Интернет).</p> <p>Полагаем, что данное мероприятие не характеризует ни уровень собираемости налогов, ни политику администраций муниципальных районов (городских округов) в отношении налоговой базы и, более того, создаст, на наш взгляд, неравные условия оценки муниципальных образований и городских округов. Например, в городских округах (Томск, Северск) при наличии широкой сети отделений банков и банковских платежных терминалов, отделений федеральной почтовой связи организация сбора от населения налогов наличными денежными средствами бессмысленна и городские округа автоматически лишаются двух баллов. Исходя из вышеизложенного, считаем нецелесообразным использовать для оценки муниципальных районов и городских округов указанное мероприятие и предлагаем его исключить из Порядка</p>
<p>Бакчарский район</p>	<p>Предлагаем внести изменения в Порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов на оказание помощи в ремонте и (или) переустройстве жилых помещений граждан, не состоящих на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и не реализовавших свое право на улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета и областного бюджета в 2009 и последующих годах, из числа: участников и инвалидов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов; труженников тыла военных лет; лиц, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда"; бывших несовершеннолетних узников концлагерей; вдов погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, не вступивших в повторный брак (порядок утвержден постановлением Администрации Томской области от 28.12.2012 г № 544а).</p> <p>В связи с тем, что расходы по ремонту и переустройству жилых помещений отдельных категорий граждан за счет средств вышеуказанных трансфертов производятся администрациями сельских поселений, на территории которых проживают данные категории граждан, разрешить предусматривать средства на обязательное согласование вышеуказанных расходов в бюджетах сельских поселений.</p>

3. Предложения по созданию новых эффективных механизмов стимулирования муниципальных образований, реализуемых в рамках межбюджетного взаимодействия

Муниципальное образование	Краткая суть предложения
Кожевниковский район	Предусмотреть поддержку в виде предоставления именных грантов муниципальных образований, достигших наилучших результатов комплексной оценки эффективности по итогам года.
город Стрежевой	Предусмотреть в бюджете Томской области средства для награждения муниципальных образований, набравших максимальное количество баллов по результатам ежегодной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. При разработке методики по оценке эффективности финансового менеджмента на территории муниципальных образований предусмотреть показатели, учитывающий реализацию перехода на программный бюджет
Томский район	<p>Существенным инструментом совершенствования межбюджетных отношений представляется, на наш взгляд, расширение источников налоговых доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов) и (или) увеличение нормативов отчислений по существующим источникам налоговых доходов.</p> <p>С 2014 года ввиду уменьшения норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов налога на доходы физических лиц с 10% до 5% произошло значительное снижение поступлений в бюджет Томского района от налоговых источников доходов. Так, объемы поступлений налоговых доходов в бюджет Томского района без учета поступлений НДФЛ по дополнительному нормативу отчислений взамен дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла, имеющих исключительно целевой характер, составляют:</p> <ul style="list-style-type: none"> в 2013 году - 148,1 млн. руб.; в 2014 году - 119,4 млн. руб.; в 2015 году - 136,3 млн. руб.; в 2016 году - 137,5 тыс. руб. (плановые назначения). <p>Если в текущем финансовом году попытаться достичь уровня поступлений от налоговых доходов 2013 года с учетом их ежегодного роста не менее, чем на индексы потребительских цен (применяемые ежегодно при формировании доходной части бюджета в соответствии с Подходами по формированию межбюджетных отношений, доводимыми Департаментом финансов Томской области: в 2014 - 5,5%, в 2015 - 5,4%, в 2016 - 7,6%), то необходимо увеличить объем поступлений от налоговых доходов не менее чем на 40,0 млн. руб. При имеющихся источниках доходов муниципального района осуществить это невозможно.</p> <p>Таким образом, в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов и укрепления их финансовой базы предлагаем рассмотреть вопрос об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от налога на прибыль организаций не менее 15%, либо об увеличении единого норматива отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, до 100%.</p>
ЗАТО Северск	<p>В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации местным бюджетам могут быть предусмотрены иные межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.</p> <p>Пунктом 4.7 Методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, доведенных письмом Минфина России от 31.12.2014 №60-04-1/101/69500, даны разъяснения, что направление использования такого вида трансферта, как «целевой обслуживаемый трансферт», не ограничивается и его получение связывается с выполнением определенных условий (требований) со стороны субъекта Российской Федерации.</p> <p>В 2015 году Администрация ЗАТО Северск обращалась в Администрацию Томской области о возможности применения такого вида трансферта по средствам, полученным в рамках Соглашения между Администрацией Томской области и Государственной корпорацией</p>

«Росатом» от 21.02.2012 № 46 на реализацию мероприятий, направленных на формирование условий для развития предпринимательства и создание новых рабочих мест, обеспечение социально-экономического и инфраструктурного развития территории ЗАТО Северск, но был получен отказ.

В действующей редакции статьи 13 «Иные межбюджетные трансферты местным бюджетам из областного бюджета» Закона Томской области от 13.08.2007 № 170-03 «О межбюджетных отношениях в Томской области» не предусмотрена такая форма межбюджетных трансфертов, как целевой обусловленный трансферт.

Предлагаем внести соответствующие изменения в статью 13 Закона Томской области от 13.08.2007 № 170-03 «О межбюджетных отношениях в Томской области», расширив перечень форм иных межбюджетных трансфертов

4. Иные предложения в сфере межбюджетных отношений

Муниципальное образование	Краткая суть предложения
Колпашевский район	<p>В условиях жестко ограниченных налоговых полномочий органы местного самоуправления обладают очень узким набором налоговых инструментов, которые кроме прочего также контролируются федеральным законодательством по налогам и сборам. Значительная доля налоговых доходов местных бюджетов приходится на отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, оказать влияние на формирование которых местные власти практически не могут. Все это приводит к тому, что основным инструментом регулирования социально-экономической жизни муниципальных образований остаются бюджетные инструменты - дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты.</p> <p>Финансовая помощь муниципалитетам может быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности, на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, а также на стимулирование.</p> <p>При определении размеров финансовой помощи должна применяться формализованная методика с использованием объективных оценок бюджетных потребностей, методика должна соответствовать принципам прозрачности, объективности, достоверности и проверяемости расчетов.</p> <p>В Томской области принят и действует Закон Томской области от 13.08.2007 №170-03 «О межбюджетных отношениях в Томской области», который определяет и регулирует порядок формирования межбюджетных отношений между Томской областью и муниципальными образованиями Томской области, устанавливает методику расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Имеются подзаконные акты, которые определяют методики расчета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, условия стимулирования муниципальных образований на конкурсной основе.</p> <p>Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Томской области в полном объеме урегулированы вопросы межбюджетных отношений. При увеличении финансовых возможностей областного бюджета приветствуем увеличение объемов финансовой помощи муниципальным образованиям (дорожная деятельность, газификация, ремонт муниципального жилого фонда и т.п.)</p>