

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 мая 2002 года № 18 (301) “О результатах проверки полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации с 1 декабря 2001 года в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы”:*

*Утвердить с учетом состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.*

*Направить информационное письмо с приложением отчета в Правительство Российской Федерации.*

*Направить письма Счетной палаты в Минфин России, Минтруд России и главе администрации (губернатору) Воронежской области.*

*Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу, Совет Федерации и контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации, принявших участие в контрольном мероприятии.*

## **СВОДНЫЙ ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации с 1 декабря 2001 года в соответствии с Федеральным законом от 25.10. 2001 г. № 139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы”**

**Основание для проведения проверки:** пункт 2.1.9. плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год; постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 февраля 2002 года № 116; обращение не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 2002 года исх. № 5.3 - 17/157; распоряжение Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 15 марта 2002 года № 64-рк; программа проведения проверки полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации с 1 декабря 2001 года в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 139-ФЗ, утвержденная Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 7 марта 2002 года (протокол № 8 (291).

#### **Цель проверки**

Определить полноту и своевременность выплаты повышенной заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации с 1 декабря 2001 года.

#### **Предмет проверки**

Использование средств федерального бюджета, направляемых в виде дотации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы, обоснованность федерального бюджета 2002 года в части дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы.

## **Объекты проверки**

Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Правительство Республики Адыгея, Правительство Республики Северная Осетия - Алания, Правительство Республики Саха (Якутия), администрации Владимирской, Тверской, Брянской, Рязанской, Кемеровской и Воронежской областей, администрация Краснодарского края.

## **Сроки проведения проверки**

С 14 марта по 30 апреля 2002 года.

В проверке приняли участие контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации - члены Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, в том числе: Государственная счетная палата Республики Марий-Эл, Контрольно-бюджетный отдел Государственной Думы Астраханской области, Контрольно-счетные палаты Волгоградской области, Воронежской области, Счетная палата Красноярского края, Омской области, Пермской области, Государственное учреждение Ярославской области "Контрольно-счетная палата", Контрольно-счетная палата Смоленской областной Думы.

## **Проверкой установлено**

Федеральный закон "О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы" № 139-ФЗ был принят 25 октября 2001 года. Во исполнение его 6 ноября 2001 года было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 775 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы".

Для обоснования размера повышения заработной платы Минфин России в октябре 2001 года произвел расчеты потребности в средствах на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы по субъектам Российской Федерации. Согласно расчетов - обоснований дополнительно в 2002 году на оплату труда работников бюджетной сферы с начислениями на нее требовалось 156400,0 млн. рублей, а общий фонд оплаты труда, включая начисления, должен был составить 405700,0 млн. рублей. Уровень поступления доходов по бюджетам субъектов 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.

По итогам рассмотрения проекта Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" в третьем чтении, средства, направляемые в виде дотации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы, были определены в размере 16720,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" утверждены размеры дотаций бюджетам 79 субъектов Российской Федерации (88% от общего их числа) из Фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по повышению тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в сумме 13720,0 млн. рублей.

Наряду с этим, законом были утверждены дотации на стабилизацию доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с принятием

части второй Налогового кодекса Российской Федерации и повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в сумме 3000,0 млн. рублей. Порядок распределения и расходования средств должен быть определен Правительством Российской Федерации в третьем квартале 2002 года.

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, что и было подтверждено в ходе реализации указанного закона. Одновременно с этим предварительные оценки, полученные из регионов, показывали, что большинство субъектов Российской Федерации не имеют необходимых собственных источников финансирования указанных расходов.

### **1. Экономическое обоснование повышения ставки (оклада) первого разряда ЕТС, расчеты необходимого и дополнительного финансирования. Организация работы по отслеживанию выплат повышенной заработной платы в субъектах Российской Федерации**

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2001 год и на среднесрочную перспективу одной из первоочередных задач бюджетной политики на 2001 год определена работа по увеличению реальной заработной платы, в том числе работников бюджетной сферы.

Одной из основных задач Минтруда России является реализация основных направлений и приоритетов государственной социальной политики по решению комплексных проблем социального развития, повышению уровня жизни и доходов населения, совершенствованию системы оплаты труда. Согласно “Положению о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации”, Минтруд России подготавливает совместно с Минфином России и с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложения по совершенствованию системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы.

В организациях бюджетной сферы 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.

Реформирование системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы должно было быть направлено на приближение тарифной ставки первого разряда ЕТС к прожиточному минимуму трудоспособного населения и доведение в перспективе уровня средней заработной платы в организациях бюджетной сферы до 80% от уровня средней заработной платы в промышленности.

Основной проблемой при повышении оплаты труда работников бюджетной сферы является резкое увеличение финансовых затрат из бюджетов всех уровней.

Анализ документов, представленных Минтрудом России в качестве экономического обоснования повышения ставки (оклада) первого разряда ЕТС до 450 рублей, свидетельствует 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 (постановление Правительства Российской Федерации от

8 февраля 2002 г. № 91), а от реального размера дополнительных средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Проектом федерального бюджета на эти цели в 2002 году предусматривалось, с учетом выплат работникам федеральных бюджетных организаций, 45300,0 млн. рублей. Кроме того, дополнительные расходы из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - в объеме 180000,0 млн. рублей.

Межразрядные коэффициенты ЕТС, установленные первоначально при введении в 1992 году ЕТС, между первым и восемнадцатым тарифными разрядами в соотношении 1 к 10,07 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).

В условиях постоянного дефицита бюджетных средств, установление высокой дифференциации тарифных ставок (окладов) ЕТС 1:10,07, вместо поддержки высококвалифицированных специалистов в бюджетной сфере, привело к противоположному результату - консервации бедности на первых 10 разрядах ЕТС.

В связи с необходимостью повышения заработной платы низкооплачиваемым категориям работников бюджетной сферы, неоднократно повышались тарифные ставки (оклады) с 1 по 5 разряд, 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 I разряда ЕТС в размере 450 рублей, составляло бы при сохранении межразрядного соотношения 1 к 10,07 - 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).

Недостаток бюджетных средств является одной из причин уменьшения (сжатия) межразрядных коэффициентов от существовавшего соотношения до соотношения 1 к 4,5 в результате которого, только расчетная годовая экономия фонда тарифных ставок (без учета доплат, надбавок, стимулирующих выплат и начислений на фонд оплаты труда) работников бюджетной сферы, финансируемых из федерального бюджета, составила 22700,0 млн. рублей.

В результате уменьшения межразрядных коэффициентов, тарифные ставки средних разрядов ЕТС с 6 по 14, которые заняты основными категориями специалистов бюджетной сферы - учителями, врачами, работниками культуры, были уменьшены от 31,7% до 48,5%, от размера расчетных тарифных ставок при соотношении 1 к 10,07, что видно из следующей таблицы:

(в расчете на месяц)

Разряд ЕТС 1-18	Численность работников организаций, финансируемых из федерального бюджета (тыс. чел)	I разряд ЕТС - 450 руб. (1:10,07)			I разряд ЕТС - 450 руб. (1:4,5)			Уменьшение тарифной ставки	
		Тарифный коэффициент	Тарифная ставка (руб.)	Фонд тарифных ставок за месяц (млн. руб.)	Тарифный коэффициент	Тарифная ставка (руб.)	Фонд тарифных ставок за месяц (млн. руб.)	Руб.	%
1	110,5	1,00	450	49,7	1,00	450	49,7	-	-
2	159,0	1,36	612	97,3	1,11	500	79,5	112	18,3
3	139,3	1,69	761	106,0	1,23	555	77,3	206	27,1
4	138,2	1,91	860	118,9	1,36	610	84,3	250	29,1
5	110,2	2,16	972	107,1	1,51	680	74,9	292	30,0
6	110,1	2,44	1098	120,9	1,67	750	82,6	348	31,7
7	89,2	2,76	1242	110,8	1,84	830	74,0	412	33,2
8	199,6	3,12	1404	280,2	2,02	910	181,6	494	35,2
9	137,9	3,53	1589	219,1	2,22	1000	137,9	589	37,1
10	170,0	3,99	1796	305,3	2,44	1100	187,0	696	38,8
11	236,7	4,51	2030	480,5	2,68	1205	285,2	825	40,6
12	146,7	5,10	2295	336,7	2,89	1300	190,7	995	43,4

13	223,4	5,76	2592	579,1	3,12	1405	313,9	1187	45,8
14	144,1	6,51	2930	422,2	3,36	1510	217,6	1420	48,5
15	182,8	7,36	3312	605,4	3,62	1630	298,0	1682	50,8
16	68,1	8,17	3677	250,4	3,90	1755	119,5	1922	52,3
17	49,7	9,07	4082	202,9	4,20	1890	93,9	2192	53,7
18	7,0	10,07	4532	31,7	4,50	2025	14,2	2507	55,3
Итого	2422,5			4450,1			2561,8	1888,3	

В соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. № 555 “О мерах по выполнению Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 “О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов”, Минтруду России поручено осуществлять мониторинг условий оплаты труда работников бюджетной сферы и государственных (муниципальных) служащих субъектов Российской Федерации и мониторинг своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы субъектов Российской Федерации.

По информации, представленной Минтруду России 70 субъектами Российской Федерации за IV квартал 2001 года, по состоянию на начало 2002 года 67 из них повысили размеры тарифных ставок (окладов) ЕТС, как предусмотрено выше указанными нормативными актами.

В Республике Хакасия, Алтайском крае и Эвенкийском автономном округе тарифная ставка (оклад) первого разряда ЕТС осталась на прежнем уровне - 132 рубля.

По информации Госкомстата России (от 20 марта 2002 г. № 33) в адрес Министра труда и социального развития Российской Федерации “О просроченной задолженности по заработной плате на 1 марта 2002 года”, суммарная задолженность из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней и отсутствия собственных средств у организаций составила 34585,0 млн. рублей, в том числе: в производственных отраслях 28131,0 млн. рублей, в отраслях социальной сферы - 5416,0 млн. рублей, в других отраслях - 1038,0 млн. рублей.

Задолженность из-за недофинансирования из федерального бюджета составила 727,0 млн. рублей, в том числе: в производственных отраслях - 416,0 млн. рублей, в отраслях социальной сферы - 21,0 млн. рублей, в других отраслях - 290,0 млн. рублей. В отраслях социальной сферы просроченная задолженность по заработной плате из-за недофинансирования из федерального бюджета увеличилась и образовалась в 37 регионах Российской Федерации.

Сводные данные мониторинга условий оплаты труда работников бюджетной сферы субъектов Российской Федерации и своевременной выплаты им заработной платы за I квартал 2002 года, на момент окончания настоящей проверки в Минтруде России (на 15 апреля 2002 года) отсутствовали.

## **2. Анализ обоснованности размеров дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы в федеральном бюджете с 1 декабря 2001 года. Наличие нормативно-методической базы, используемой при определении размеров дотации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы**

При определении потребности в средствах субъектам Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, Министерство финансов Российской Федерации 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 Фе-

дерации, 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 2300,0 млн. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2001г. № 1665-р утверждено распределение финансовой помощи (дотаций) бюджетам 71 субъекта Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, оказываемой за счет дополнительных доходов федерального бюджета, предусмотренных статьей 120 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” в общей сумме 2300,0 млн. рублей.

14 субъектов Российской Федерации, у которых удельный вес заработной платы не превысил 40% от уровня доходов 2001 года, не включены в перечень регионов, получающих финансовую помощь из федерального бюджета на частичное возмещение расходов в связи с повышением первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы, оказываемой за счет дополнительных доходов федерального бюджета. В их числе: Липецкая область - 37,6%, Московская область - 37,5%, город Москва - 7,7%, Ленинградская область - 35,4%, город Санкт-Петербург - 28,0%, Ненецкий автономный округ - 18,7%, Республика Ингушетия - 38,8%, Республика Татарстан - 30,2%, Самарская область - 37,7%, Тюменская область - 39,2%, Ханты-Мансийский автономный округ - 18,7%, Ямало-Ненецкий автономный округ - 18,5%, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ - 20,1%, Хабаровский край - 36,3 процента.

Три субъекта Российской Федерации: Республика Коми, Республика Башкортостан и Пермская область, превысив по расчетам сорока процентный барьер, соответственно, на 11,2, 7,3 и 12,6 пункта не включены в перечень субъектов Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки, оказываемой за счет дополнительных доходов федерального бюджета, исходя из расчетов бюджетной обеспеченности указанных субъектов.

Согласно расчетам потребности в средствах на выплату заработной платы работникам организаций бюджетной сферы по субъектам Российской Федерации в связи с принятием решения об увеличении первого разряда ЕТС с 300 до 450 рублей, произведенным Департаментом межбюджетных отношений Минфина России на индексацию фонда оплаты труда на декабрь 2001 года необходимо было выделить 11548,9 млн. рублей. На частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, оказываемой за счет дополнительных доходов федерального бюджета, предусмотренных статьей 120 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”, бюджетам субъектов Российской Федерации в декабре 2001 года выделено и перечислено, как указывалось выше, дотаций - 2300,0 млн. рублей или 19,9% от расчетной суммы индексации ФОТ на декабрь 2001 года. Недостаток средств на заработную плату составляет по расчетам 9248,9 млн. рублей или 80,1% от расчетной суммы индексации ФОТ на декабрь 2001 года.

Таким образом, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2001 году более чем в 4 раза превысили расходы федерального бюджета на реализацию настоящего федерального закона.

### **3. Анализ расчета и обоснованности дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы**

Порядок подготовки проекта федерального бюджета на 2002 год и проекта Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2004 года, перспективного финансового плана до 2004 года был определен Постановлением Правительства Российской Федерации “О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год” от 31 марта 2001 г. № 242 и приказом Минфина России от 9 апреля 2001 г. № 90.

Основные принципы формирования межбюджетных отношений на 2002 год, пакет документов для составления бюджетных заявок на ассигнования из федерального бюджета, исходные данные и методические указания для расчетов финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации были направлены Минфином России всем участникам бюджетного процесса, включая органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (письмо от 22 июня 2001 г. № 10-08-01).

В соответствии с решением Правительства РФ от 17 декабря 1998 г. на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и начислений на нее должно было направляться не менее 40% собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом получаемой финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Департамент межбюджетных отношений Минфина России произвел расчет потребности в средствах на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы по субъектам Российской Федерации. В справке “О ситуации с выплатой заработной платы в 2002 году”, направленной 24 октября 2001 г. Департаментом межбюджетных отношений руководству Министерства указывалось, что дополнительно в 2002 году на оплату труда работников бюджетной сферы с начислениями на нее потребуются 156400,0 млн. рублей, а общий фонд оплаты труда работников бюджетной сферы с начислениями на нее составит 405700,0 млн. рублей.

Уровень поступления доходов по каждому бюджету субъекта Российской Федерации рассчитан, 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.

По представленному прогнозу объем доходов в целом по бюджетам субъектов Российской Федерации, с учетом предполагаемой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации составит 12853,0 млн. рублей. Таким образом, по расчетам Департамента межбюджетных отношений, удельный вес заработной платы в общих доходах бюджетов субъектов Российской Федерации определен в среднем на уровне 31,6 процента. Согласно данным Минфина России этот показатель за январь - сентябрь 2001 года составлял 24,7 процента.

Расчетом потребности в средствах на выплату заработной платы и начислений на нее учитывалось, как указывалось выше, ранее принятое Правительством Российской Федерации решение о направлении на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и начислений на нее не менее 40% собственных доходов бюджетов субъектов

Российской Федерации с учетом получаемой финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Для повышения оплаты труда работников организаций бюджетной сферы в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2002 год” были запланированы следующие компенсационные меры субъектам Российской Федерации, связанные с повышением оплаты труда работников организаций бюджетной сферы:

- по разделу “Финансовая помощь бюджетам других уровней” в составе Фонда софинансирования социальных расходов включен новый вид расходов - дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в размере 13720,0 млн. рублей;

- статьей 60 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрены дотации на стабилизацию доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с принятием части второй Налогового кодекса Российской Федерации и повышением тарифной ставки первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в сумме 3000,0 млн. рублей. Указанные средства будут распределены Правительством Российской Федерации в третьем квартале 2002 года.

- принято решение о включении дополнительных доходов, планируемых к получению от индексации ставок земельного налога и арендной платы в два раза, в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В целом расчеты Департамента межбюджетных отношений показали, что в 2002 г. в 57 субъектах Российской Федерации удельный вес заработной платы работников бюджетной сферы превысит 40%, на что потребуется дополнительно 24400,0 млн. рублей.

Вместе с тем при проведении расчетов Минфин России отмечал, что, несмотря на стабилизацию в 2001 году ситуации с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы и погашением накопленной задолженности и несмотря на выделенные бюджетам субъектов Российской Федерации дотации на частичное возмещение указанных расходов Курская, Тамбовская, Архангельская, Астраханская, Кировская, Ульяновская, Курганская, Кемеровская, Омская области, Республика Карелия, Калмыкия, Марий-Эл, Тыва, Коми-Пермяцкий и Корякские автономные округа будут не в состоянии полностью обеспечить своевременную выплату заработной платы и начислений на нее с учетом повышения первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

Представленные Минфином России документы позволяют сделать вывод, что работа по финансированию заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации, занятых в учреждениях, финансируемых из региональных и местных бюджетов проводится с нарушением ряда положений ст. 83 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, когда расходы по выплате повышенной заработной платы реально не обеспечены во многих регионах Российской Федерации соответствующими доходными источниками.

#### **4. Анализ наличия нормативно-методической базы, определяющей порядок выделения дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы в 2002 году**

Механизм реализации Федерального закона от 25 октября 2001 г. №139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” с 1 декабря 2001 года основан на Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 7, 8, 29, глава 16) и методологическом подходе, разработанном

Минфином России, который определяет создание Фонда софинансирования социальных расходов (далее ФССР) в целях частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с повышением первого разряда ЕТС работников бюджетных организаций.

Поскольку помощь регионам на выплату повышенной заработной платы производится из двух фондов федерального бюджета (ФФПР и ФССР), то в ходе проверки были рассмотрены “Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2002 год” и “Методики распределения средств Фонда софинансирования социальных расходов на 2002 год”.

Как показал анализ методик, учет повышения расходов территориальных бюджетов в 2002 году в связи с увеличением размера первого разряда ЕТС при расчете распределения средств ФФПР на 2002 год был произведен путем увеличения доли агрегированного коэффициента заработной платы в коэффициенте удорожания бюджетных услуг, применяемого для дифференциации нормативов текущих расходов по регионам, с 50% до 60%, что привело к перераспределению средств в пользу субъектов Российской Федерации с большей долей расходов на оплату труда в общих нормативных расходах бюджетов регионов.

С другой стороны положения Методики распределения средств ФССР на 2002 год лишает доступа к дотациям тех субъектов Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых после распределения ФФПР превышает среднероссийский более чем на 35 % (за исключением Башкортостана, Татарстана и Чеченской Республики).

Распределение дотаций на первом этапе, согласно Методике, осуществляется между субъектами в размере, обеспечивающем объем средств ФФПР в 2002 г. на уровне 2001 г.

На втором этапе дотации распределяются между субъектами, имеющими право на получение данных дотаций, пропорционально объему расходов, связанных с повышением ЕТС, скорректированных на уровень бюджетной обеспеченности после распределения средств ФФПР.

Поэтому использование методик при распределении средств между субъектами оценивается как положительное действие, формализующее эти процессы и этим ограничивающее рамки влияния субъективных факторов.

Обе эти методики взаимосвязаны посредством использования единых основополагающих расчетных показателей, в первую очередь, ожидаемых собственных доходов субъектов на предстоящий год, расчет которых формализован в Методике распределения ФФПР на основе оценки потенциальных возможностей субъекта с учетом отраслевой структуры экономики, увеличения собственной налоговой базы и других факторов. Степень реалистичности таких прогнозов невелика и во многом зависит от происходящих обстоятельств.

Так, в рассматриваемом случае при расчете собственных доходов были учтены изменения в налогообложении в связи с принятием части второй Налогового кодекса Российской Федерации (при выпадающих налогах предусмотрена компенсация из ФФПР, с другой стороны в базу на 2002 г. заложены дополнительные поступления в доходную часть региональных бюджетов в связи с удвоением ставки налогообложения на продажу и аренду земельных участков, а также доходы от жилищно-коммунальной реформы). Несмотря на это, показатели собственных доходов ряда субъектов Российской Федерации оказались значительно завышенными, что повлекло за собой соответствующее занижение размеров планируемой им финансовой помощи из федерального бюджета на выплату заработной платы одновременно из двух источников: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и Фонда софинансирования социальных расходов. По расчетам Минфина России консолидированные

бюджеты регионов недополучат в целом в 2002 году 76000,0 млн. рублей. В свою очередь выпадающие доходы по расчетам Минфина России при формировании федерального бюджета на 2002 год компенсированы не в полном объеме, что приведет к недостатку средств на выплату заработной платы и осуществление других текущих расходов в размере 24-27 млрд. рублей.

#### **5. Анализ действующего порядка предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы**

В Минфине России реализацию Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” осуществляет Департамент межбюджетных отношений.

Департамент производит расчеты потребности в средствах на выплату заработной платы и начислений на нее в 2001 и 2002 годах, подготавливает прогнозные и фактические данные о выплате заработной платы и начислений на нее за каждый месяц текущего года, осуществляет постоянный мониторинг вопросов выплаты заработной платы, данные которого учитываются при рассмотрении вопросов о предоставлении дотаций и бюджетных ссуд.

В связи с организацией работы по предоставлению бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы Департамент провел комплекс работ по анализу положения с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы и обоснованию размеров, выделяемых из федерального бюджета дотаций, бюджетных ссуд и другой финансовой помощи.

Как показали материалы проверки, работа Департамента проводилась с регионами в рамках заключенных с ними двусторонних соглашений по оздоровлению региональных финансов.

Предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы проводится в соответствии с приложением № 14 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год”. При этом, по мнению Минфина России, разработка специального порядка предоставления и расходования дотаций, выделяемых в 2002 году из Фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, не требуется. Позиция Минфина России по этому вопросу изложена в письмах в Правительство Российской Федерации от 28 марта 2002 г. № 01-02-01-/10-950 и от 25 апреля 2002 г. 3 01-02-01/10-1364 и заключается в следовании действующему порядку, установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации, в соответствии со статьей 6 которого, бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, не имеют целевого назначения и направляются на текущие расходы.

Поэтому Федеральным законом от 30 декабря 2001г. № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” дотации бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены только на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Направляются эти средства, как правило, на покрытие расходов, ранее

произведенных субъектами Российской Федерации за счет собственных средств. Таким образом, поступающие из федерального бюджета дотации, по мнению Минфина России, могут направляться на любые другие цели, предусмотренные в соответствующих законах о бюджетах субъектов Российской Федерации на 2002 год.

**6. Анализ полноты и своевременности выделения средств федерального бюджета (дотаций) на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы с 1 декабря 2001 года**

Во исполнение Федерального закона от 25 октября 2001г. № 139-ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” и постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001г. № 775 “О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной ставки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы”, Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 17 декабря 2001 г. № 1665-р утвердило распределение финансовой помощи (дотаций) бюджетам субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, оказываемой регионам за счет дополнительных доходов федерального бюджета. предусмотренных статьей 120 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год”.

В соответствии с указанным распоряжением Правительства Российской Федерации из федерального бюджета выделено дотаций бюджетам 71 субъекта Российской Федерации (80% от общего числа регионов Российской Федерации) в сумме 2300,0 млн. рублей, которые ГУФК Минфина России 19 и 20 декабря 2001 года перечислены бюджетам субъектов Российской Федерации денежными реестрами в полном объеме.

Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” утверждены размеры дотаций бюджетам 79 субъектов Российской Федерации (88 % от общего числа регионов Российской Федерации) из Фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по повышению тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в сумме 13720,0 млн. рублей.

Вместе с тем реализация Закона началась в условиях высокой задолженности по заработной плате, динамика которой характеризуется следующими данными.

(млн. руб.)

	По состоянию на 1 декабря 2001 г.	По состоянию на 1 января 2002 г.	По состоянию на 1 февраля 2002 г.	По состоянию на 1 марта 2002 г.	По состоянию на 1 апреля 2002 г.
Задолженность по выплате заработной платы бюджетникам	1640	1670	2050	2800	2300
Задолженность по начислениям на заработную плату бюджетникам	12430	12250	11760	11600	11600

Задолженность по выплате заработной платы работникам организаций бюджетной сферы на 1 декабря 2001 г. составляла 1640,0 млн. рублей и по начислениям на нее - 12430,0 млн. рублей. В результате этого около 60 российских регионов должны были приступить к выплате повышенной заработной платы, уже имея значительную задолженность за прошлые периоды.

В декабре 2001 г. в соответствии с Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2001 год” за счет дополнительных доходов федерального бюджета в виде дотации в связи с повышением та-

рифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС, бюджетам субъектов Российской Федерации было направлено 2300,0 млн. рублей. Однако указанная мера не позволила полностью изменить сложившуюся ситуацию, а привела лишь к некоторой стабилизации.

При реализации мероприятий по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы Правительство Российской Федерации исходило из того, что доля доходов региональных бюджетов с учетом финансовой помощи из федерального бюджета, направляемая на заработную плату, не должна превышать 40 процентов.

Вместе с тем по итогам января 2002 года, 13 субъектов Российской Федерации направили на выплату заработной платы более 60% имевшихся в их распоряжении доходов, а 45 регионов - более 40% доходов, что привело к недофинансированию других первоочередных расходов. Наиболее сложная ситуация сложилась в Удмуртии, Омской, Нижегородской, Воронежской, Ульяновской, Амурской областях и Красноярском крае.

В январе 2002 года Минфин России перечислил регионам плановый трансферт из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в сумме 11300,0 млн. рублей и авансовый трансферт в размере 2700,0 млн. рублей. Из 13700,0 млн. рублей, предусмотренных федеральным бюджетом 2002 года на дотации в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС бюджетам субъектов Российской Федерации, в январе 2002 г. перечислено 1100,0 млн. рублей, или 1/12 годового назначения.

Несмотря на это, в январе 2002 года долг субъектов Российской Федерации по заработной плате работникам бюджетной сферы возрос практически на четверть и на 1 февраля 2002 года составил 2050,0 млн. рублей. Как следствие - в январе 15 регионов не сумели обеспечить выплату повышенной заработной платы.

В счет дотаций, направляемых на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы, бюджетам субъектов Российской Федерации в феврале 2002 года было перечислено 1800,0 млн. рублей на погашение кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета, и выданы бюджетные ссуды на общую сумму 1105,0 млн. рублей.

Однако в феврале 2002 года ситуация с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы обострилась. Лишь 14 субъектов Российской Федерации обеспечили своевременную выплату повышенной заработной платы работникам бюджетной сферы, направляя на эти цели до 40% имеющихся в их распоряжении доходов. При этом основная часть регионов расходовала на выплату заработной платы от 40 до 80% доходов бюджетов (с учетом финансовой помощи из федерального бюджета).

Крайне тяжелая ситуация сложилась в 7 регионах, направляющих на выплату заработной платы от 80 до 90% собственных доходов {Воронежская, Новгородская, Ульяновская, Кемеровская области, республики: Саха (Якутия), Карелия и Хакасия}. В 14 регионах задолженность по заработной плате составила более 50,0 млн. рублей, а в восьми - более 100,0 млн. рублей. Общая кредиторская задолженность по заработной плате на 1 марта 2002 года возросла и составила 2800,0 млн. рублей.

По сравнению с февралем ситуация в марте 2002 г. несколько улучшилась. Задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы снизилась с 2800,0 млн. рублей в феврале до 2300,0 млн. рублей в марте месяце. Стабилизировалась и задолженность по начислениям на заработную плату. При этом в марте 2002 г. Минфином России были выданы бюджетные ссуды на погашение кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов регионов на общую сумму более 1400,0 млн. рублей.

В счет дотаций, направляемых на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников

бюджетной сферы, бюджетам субъектов Российской Федерации в марте 2002 года также было перечислено почти 1500,0 млн. рублей.

Всего в I квартале т. г. субъекты Российской Федерации получили из федерального бюджета в виде дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы 4459 млн. рублей.

Таким образом, требования Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” Минфином России были выполнены в полном объеме.

Учитывая недостаток средств в бюджетах субъектов Российской Федерации на выплаты повышенной заработной платы Минфин России внес в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости выделения дополнительных средств (письмо Минфина России от 6.05.02 г. № 01-02-01/10-1493).

В настоящее время оперативным реагированием на складывающуюся ситуацию является лишь работа Министерства по оформлению и выделению регионам бюджетных ссуд, которые только изменяют структуру соответствующих задолженностей.

Необходимость выплаты повышенной заработной платы обостряет общий недостаток финансовых средств в регионах.

Так, по данным Минфина России 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, в том числе: по Центральному федеральному округу - 15 (83%); Северо-Западному федеральному округу - 7 (64%); Южному федеральному округу - 7 (54%); Приволжскому федеральному округу - 6 (40%); Уральскому федеральному округу - 2 (33%); Сибирскому федеральному округу - 8 (50%) и Дальневосточному федеральному округу - 5 (50 %).

Общий объем дополнительной финансовой помощи, запрашиваемый регионами в январе-марте составил 20302,0 млн. рублей. Из него 26,0% приходится на Центральный федеральный округ, 6,0% - на Северо-Западный федеральный округ, 11,0% - на Южный федеральный округ, 15,0% - на Приволжский федеральный округ, 10,0% - на Уральский федеральный округ, 14,0% - на Сибирский федеральный округ и 17,0% - на Дальневосточный федеральный округ.

При этом по одной четвертой части регионов объем запрашиваемых средств составил более 400,0 млн. рублей. Наибольший объем необходимой дополнительной финансовой поддержки на январь-март 2002 года указали Воронежская область - 1850,0 млн. рублей, Кабардино-Балкарская республика - 1063,0 млн. рублей, Кировская область - 1550,0 млн. рублей, Курганская область - 800,0 млн. рублей, Хабаровский край - 1599,7 млн. рублей и Сахалинская область - 800,0 млн. рублей.

В апреле 2002 г. за дополнительной финансовой поддержкой (авансовые трансферты, ссуды, финансовая помощь и др.) в Минфин России обратились 26 субъектов Российской Федерации, или 29,0% от их общего числа. Общий объем дополнительной финансовой поддержки, запрашиваемый регионами, в апреле составил 9808,0 млн. рублей.

Значительный объем необходимой дополнительной финансовой поддержки на апрель 2002 года указали Воронежская область - 4400,0 млн. рублей, Мурманская область - 860,0 млн. рублей, Волгоградская область - 800,0 млн. рублей, Иркутская область - 363,5 млн. рублей, Хабаровский край - 1043,0 млн. рублей и Чукотский АО - 330,0 млн. рублей.

В целом, материалы контрольных мероприятий показывают, что Правительство Российской Федерации обладает достоверной и полной информацией о состоянии дел с выплатой повышенной заработной платы работникам бюджетной сферы.

В рамках заключенных в 1998 году соглашений об оздоровлении региональных финансов Минфином России согласован объем кредиторской задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы со всеми субъектами Российской Федерации. Кроме того, Минфином России утверждена программа комплексной проверки региональных бюджетов, одна из задач которой - обеспечить прозрачность при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

#### **7. Анализ проверок выплаты повышенной заработной платы работникам организаций бюджетной сферы в ряде субъектов Российской Федерации**

Материалы проверок показывают, что по состоянию на конец марта 2002 года 13 субъектов Российской Федерации не приняли законы о бюджете на 2002 год, т. е. фактически не выполнили положения Бюджетного Кодекса Российской Федерации. Среди них: Тверская область, Республика Коми, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия - Алания, Ставропольский край, Астраханская область, Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия и Красноярский край.

В ряде регионов, законодательно принятые бюджеты не предусматривали средств на увеличение оплаты труда работников бюджетной сферы. В некоторых из них тарифы ЕТС не повышались в нарушение федерального законодательства в течение ряда лет. В отдельных регионах тарифы (оклады) и надтарифные выплаты повышались неоднократно на основе собственных нормативных актов.

В материалах проверки администрации Тверской области отмечено, что данных о повышении тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в муниципальных образованиях области и полноте выплаты заработной платы за декабрь 2001 года и за январь 2002 года по новым условиям оплаты труда, в департаменте финансов на день окончания проверки не имелось. Из анализа планового месячного фонда заработной платы на ноябрь-декабрь 2001 года и январь 2002 года и задолженности по заработной плате на 1 декабря 2001 года, 1 января и 1 февраля 2002 года, а также выплате зарплаты за январь 2002 года следовало, что в отдельных городах и районах повышение заработной платы не производилось.

Проверкой в Брянской области установлено, что по состоянию на 1 февраля текущего года по бюджетам четырех муниципальных образований вновь образовалась задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы в сумме 4,0 млн. рублей. Наличие долгов обусловлено значительными расходами по расчетам за потребленные энергоресурсы, ростом расходов на заработную плату в связи с ее повышением и недостаточностью ресурсов на эти цели в январе.

Проверкой в Кемеровской области установлено, что в законе Кемеровской области от 11 декабря 2001 г. № 1308 "Об областном бюджете на 2002 год" средства на заработную плату, с учетом повышения первого разряда ЕТС за счет собственных доходов предусмотрены не были.

Общая задолженность по заработной плате с начислениями работникам бюджетной сферы по состоянию на 1 января 2002 г. составила 747,4 млн. рублей, в том числе по оплате труда 15,25 млн. рублей, из них по организациям и учреждениям, финансируемым из муниципальных бюджетов 9,7 млн. рублей. На 1 марта 2002 г. задолженность увеличилась до 861,4 млн. рублей, в том числе до 54,4 млн. рублей по оплате труда работников предприятий и учреждений, финансируемых из муниципальных бюджетов.

Материалы проверки в Республике Адыгея показали, что Законом Республики Адыгея о республиканском бюджете на 2002 год предусмотрено направить на заработную плату с учетом ее повышения и начислениями на нее 1170,0 млн. рублей, что

больше установленного республиканским бюджетом на 2001 год на 405,7 млн. рублей. Удельный вес фонда оплаты труда в общей сумме расходов бюджета республики предусмотрен в размере 42,8%, против 25,5% в 2001 году.

С учетом требования Соглашения о мерах по оздоровлению государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету республики, заключенного между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Республики Адыгея, средства бюджета в первоочередном порядке направляются на выплату заработной платы работников организаций бюджетной сферы и оплату энергоносителей. Вместе с тем материальные затраты остаются недофинансированными. В результате по состоянию на 1 января 2002 года по организациям бюджетной сферы Республики образовалась кредиторская задолженность в сумме 342,2 млн. рублей или 15,4% от общего объема бюджета.

Достаточно сложная ситуация сложилась в Воронежской области.

Тематическая проверка, проведенная группой инспекторов Счетной палаты Российской Федерации и специалистов Контрольно-счетной палаты Воронежской области показала:

Недостаточное поступление доходов в 2001 году сказалось на финансировании расходов бюджета области. Недобор налоговых и неналоговых платежей по консолидированному бюджету области составил 226,3 млн. рублей.

Кредиторская задолженность предприятий на 1 января 2002 года образовалась в объеме 40105,2 млн. рублей, из которых 21860,6 млн. рублей или 54,5% просроченная задолженность и 6880,1 млн. рублей или 17,2% - задолженность по платежам в бюджеты всех уровней.

Расходы в 2002 году на заработную плату работников организаций бюджетной сферы в целом по области вырастут по сравнению с 2001 годом в 1,6 раза, а в части оплаты труда работников, оплачиваемых по Единой тарифной сетке, - в 1,8 раза.

По расчету, принятому Минфином России, потребность области на повышение оплаты труда в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы на 2002 год определена в сумме 1417,7 млн. рублей, с начислениями (коэффициент - 1,358) - 1925,2 млн. рублей. Федеральным бюджетом на 2002 год предусмотрено 229,4 млн. рублей, т. е. дополнительно необходимо 1695,8 млн. рублей.

Задолженность по заработной плате с начислениями на неё работникам организаций бюджетной сферы области на 1 декабря 2001 года составляла 130,2 млн. рублей, в том числе задолженность по оплате труда 20,8 млн. рублей или 15,9 процента. Удельный вес задолженности в средствах на оплату труда, предусмотренных в бюджете области, составлял 38,3% с начислениями на неё и 8,3% без начислений. Задолженности по оплате труда работникам организаций бюджетной сферы области без начислений на неё на 1 апреля 2002 года не имеется. Задолженность по начислениям на заработную плату по сравнению с декабрем 2001 года уменьшилась на 26,5 млн. рублей или на 25,5% и на 1 апреля 2002 года составляет 103,8 млн. рублей.

Кроме того, имеется значительная задолженность по оплате коммунальных услуг, на 1 апреля 2002 года она составила 1029,2 млн. рублей и выросла по сравнению с началом года на 62,3 млн. рублей.

За I квартал 2002 года на оплату труда с начислениями по консолидированному бюджету области направлено 1338,4 млн. рублей, что составляет 59,9% от доходов за исключением целевых средств.

В целом по области в 2002 году удельный вес расходов на заработную плату и оплату коммунальных услуг составляет около 80% и увеличился по сравнению с отчетом 2001 года на 20 процентов.

Проверка в Республике Саха (Якутия) показала, что по состоянию на 1 апреля 2002 года объем просроченной задолженности по заработной плате в организациях и учреждениях бюджетной сферы сложился в размере 100,5 млн. рублей, в основном за счет невыплаты в срок заработной платы за февраль (ее удельный вес занимает 75,7 % общего объема задолженности). За период с 1 января 2002 года объем задолженности увеличился в 2,5 раза, в том числе в здравоохранении - 2,7 раза, образовании - в 3,5 раза, культуре и искусстве - в 2,8 раза.

Годовой фонд оплаты труда с начислениями работников бюджетной сферы Республики на 2001 год до повышения заработной платы с 1 декабря 2001 года составлял 6876,0 млн. рублей, месячный ФОТ - 573,0 млн. рублей, соответственно.

Потребность Республики в средствах, необходимых для повышения заработной платы работникам бюджетной сферы в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 139-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 г. № 775 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы", по расчетным данным Министерства финансов Республики составляет 4484,0 млн. рублей. В результате повышения заработной платы годовой ФОТ увеличился до 11360,0 млн. рублей, и месячный ФОТ - до 947,0 млн. рублей. При этом, в целях упорядочения оплаты труда Правительством Республики принято решение о том, что доплаты и надбавки, установленные ранее работникам бюджетной сферы Республики республиканскими законодательными актами, сверх федеральных, зафиксированы на уровне сентября 2001 года и не индексируются. При этом отдельные виды доплат были отменены.

При согласовании в октябре 2001 года исходных данных, используемых для расчета объема финансовой помощи бюджету Республики из федерального бюджета на 2002 год, Минфином России был произведен расчет дополнительных расходов на повышение заработной платы по Республике в размере 1905,8 млн. рублей.

Вместе с тем Министерством финансов Республики была заявлена сумма на возмещение дополнительных расходов, исходя из решений, принятых на федеральном уровне, в сумме 3695,7 млн. рублей, исчисленная из согласованной с Минфином России численности, нормативного фонда оплаты труда в условиях 2001 года, нормативного размера доплат, а также надбавок (50 процентов).

В целом по расчету Минфина России повышение заработной платы работникам бюджетной сферы составляет всего 30,8 %, тогда как в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации предусмотрено повышение тарифных ставок (окладов) работников организаций бюджетной сферы в среднем в 1,89 раза.

Результативные мероприятия по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы провела администрация Краснодарского края.

На оплату труда работников бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС, в декабре 2001 года было направлено 128,0 млн. рублей федеральных средств или 16,3 %, собственных средств края - 656,1 млн. рублей или 83,7 процента. За январь-февраль текущего года на эти цели направлено федеральных средств 298,5 млн. рублей или 21,6 %, собственных средств края - 1080,0 млн. рублей или 78,4 процента. Средства федерального бюджета на повышение заработной платы по ЕТС израсходованы по назначению и в полном объеме в декабре 2001 года и за два месяца 2002 года. Их доля в общем объеме выплаты заработной платы составила соответственно 11,8 и 7,6 процента.

Реальный рост оплаты труда в феврале 2002 года по сравнению с ноябрем 2001 года возрос в среднем в 1,92 раза. Так, например, у библиотечных работников, оплачиваемых по 8 разряду ЕТС, реальный рост заработной платы составил 2,21 раза, заведующих

отделов (14 разряд ЕТС) рост - 1,76 раза, директора библиотеки (16 разряд ЕТС) рост - 1,63 раза.

Из материалов проверок следует, что действия властей ряда регионов в должной мере не были направлены на решение проблем с заработной платой работникам бюджетной сферы. По материалам оперативного контроля в 14 регионах России кредиторская задолженность за февраль многократно превышала дополнительную потребность этих регионов в средствах на выплату зарплаты (свыше 40 % их бюджетов).

Так, например, потребность Приморского края на заработную плату свыше 40 % в феврале составила около 15,0 млн. рублей, а задолженность по заработной плате на 1 марта - более 200,0 млн. рублей. В Красноярском крае - соответственно около 250,0 млн. рублей и более 1000,0 млн. рублей. При этом уровень оплаты государственных служащих Красноярского края в 2,2 раза выше, чем у федеральных служащих, работающих в крае.

Материалы контрольных мероприятий показали, что указанная ситуация повсеместна. Данные Госкомстата России подтверждают это: если в 2000 году среднемесячная зарплата работников администраций регионов превышала зарплату работников территориальных федеральных органов в среднем на 67,1 %, то в 2001 году разрыв увеличился до 86,2 процента.

#### **8. Анализ проверок выплаты повышенной заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, проведенных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации**

Учитывая исключительную важность вопросов, поставленных Федеральным Соборанием Российской Федерации по исполнению Федерального закона от 25.10.01 г. № 139-ФЗ "О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, Коллегия Счетной палаты приняла решение предложить контрольно-счетным органам некоторых субъектов Российской Федерации принять участие в данном контрольном мероприятии.

По состоянию на 15 мая 2002 года материалы представили контрольно-счетные органы 8 субъектов Российской Федерации.

В материалах контрольно-бюджетного отдела Государственной Думы Астраханской области указано, что средства, выделяемые на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы Астраханской области за счет бюджетов всех уровней, своевременно и полностью используются по своему назначению. Однако, в связи с тем, что средств на выплату заработной платы у региона недостаточно, на 1.04. 2002.года образовалась кредиторская задолженность на сумму 49,0 млн. рублей. В целом объем недостающих финансовых средств составил 935,0 млн. рублей.

Учитывая это, контрольно-бюджетный отдел Государственной Думы Астраханской области вышел с предложением предоставить Правительству Российской Федерации за счет средств федерального бюджета 673,0 млн. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы Астраханской области в виде безвозмездной финансовой помощи.

В данных Контрольно-счетной палаты Ярославской области отмечено, что в консолидированный бюджет Ярославской области поступило в 2001 году 7805,0 млн. рублей, при этом доходы по сравнению с 2000 г. возросли на 36,3 процента.

На 2002 год прогнозируемые доходы консолидированного бюджета Ярославской области составят 10543,0 млн. рублей, расходы 11545,0 млн. рублей. При этом запланированный дефицит бюджета составит 1002,0 млн. рублей.

В целом задолженность по оплате труда с начислениями на оплату труда составила на 1 января 2002 года - 23,0 млн. рублей, или 0,2% расходов бюджета, по состоянию на 1 апреля 2002 года - 16,6 млн. рублей или 0,1 процента.

По результатам финансовой сверки, проведенной Контрольно-счетной палатой, на выплату повышенной оплаты труда работникам бюджетной сферы в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС, консолидированному бюджету Ярославской области требуется дополнительно 1078,0 млн. рублей, в том числе на начисления на оплату труда – 284,0 млн. рублей.

По сообщению Государственной счетной палаты Республики Марий-Эл по состоянию на 1 марта 2002 года на выплату заработной платы с начислениями на нее работникам бюджетной сферы республики направлено 336,0 млн. рублей, что выше соответствующего периода прошлого года в 1,8 раза. Это позволило обеспечить сокращение кредиторской задолженности по оплате труда с начислениями, сложившейся на 1 января 2002 года в сумме 51,4 млн. рублей, до 7,9 млн. рублей по состоянию на 1 марта 2002 года.

Задолженности по оплате труда работников бюджетных учреждений, финансируемых за счет средств республиканского бюджета Республики Марий-Эл, не имеется. Вопрос находится на контроле Правительства Республики Марий-Эл.

Материалы проверки Контрольно-счетной палаты Волгоградской области показали, что на текущие выплаты и погашение задолженности по заработной плате с учетом начислений на нее работникам организаций бюджетной сферы в 2001 году из консолидированного бюджета Волгоградской области направлено 3183,1 млн. рублей, что составляло 28,8% от объема поступивших собственных доходов и трансферта.

В консолидированном бюджете Волгоградской области на 2002 год расходы на заработную плату с начислениями на нее работникам организаций бюджетной сферы учтены в полном объеме за счет сокращения, по сравнению с 2001 годом, расходов на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, сельского хозяйства, охрану природы, капитальных вложений на 40-50 процентов. На выплату заработной платы с начислениями на нее в 2002 году предусмотрено направить 48,7% собственных доходов и трансферта из федерального бюджета, в том числе: в январе 2002 года - 49,0%, в феврале - 46,0%, в марте - 42,0 процента.

Вместе с этим, по данным управления финансов администрации Волгоградской области потребность области в дополнительных средствах, необходимых для своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы с учетом повышения тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы на 2002 год, при финансировании расходов бюджета ниже уровня 2001 года в среднем на 30,0%, составляет 2028,6 млн. рублей.

Из материалов проверки Счетной палаты Красноярского края следует, что по состоянию на 1.12.01 г. накопленная задолженность по оплате труда составила 30,4 млн. рублей, и начислениям на оплату труда - 266,0 млн. рублей. В течение декабря 2001 г. и января - февраля т. г. задолженность значительно возросла и по состоянию на 1.03.02 г. составила по оплате труда 829,8 млн. рублей, и начислениям на оплату труда - 487,7 млн. рублей, или 3,66% к доходам и 3,42% - расходам консолидированного бюджета области.

По данным Главного финансового управления администрации края объем расходов, необходимых на компенсацию повышения заработной платы с 1.12.01 г. по бюджету края, определен, исходя из численности работающих и действующей системы оплаты труда, в размере 5291,8 млн. рублей. В соответствии с Федеральным законом от 30.12.01 г. № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” бюджету Красноярского края компенсируется часть указанных расходов в сумме 345,9 млн. рублей. Соответственно,

дополнительно на повышение заработной платы с 1.12.01 г. потребуется 4945,9 млн. рублей.

По данным Контрольно-счетной палаты Омской области в общих расходах бюджета области расходы на оплату труда (включая начисления на оплату труда) работников бюджетной сферы составляли в 2001 году 30,1%, за декабрь - 41,7 процента.

В 2002 г. расходы на оплату труда (включая начисления на оплату труда) предусмотрены в сумме 4668,9 млн. рублей и их доля в общих расходах консолидированного бюджета составила 38,7%, или увеличилась по сравнению с 2001 годом на 8,6 процента.

Задолженность по оплате труда работников бюджетной сферы в целом по области на 1.12.01 г. составляла 1408,7 млн. рублей. В 1 квартале 2002 г. задолженность по сравнению с 1.12.01 г. сократилась на 0,6% и составила на 1.04.02 г. 1399,9 млн. рублей.

Как показали материалы проверки в протоколе сверки в Министерстве финансов Российской Федерации исходных данных для расчета объема финансовой помощи бюджету Омской области из федерального бюджета на 2002 год сумма дополнительных средств, необходимых для повышения заработной платы работников учреждений бюджетной сферы, оплата которых производится в соответствии с ЕТС, учтена в сумме 2139,2 млн. рублей. Федеральным законом от 30.12.01 г. № 194-ФЗ “О Федеральном бюджете на 2002 год” бюджету Омской области на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы предусмотрено выделить средств в сумме 324,8 млн. рублей или 15,1% от общей суммы повышения оплаты труда работников бюджетной сферы.

В материалах Контрольно-счетной палаты Пермской области отмечено, что за 2001 год расходы по оплате труда и начислениям на нее исполнены по области в сумме 5945,8 млн. рублей, что составляет 24,2% к годовому объему всех расходов бюджета.

На 2002 год расходы на оплату труда предусмотрены в консолидированном бюджете с ростом на 30,0% от фактических расходов предыдущего года. В свою очередь, уровень повышения заработной платы работников бюджетной сферы области с 1 декабря 2001 года составил, в среднем, 31,8 процента.

В целом по области, по состоянию на 1.01.02 г. задолженность по оплате труда составляла 7,5 млн. рублей, по начислениям на оплату труда - 6,9 млн. рублей. В течение января - февраля задолженность по оплате труда снижалась и на 1.03.02 г. составила 1,5 млн. рублей, а по начислениям на оплату труда задолженность составила 5,8 млн. рублей.

По областному бюджету - задолженность по оплате труда и по начислениям на оплату труда отсутствует.

Расходы на повышение заработной платы работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из областного бюджета, обеспечены, в основном, в полном размере.

В материалах проверки Контрольно-счетной палаты Смоленской областной Думы отмечено, что, несмотря на то, что Администрация области не допускает задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы и направляет на эти цели более 40 % всех доходов консолидированного бюджета, дополнительная потребность в финансовой помощи Смоленской области из федерального бюджета на выплату заработной платы составляет не менее 593 млн. рублей.

Результаты проверок, проведенных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, подтверждают, что проведение мероприятий по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы проходит в условиях имеющей место значительной задолженности по заработной плате, образовавшейся в прошлые периоды и недостаточности средств, предусмотренных на эти цели.

## Выводы и предложения

1. Как показали материалы проверок, меры, принимаемые со стороны Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минтруда России и администраций субъектов Российской Федерации по повышению заработной платы бюджетникам, являются недостаточными.

2. Минтруд России при предварительных расчетах исходил не из реальных потребностей регионов в денежных средствах на повышение заработной платы работников бюджетной сферы с целью максимального приближения уровня их доходов к величине прожиточного минимума трудоспособного населения, а от размера дополнительных средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

3. Работа по финансированию заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации, занятых в учреждениях, финансируемых из региональных и местных бюджетов, проводится с нарушением ряда положений ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, когда расходы по выплате повышенной заработной платы реально не обеспечены во многих регионах Российской Федерации соответствующими доходными источниками.

4. Несмотря на устойчивую нехватку средств в бюджетах субъектов Российской Федерации оперативным реагированием со стороны Минфина России является лишь работа по оформлению и выделению регионам бюджетных ссуд.

При том, что в рамках действующего закона о федеральном бюджете у Правительства Российской Федерации практически нет иной возможности оказать финансовую поддержку регионам, кроме выдачи бюджетных ссуд, сложившаяся практика выплаты повышенной заработной платы за их счет представляется ошибочной.

Для решения сложившейся ситуации необходимо вносить изменения в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2002 год”. Как показали материалы проверок 13072,0 млн. рублей, предусмотренных на дотации в связи с повышением тарифной ставки (оклада) первого разряда ЕТС, бюджетам субъектов не достаточно.

5. С введением в действие второй части Налогового кодекса выпадающие доходы по расчетам Минфина России при формировании федерального бюджета на 2002 год компенсированы не в полном объеме, что приведет к недостатку средств на выплату заработной платы и осуществление других текущих расходов в размере 24-27 млрд. рублей.

6. Нуждается в изменениях ст. 2 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, определяющая формирование и расходование средств финансового резерва, в части расширения перечня целевых расходов указанных средств.

7. В ходе подготовки проектов бюджетов всех уровней на 2003 год с целью исключения повторения подобных ситуаций Правительству Российской Федерации предлагается:

- настоятельно рекомендовать органам государственной власти и местного самоуправления предусмотреть в соответствующих бюджетах необходимые средства для обеспечения полноты и своевременности социально значимых выплат;
- определить оптимальный уровень концентрации финансовых ресурсов в федеральном, региональных и местных бюджетах, проанализировав встречные финансовые потоки в рамках взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней;
- для стимулирования увеличения собственного доходного потенциала предоставить регионам возможность использовать на инвестиционные цели доходы, собранные на их территории сверх прогнозных значений, принятых при составлении проекта бюджета соответствующего года;

- обратить внимание Госкомстата России на необходимость создания единой государственной базы сопоставимых статистических данных, максимально полно характеризующих демографическую, социальную и экономическую ситуацию в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, целесообразно решить вопрос о безусловном адресном и целевом характере всего объема средств, направляемых федеральным бюджетом в бюджеты территорий.

**8.** Минфину России следует провести работу по обоснованию увеличения финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на выплату повышенной заработной платы работникам бюджетной сферы с учетом реально складывающейся социально-экономической и финансовой ситуации в Российской Федерации и отдельных ее субъектах для подготовки проекта Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Предлагается направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, в Министерство труда и социального развития Российской Федерации, а также главе администрации Воронежской области.

В порядке информации предлагается направить Сводный отчет о результатах проверки полноты и своевременности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы Российской Федерации с 1 декабря 2001 года в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 139 - ФЗ “О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы” заместителю Председателя Правительства Российской Федерации В.И. Матвиенко.

Предлагается также направить Сводный отчет о результатах проверки руководителям контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, принимавших участие в проверке.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**