



КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ

(КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@permregion.ru;
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края
«О внесении изменений в Закон Пермского края
«О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».

(внесён временно исполняющим обязанности
губернатора Пермского края М.Г.Решетниковым)

«07» августа 2017 г.

№ 38

Рассмотрев проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» (далее по тексту – «Законопроект»), КСП ПК отмечает:

1. Основные изменения, вносимые законопроектом, касаются подходов к алгоритму расчёта подушевой дотации; подушевую дотацию предлагается рассчитывать по иной методике: вместо расчёта исходя из численности населения, скорректированного на индекс бюджетных расходов, - применять расчёт исходя из прироста налоговых доходов в отчётном финансовом году, по сравнению с годом, предшествующим отчётному. Тем самым, подушевой дотации, согласно пояснительной записке к Законопроекту, - предлагается придать стимулирующий характер.

Возможность выделения подушевой дотации из общего объёма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР(ГО) предусмотрена п. 4 ст. 138 БК РФ¹.

1.1. В действующей методике распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки МР(ГО) (далее – РФФМПР(ГО)), утверждённой Законом Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» (далее – «Закон о межбюджетных трансфертах»), - указано, что размер подушевой дотации утверждается Законом о бюджете (раздел 5 приложения 2). Фактически, в бюджетах Пермского края подушевая дотация не предусматривалась. Весь объём дотаций РФФПМР(ГО) направлялся на выравнивание бюджетной обеспеченности МР(ГО), не достигших критерия выравнивания расчётной бюджетной обеспеченности.

¹ П. 4 ст. 138 БК РФ «Часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) может предоставляться муниципальным районам (городским округам, городским округам с внутригородским делением), за исключением муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), указанных в пункте 1 статьи 142.2 настоящего Кодекса, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением) в расчёте на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрен различный порядок расчёта указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением)».

Общий объём подушевой части дотации ограничен только требованиями п. 6 ст. 138 БК РФ о недопущении утверждения дотаций ниже объёма дотаций, установленного Законом о бюджете на плановый период. Следовательно, объём подушевой части дотации может достигать объёма нераспределенного резерва, утверждённого на плановый период.

Для информации: в бюджете Пермского края на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. нераспределенный резерв составляет: на 2018 г. – 1 581 287,5 тыс. руб., на 2019 г. – 1 688 234,1 тыс. руб.²

1.2. Расчёты КСП ПК, проведённые на основании отчётности о фактических налоговых доходах консолидированных бюджетов МР(ГО) за 2015 и 2016 гг., показали, что получателями подушевой дотации будут 44 МР(ГО). Не войдут в перечень получателей подушевой дотации Александровский МР, Гремячинский МР, Верещагинский МР, ЗАТО «Звездный», у которых отмечается отрицательная динамика фактических налоговых доходов на душу населения в 2016 г. по сравнению с 2015 г. Для сравнения: при расчётах подушевой дотации на основании фактических налоговых доходов за 2014 и 2015 гг., - в перечень получателей подушевой дотации не войдут 9 МР(ГО). Таким образом, фактически, подушевая дотация будет предоставляться не всем жителям Пермского края.

1.3. Одновременно с применением стимулирующей составляющей при расчёте подушевой дотации, - предлагается изменить подход к расчёту налогового потенциала по НДФЛ: вместо условного облагаемого дохода базой для расчёта налогового потенциала - использовать фактический облагаемый доход за последний отчётный год.

Справочно: понятие «условного облагаемого дохода», а ранее «условного облагаемого фонда оплаты труда», - было введено в 2008 году в целях стимулирования тех МР(ГО), которые достигли большего роста облагаемого дохода по сравнению со среднекраевым уровнем. Данным муниципальным образованиям устанавливался облагаемый доход с учётом среднекраевых темпов роста облагаемого дохода, что приводило к незначительному «занижению» облагаемого дохода за последний отчётный год по сравнению с фактически достигнутым. В результате такого «занижения» базового показателя для расчёта налогового потенциала по НДФЛ данным МР(ГО) несколько увеличивался объём дотаций из РФФПМР(ГО).

Для информации: перерасчёт РФФПМР(ГО) на 2017 год с применением предлагаемого подхода к расчёту налогового потенциала по НДФЛ, на основании модели межбюджетного регулирования на 2017 год (далее – «Модель МБР»), - показал уменьшение объёма РФФПМР(ГО), в целом, на 55 729,9 тыс.руб.

1.3.1. Необходимо отметить, что облагаемый доход в отдельные периоды может значительно отличаться от средней ситуации в МР(ГО). Например: при расчёте дотаций на 2017 год, облагаемый доход по ЗАТО «Звездный» за последний отчётный год (2015 г.) составил 289 369,0 тыс. руб., в то время, как за предыдущий период (2014 г.) - составлял 689 854,0 тыс. руб. Снижение облагаемого дохода по ЗАТО «Звездный» - привело к росту дотаций данному ГО на 33% (с 44 855,0 тыс. руб. в 2016 г. до 59 529,5 тыс. руб. в 2017 г.).

Для исключения влияния «скачков» облагаемого дохода за отдельные годы, считаем целесообразным рекомендовать рассмотреть вариант расчёта облагаемого дохода не только за последний отчётный финансовый год, а использовать в расчёте средний облагаемый доход за три

² П. 1 ст. 7 Закона Пермского края от 29.12.2016 № 34-ПК «О бюджете Пермского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

года. В этом случае, общий объём РФФПМР(ГО) уменьшится не так значительно, как при применении облагаемого дохода за 1 последний отчётный год (расчётно, на 26,2 млн. руб., а не на 55,7 млн. руб.). Данный подход (учёт базы для расчёта налога за три года) использован в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670³.

1.4. С целью оценки степени влияния на бюджетную обеспеченность муниципальных образований изменений, предлагаемых законопроектом, - КСП ПК были произведены расчёты на основании модели МБР за 2017 г. исходя из условий, что на подушевую дотацию придётся разница объёмов РФФПМР(ГО) на 2017 и 2018 гг., что составляет примерно 5% от объёма дотаций на 2017 год (в законопроекте и пояснительной записке к нему – объёмы средств, направляемых на подушевую дотацию, либо порядок их расчёта - не указаны).

Расчёты КСП ПК показали, что около половины подушевой дотации (45%) придётся на муниципальные образования, не являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и не формирующие общий объём РФФПМР(ГО), - ГО Пермь и ГО Березники (на ГО Березники будет приходиться 35% всей подушевой дотации). Данные муниципальные образования являются потенциальными плательщиками субсидий («отрицательных трансфертов») в бюджет Пермского края в соответствии со ст. 142.2 БК РФ, однако решение о взимании «отрицательных трансфертов» - на уровне Пермского края не принято. Сохранение данных средств в бюджетах указанных ГО – фактически уже является одной из форм стимулирования их к увеличению налоговых доходов.

2. Редакционное предложение: в связи с внесением изменений в раздел 2 Приложения 4 Закона о межбюджетных трансфертах (исключения понятия «городских округов в части полномочий поселений» при расчёте субсидий из местных бюджетов в бюджет Пермского края), - предлагаем исключить из раздела 1 приложения 4 в наименовании раздела слова «в части полномочий муниципальных районов».

Вывод: проект закона Пермского «О внесении изменений в Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» - рекомендуется Законодательному Собранию Пермского края к рассмотрению в первом чтении.

Председатель КСП ПК

Ю.В. Новосёлов

Скорняков
217 75 05

³ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).