

Оценка эффективности распределения средств Фонда софинансирования социальных расходов федерального бюджета России

Оценка эффективности распределения средств Фонда софинансирования социальных расходов в 2002 году и январе-сентябре 2003 года подготовлена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.12.3.1).

Фонд софинансирования социальных расходов (далее - ФССР, Фонд) был образован для частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с повышением первого разряда Единой тарифной сетки (далее - ЕТС) работников бюджетных организаций и на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг.

Выделение финансовых средств из ФССР субъектам Российской Федерации должно было создать условия для повышения самостоятельности и ответственности региональных властей перед своим населением, способствовать социальной справедливости, максимальному выравниванию резких различий в уровне экономического развития регионов.

Объем средств на 2002 год в этом Фонде определен в сумме 18732,1 млн. рублей, на частичное возмещение повышения заработной платы - 13720,0 млн. рублей и на частичное возмещение расходов, связанных с предоставлением населению субсидий на услуги ЖКХ, - 5012,1 млн. рублей.

В связи с исполнением 20 % уровня возмещения расходов консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации на субсидии и дотации населению по оплате услуг ЖКХ, предусмотренные статьей 59 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год", внесены изменения в сводную бюджетную роспись в части уменьшения расходов до 2466,8 млн. рублей.

Фактическое использование финансовых средств на указанные цели в 2002 году составило 16186,9 млн. рублей.

Фонд софинансирования социальных расходов изначально не обладал достаточными финансовыми средствами для реализации поставленных задач. Поэтому порядок распределения средств Фонда в 2002 году объективно не мог достичь главной своей цели - достаточной федеральной помощи консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации для ликвидации задолженности по заработной плате.

Финансовые средства из Фонда софинансирования социальных расходов на 2003 год запланированы только для частичного возмещения расходов по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг в сумме 5000,0 млн. рублей, в 2002 году на эти цели было израсходовано 2466,8 млн. рублей. На 1 октября 2003 года территории получили 3749,9 млн. рублей, или 75 % к сумме, утвержденной законом на год.

За последние годы федеральная помощь из федерального бюджета имела твердую тенденцию роста. В 1999 году была определена сумма в размере 49095,9 млн. рублей, в 2000 году - 66330,4 млн. рублей, в 2001 году - 112280,9 млн. рублей. Рост расходов за эти годы составил 2,29 раза. На 2002 год запланирован тот же объем финансовых средств, что и в 2001 году, - 112280,9 млн. рублей, с дополнительным использованием ФССР.

В организациях бюджетной сферы Российской Федерации занято около 15 млн. человек, оплата труда которых осуществляется на основе ЕТС, в том числе финансируемых из федерального бюджета - более 2,4 млн. человек с годовым фондом заработной платы в размере 35400,0 млн. рублей.

Документы, разработанные Минтрудом России в качестве экономического обоснования повышения ставки (оклада) первого разряда ЕТС до 450 рублей, свидетельствуют о том, что в своих расчетах Минтруд России исходил не из потребностей в денежных

средствах на повышение заработной платы работников бюджетной сферы и приближения уровня их доходов к величине прожиточного минимума трудоспособного населения, который в целом по Российской Федерации на IV квартал 2001 года утвержден в размере 1711 рублей, а от реального размера дополнительных средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Межразрядные коэффициенты ЕТС, установленные первоначально при введении в 1992 году ЕТС, между первым и восемнадцатым тарифными разрядами строились в соотношении 1 к 10,07. Из-за нехватки средств они корректировались неоднократно: с 1 марта 1995 года - 1 к 7,54, с 1 ноября 1995 года - 1 к 10,07, с 1 апреля 1999 года - 1 к 8,23, с 1 декабря 2001 года - 1 к 4,5.

Установление высокой дифференциации тарифных ставок (окладов) ЕТС 1 к 10,07 привело к низкой заработной плате первых 10 разрядов ЕТС. В связи с необходимостью повышения заработной платы низкооплачиваемым категориям работников бюджетной сферы неоднократно повышались тарифные ставки (оклады) с 1 по 5 разряды, рассчитанные на основании коэффициентов (соответственно, с 1 июля 1994 года, 1 марта 1995 года, 1 сентября 1995 года, 1 января 2001 года, 1 июля 2001 года). Согласно расчетным данным, увеличение годового фонда тарифных ставок в связи с установлением с 1 декабря 2001 года первого разряда ЕТС в размере 450 рублей при сохранении межразрядного соотношения 1 к 10,07 составляло бы 37000,0 млн. рублей, а при установлении межразрядного соотношения 1 к 4,5 - 14300,0 млн. рублей (без учета доплат, надбавок, стимулирующих выплат и начислений на фонд оплаты труда).

Методика распределения средств ФССР определяла потребность в финансовых средствах субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Министерство финансов Российской Федерации при расчетах исходило из размера фонда оплаты труда работников организаций бюджетной сферы с учетом повышения тарифной ставки первого разряда с 1 декабря 2001 года и ожидаемой оценки поступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, включая дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2001 году. На основе этих данных определялся удельный вес заработной платы в общем объеме доходов бюджета каждого субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, у которых удельный вес заработной платы превысил 40 % от уровня доходов, были включены в перечень субъектов Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, которая по каждому из регионов была рассчитана пропорционально, исходя из общего объема дополнительной помощи в размере 3000,0 млн. рублей.

В основу методики определения дополнительных ассигнований субъектам Российской Федерации были заложены параметры, установленные различными правовыми актами, а именно:

- увеличение размера тарифной ставки (оклада) первого разряда с 300 до 450 рублей в месяц с целью приближения его к прожиточному минимуму трудоспособного населения;
- “сжатие” ЕТС до 1:4,5 вместо имевшего место ранее соотношения 1:10,07, что позволило снизить объем финансовых средств на повышение тарифных ставок (окладов) ЕТС более чем на треть;
- предусматриваемое сокращение надтарифной части заработной платы до 40 % вместо 60 % в предшествующем периоде путем упорядочения системы надтарифных выплат на основе принятого нового Трудового кодекса Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” дотации бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривались только на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки

(оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Направлялись эти средства, как правило, на покрытие расходов, ранее произведенных субъектами Российской Федерации за счет собственных средств. Таким образом, поступающие из федерального бюджета дотации могли направляться на любые другие цели, предусмотренные в соответствующих законах о бюджетах субъектов Российской Федерации на 2002 год, если бюджетная задолженность по заработной плате в регионе отсутствует.

На 1 декабря 2001 года, то есть к моменту начала исполнения Федерального закона от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ, общая задолженность по выплате заработной платы бюджетникам составляла более 1,64 млрд. рублей. Задолженность по начислениям на заработную плату достигала 12,43 млрд. рублей. Фактически около 60 регионов должны были приступить к выплате повышенной заработной платы, имея неисполненные обязательства по зарплате за прошлые годы.

Минфин России в справке “О ситуации с выплатой заработной платы в 2002 году”¹ подчеркивал, что при исполнении Федерального закона от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ дополнительно в 2002 году на оплату труда работников бюджетной сферы с начислениями на нее потребуется 156,4 млрд. рублей, а общий фонд оплаты труда работников бюджетной сферы с начислениями на нее в 2002 году составит 405,7 млрд. рублей. Уровень поступления доходов по каждому бюджету субъекта Российской Федерации рассчитывался, исходя из ожидаемой оценки поступления доходов в 2001 году, предполагаемого изменения налогового законодательства в 2002 году, включая рост поступлений доходов по земельному налогу и арендной плате за землю, с расчетом на двойное увеличение ставки указанного налога. Таким образом, по расчетам Минфина России, удельный вес заработной платы в общих доходах бюджетов субъектов Российской Федерации составит в среднем 31,6 процента. Эти расчеты также показали, что, при использовании принятой Правительством Российской Федерации Методики распределения финансовых средств из ФППР и ФССР, в 2002 году 57 субъектов Российской Федерации превысят 40 % уровень удельного веса заработной платы работников бюджетной сферы в региональном бюджете, и потребуется дополнительно 24,4 млрд. рублей для исполнения указанного закона.

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” отмечалось, что средств, которые будут направлены бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного возмещения расходов по увеличению заработной платы работникам бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС, недостаточно.

Предложенный механизм распределения финансовых средств на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы не учитывал, а принятые меры не обеспечили:

- урегулирования бюджетной задолженности прошлых лет;
- ликвидации или масштабного сокращения общей финансовой задолженности субъектов Российской Федерации по выплате заработной платы;
- объективности расчетов собственных доходов субъектов Российской Федерации на 2002 год в зонах риска (например, опасность сокращения налогооблагаемой базы субъектов 2002 года по отношению к 2001 году);
- реальности и “подстраховки” источника доходов для исполнения повышения заработной платы (поступления в доходную часть региональных бюджетов в виде удвоенных налогов на продажу и аренду земельных участков, а также доходов от жилищно-коммунальной реформы на 2002 год);

¹ Расчет потребности в средствах на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы по субъектам Российской Федерации. Письмо от 24 октября 2001 года Департамента межбюджетных отношений Минфина России руководству Министерства финансов Российской Федерации.

- достаточности уровня 40 % расходной части бюджетов регионов, для выплаты повышенной зарплаты и ликвидации задолженности работникам бюджетной сферы;
- сезонных потребностей финансирования работников бюджетной сферы.

К сожалению, оптимистические прогнозы, связанные с принятием части второй Налогового кодекса Российской Федерации, в пользу увеличения собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации оказались неисполненными. Соответственно, показатели бюджетной обеспеченности ряда субъектов Российской Федерации оказались значительно завышенными. Это повлекло занижение размеров планируемой финансовой помощи из федерального бюджета и недостаточную выплату перечислений на заработную плату. Консолидированные бюджеты регионов недополучили в целом за 2002 год 76,0 млрд. рублей. Выпадающие доходы при формировании федерального бюджета на 2002 год компенсированы не в полном объеме: появился недостаток средств на выплату заработной платы и осуществление других текущих расходов региональных бюджетов в размере 24-27 млрд. рублей; задолженность по заработной плате в целом по Российской Федерации на 1 января 2003 года - 3443,8 млн. рублей. При определении бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации методиками Минфина России необъективно использован дифференцированный подход к определению нормативов налоговых отчислений в региональные бюджеты от федеральных налогов. Поэтому не удалось качественно учесть финансовый потенциал каждой территории и в дальнейшем стимулировать регионы к развитию собственной налоговой базы, учитывать изменения социально-экономических условий развития на местах. Очевидно, единый норматив (средний показатель по России) не учитывает в полной мере особенностей каждого региона. Поиск объективного подхода к осуществлению дифференциации общих нормативов определяет необходимость разработки и использования для этой цели более совершенных формул.

Динамика задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы в 2002 году и январе-августе 2003 года в целом по России приведена в таблице:

	(млн. руб.)	
	2002 г.	2003 г.
На 1 января	3633,0	3443,8
На 1 апреля	4648,3	4193,0
На 1 июля	5142,3	3945,2
На 1 октября	4727,8	2965,8*

* На 1 сентября.

Хроническая задолженность свидетельствует о недооценке проблемы как региональными, так и федеральными структурами государственной власти.

Бюджетный кодекс Российской Федерации запрещает планировать расходы, не обеспеченные доходными источниками, как раз для того, чтобы исключить факты недофинансирования. Как уже отмечалось, резерв в 3 млрд. рублей, созданный в федеральном бюджете 2002 года для повышения заработной платы, был явно недостаточным, потому что в качестве источника финансирования определялись доходы от земельной реформы и реформы ЖКХ. В результате неудачного прогнозирования и, соответственно, планирования "крайними" оказались регионы, столкнувшиеся с нехваткой финансовых средств на реализацию федеральной законодательной инициативы.

Распределение и закрепление расходов совместного ведения определяет Правительство Российской Федерации², допускавшее в ряде случаев формальное отношение к процедуре согласования. В результате, федеральная помощь субъектам Российской Федерации

² Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 85, пункт 2.

Федерации в связи с повышением оплаты труда работникам бюджетной сферы началась в условиях, когда 20 % регионов еще не утвердили свои бюджеты³.

Также следует отметить, что при нестабильной финансовой ситуации бессистемное финансирование (без учета сезонных потребностей, в том числе массовых отпусков бюджетников в летний период) приводило к росту кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации.

Непременным условием предоставления федеральной помощи были встречные обязательства территориальных органов по совместному финансированию и исполнению нормативных актов. Однако ряд субъектов Российской Федерации вообще не подписал такие документы. Заключенные договоры продолжительное время не подвергались корректировкам и обновлению.

По материалам проведенных Счетной палатой проверок в 2002 году нарушения встречных обязательств в регионах носили массовый характер. К примеру, Соглашением, заключенным между Министерством финансов Российской Федерации и Министерством финансов Кабардино-Балкарской Республики, от 10 октября 2000 года № 11-54/2 “О кассовом исполнении республиканского (Кабардино-Балкарской Республики) бюджета” предписывается выполнять и обеспечивать исполнение расчетно-платежных документов бюджетополучателей, оформленных в установленном порядке, в течение одного операционного дня. В подавляющем большинстве исполненные расчетно-кассовые документы за 2002 год не отвечают принятым Кабардино-Балкарской Республикой обязательствам по соблюдению и исполнению прохождения финансовых средств в указанные сроки. Общее нарушение правовой и финансовой дисциплины - от двух до девяти дней и более.

Имеются нарушения администрациями субъектов Российской Федерации плановых показателей, рассчитанных по упомянутой выше Методике Минфина России⁴. В итоговом анализе за 2002 год указывается, что из средств (40 % от суммы собственных доходов, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, дотации из Фонда стабилизации, дополнительной финансовой помощи, 100 % дотаций на повышение ЕТС, бюджетные ссуды), находящихся в распоряжении субъекта Российской Федерации для направления на выплату зарплаты, администрация Тверской области недофинансировала бюджетников в 2002 году на сумму 423243 тыс. рублей, т. е. профинансировала на 37,2 % от общей суммы доходов, при наличии задолженности по заработной плате бюджетникам в сумме 43653 тыс. рублей на 1 января 2003 года; Тульской области - 204818 тыс. рублей, на 39,6 %, 2240 тыс. рублей; Новосибирской области - 523136 тыс. рублей, на 39,3 %, 28244 тыс. рублей, соответственно⁵.

Субъект Российской Федерации - получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет права ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета

³ По материалам проверок субъектов Российской Федерации, проведенных Счетной палатой, по исполнению Федерального закона от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” руководителями ряда субъектов Российской Федерации допускались нарушения статьи 44 “Об учете в доходах бюджета финансовой помощи”, статьи 28 “О принципах единства бюджетной системы” Бюджетного кодекса Российской Федерации при исполнении расходной и доходной частей бюджета субъекта Российской Федерации. Бюджеты ряда субъектов Российской Федерации принимались без учета дотаций из ФССР в 2002 году, в большинстве своем изменения и дополнения в закон о бюджете субъектами Российской Федерации по части доходов не вносились, соответственно, использование финансовых средств из ФССР в ряде регионов носило неправомерный характер.

⁴ Сводная ведомость Минфина России за 2002 год анализ текущей выплаты заработной платы с начислениями по субъектам Российской Федерации.

⁵ Информация приведена выборочно.

субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы)⁶.

Данные о размерах средней заработной платы работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и работников территориальных федеральных органов (выборочно) в I полугодии 2003 года приведены в таблице:

(руб.)

	Средняя заработная плата		
	работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	работников территориальных федеральных органов	справочно: по региону в 2002 г.
Владимирская область	9341	4930	3241
Тульская область	14014	4817	3269
Ярославская область	10718	4870	3948
Московская область	17857	5107	4664
Мурманская область	19600	10000	7194
Хабаровский край	17644	8509	5715
Тюменская область	23133	8860	12286
Республика Тыва	11960	8522	3663
Кемеровская область	11391	6161	4297

Четырнадцать субъектов Российской Федерации, у которых в бюджете удельный вес заработной платы не превысил 40 % от уровня доходов 2001 года, не включены в число территорий, получающих вышеназванные дотации из федерального бюджета в 2002 году. В их числе: Ямало-Ненецкий автономный округ - 18,5 %; Ханты-Мансийский автономный округ - 18,7 %, Ненецкий автономный округ - 18,7 %; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ - 20,1 %; г. Санкт-Петербург - 28 %; Республика Татарстан - 30,2 %; Ленинградская область - 35,4 %; Хабаровский край - 36,3 %, Липецкая область - 37 %, Московская область - 37,5 %; г. Москва - 37,7 %; Самарская область - 37,7 %; Республика Ингушетия - 38,8 %; Тюменская область - 39,2 процента.

На практике только в январе-марте 2002 года за дополнительной финансовой поддержкой (авансовые трансферты, ссуды, финансовая помощь и др.) в Минфин России обратились 50 субъектов Российской Федерации, или 56,0 % от их общего числа. Общий объем дополнительной финансовой поддержки, запрашиваемый регионами, составил 20302,0 млн. рублей. Наибольший объем дополнительной финансовой поддержки за январь-март 2002 года истребовали: Воронежская область - 1850,0 млн. рублей; Кабардино-Балкарская Республика - 1063,0 млн. рублей; Кировская область - 155,0 млн. рублей; Курганская область - 800,0 млн. рублей.

В апреле 2002 года за дополнительной финансовой поддержкой в Минфин России обратились 26 субъектов Российской Федерации, или 29 % от их общего числа. Общий объем запрашиваемой дополнительной финансовой поддержки составил 9808,0 млн. рублей.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание на ситуацию с выплатой повышенной заработной платы работникам бюджетной сферы. В результате, в течение 2002 года была оказана дополнительная финансовая помощь бюджетам субъектов Российской Федерации в размере 10,0 млрд. рублей для финансирования первоочередных расходов субъектов Российской Федерации, в том числе и выплаты повышенной заработной платы с начислениями⁷.

На 1 января 2002 года просроченная задолженность по заработной плате из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней составила 3633,0 млн. рублей, в том числе

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 134, пункт 2.

⁷ Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 99-ФЗ "О внесении предложений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2002 год".

из федерального - 562,6 млн. рублей, из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 3070,4 млн. рублей.

Суммарная задолженность из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней на 1 января 2003 года составила 3443,8 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 517,1 млн. рублей, из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 2926,7 млн. рублей.

На 1 сентября 2003 года задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы, финансируемых из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по федеральным округам выглядит следующим образом: Центральный - 368,4 млн. рублей, Северо-Западный - 332,1 млн. рублей, Южный - 290,3 млн. рублей, Приволжский - 504,2 млн. рублей, Уральский - 149,2 млн. рублей, Сибирский - 536,6 млн. рублей, Дальневосточный - 785,0 млн. рублей.

Всего задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы, финансируемым из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, имеют 74 субъекта Российской Федерации. Общая задолженность составляет 2965,8 млн. рублей. В наиболее тяжелой ситуации по неисполненным обязательствам по заработной плате остаются: Ярославская область - 118,8 млн. рублей, Мурманская область - 118,6 млн. рублей, Томская область - 131,2 млн. рублей.

Приведенная динамика состояния выплаты заработной платы не позволяет сделать вывод, что задействованные экономические инструменты эффективны.

Вторая задача для ФССР - дотации на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов регионов, связанных с предоставлением населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Уровни дотаций на выплату субсидий устанавливаются, исходя из уровня бюджетной обеспеченности, соотношения расходов на жилищно-коммунальные услуги и доходов населения по соответствующим субъектам Российской Федерации. Для регионов, участвующих в эксперименте с применением системы персонифицированных социальных счетов, уровень дотаций на выплату субсидий увеличивается на 5 процентов.

В большинстве регионов повышение уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг сопровождается ростом расходов территориальных бюджетов на выплату субсидий малообеспеченным семьям. По стране сумма таких субсидий в 2002 году составила 14,9 млрд. рублей.

На 2003 год федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном семейном доходе установлен в размере 22 процентов. За I квартал 2003 года в среднем по Российской Федерации доля расходов составила 20,2 процента. Обязательным условием перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг является социальная защита малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, которая заключается в предоставлении им государственной социальной помощи в виде субсидий и льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг. В I квартале 2003 года 12,7 % семей, проживающих в Российской Федерации, воспользовались правом получения субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Несмотря на финансовую помощь федерального бюджета в виде долевого финансирования программ жилищных субсидий, 80 % расходов по выплате субсидий гражданам лежит на региональных и местных бюджетах.

Низкий уровень бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство свидетельствует об ограниченных возможностях отдельных регионов в связи с необходимостью, в первую очередь, направлять средства на заработную плату бюджетникам.

Имеет место неудовлетворительное решение вопросов погашения затрат предприятий ЖКХ, связанных с предоставлением гражданам субсидий и льгот. За I квартал 2003 года в Российской Федерации предприятиями ЖКХ недополучено средств в размере 10,6 млрд. рублей. Возмещение затрат, связанных с предоставлением субсидий, составило 59,8 %, а с предоставлением льгот - 39,1 процента. Ниже среднероссийского показателя возмещение затрат, например, в Республике Карелия - 31,4 %, Сахалинской области - 53,2 процента. Наиболее низкое погашение затрат предприятий ЖКХ по предоставлению гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в Республике Карелия (18,3 %) и Курганской области (19,3 процента).

На протяжении 2002 года и истекшего периода 2003 года Правительство Российской Федерации осуществляло только оперативную помощь регионам в виде предоставления ссуд из федерального бюджета для выплаты задолженности. Ссуды ложились тяжелым бременем на региональные бюджеты, изменяя лишь структуру задолженности.

Руководители ряда субъектов Российской Федерации не провели необходимых мероприятий по мобилизации дополнительных ресурсов в региональные бюджеты, сокращению не первоочередных расходов и созданию необходимых условий для погашения образовавшейся задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы.

В 2002-2003 годах сохранилась острая несбалансированность между возложенными на субъекты Российской Федерации финансовыми обязательствами и реальными возможностями по их выполнению. Задолженность по выплате заработной платы, перегруженность территориальных бюджетов долговыми обязательствами, нерациональная структура расходов, неэффективное использования современных методов управления бюджетами, недостаточный контроль за соблюдением федерального законодательства и финансовой дисциплины во многом обуславливаются незавершенностью реформы межбюджетных отношений.

Представляется целесообразным:

1. Завершить работу по разграничению доходных источников и расходных полномочий по уровням бюджетной системы.

2. Доработать порядок распределения федеральной финансовой помощи территориям на частичную компенсацию бюджетам в связи с повышением заработной платы, при этом:

- использовать более объективный подход к определению финансового потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации, учитывать ежегодные изменения социально-экономических условий развития каждого региона;

- определить порядок урегулирования задолженности прошлых лет;

- предусмотреть плановость ликвидации или сокращения общей финансовой задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы на очередной финансовый год;

- при рассмотрении вопросов повышения заработной платы работникам бюджетной сферы предусматривать дублирующий источник доходов для этих целей;

- учитывать сезонные потребности (отпуска) при финансировании работников бюджетной сферы.

3. Субсидии и дотации населению по оплате жилищно-коммунальных услуг осуществлять через Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу как профильному государственному органу, курирующему вопросы ЖКХ. Придать целевой характер указанным субсидиям и дотациям в процессе утверждения бюджетов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН