Тезисы

на общее Собрание Союза городов Центра и Северо-Запада России

*(21 октября 2016 года, город Тверь)*

В целях анализа финансового состояния муниципальных образований, выявления общих проблем муниципальных образований и изыскания путей их решения департаментом финансов города Ярославля проведен анализ материалов информационного обмена среди муниципальных образований, входящих в Союз городов Центра и Северо-Запада России.

В информационном обмене приняли участие 23 из 25 муниципальных образований, входящих в Союз городов Центра и Северо-Запада России. Не приняли участие в информационном обмене город Смоленск и Тихвинский муниципальный район. Проанализирована информация за период с 2013 по 2016 год.

Анализ материалов информационного обмена показал, что на протяжении последних лет исполнение бюджетов осуществляется в непростых экономических условиях. Для большинства муниципальных образований характерны следующие проблемы:

- недостаточность собственных финансовых ресурсов для исполнения предусмотренных законодательством расходных полномочий, но при этом следует отметить наличие диспропорций в бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- незначительная доля расходов инвестиционного характера по муниципальным образованиям в связи с ограниченностью собственных финансовых ресурсов и необходимостью обеспечения в полном объеме текущих расходов;

- недостаточность средств, выделяемых из вышестоящих бюджетов на осуществление переданных государственных полномочий;

- значительный и растущий объем муниципального долга и кредиторской задолженности;

- отсутствие поддержки муниципальных образований со стороны Федерации в части выделения средств на замещение бюджетными кредитами долговых обязательств коммерческих банков.

*Проблема* ***«Недостаточность собственных финансовых ресурсов для исполнения предусмотренных законодательством расходных полномочий»***

Анализ поступления доходов в бюджеты МО, участвовавших в информационном обмене, показал, что в МО Ярославле и Калининграде наибольший объем доходов, как среди МО, являющихся областными центрами, так и среди всех МО, участвовавших в информационном обмене. Среди МО, не являющихся областными центрами, наибольший объем доходов в Череповце и Северодвинске.

Динамика доходов МО в 2015 году по сравнению с 2014 годом практически во всех МО характеризуется снижением объема поступлений:

от 2% до 16% по МО, являющихся областными центрами,

до 30% в МО, не являющихся областными центрами. Основной причиной снижения в большинстве МО является уменьшение объема неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Наибольший уровень бюджетной обеспеченности по доходам в расчете на одного жителя за 2015 год установлен в Нарьян-Маре - 105,7 тыс.руб., что выше уровня малочисленных МО в 8-17 раз. Крупные административные центры Калининград и Ярославль по уровню бюджетной обеспеченности по доходам занимают только четвертое и пятое места (27,9 тыс.руб. и 25,9 тыс.руб. соответственно). Сравнение с 2014 годом показывает, что состав городов, выделяющихся как по максимальным, так и минимальным удельным доходам изменился незначительно.

Показателем, характеризующим степень финансовой самообеспеченности муниципальных образований, является доля собственных доходов в общем объеме поступлений в местные бюджеты. По итогам 2015 года доля свыше 50% сложилась в 7 МО – областных центрах Кострома, Тверь, Калининград, Архангельск, Петрозаводск, Иваново, Владимир. Из муниципальных образований, не являющимися областными центрами – только в Северодвинске доля превышает 50% (53,2%).

Самую низкую долю собственных доходов (26%) имеет Нарьян-Мар, у которого наибольшая бюджетная обеспеченность на одного жителя.

На примере города Ярославля хотелось бы отметить тот факт, что основная доля налогов, собираемых на территории города Ярославля, поступает в федеральный и региональный бюджеты. Так 2015 году во все уровни бюджетной системы с территории города поступило 86 млрд. руб. налоговых платежей *(2014 год -90 млрд. руб., 2013 год – 84 млрд. руб.)*, из которых в бюджет города Ярославля зачислено только 5 млрд. руб. или 6%. В условиях прогрессирующей недостаточности собственных финансовых ресурсов для исполнения расходных полномочий муниципальных образований целесообразно внесение изменений в бюджетное законодательство в части перераспределения налогов в пользу местных бюджетов.

Динамика поступления налоговых доходов в местные бюджеты характеризуется ежегодным ростом. В 2015 году объем налоговых поступлений увеличился в 18 МО, из которых 9 – областные центры.

Удельный вес местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) в общей сумме налоговых и неналоговых доходов МО варьируется в диапазоне от 3% до 40%. Свыше 30% эта доля отмечается в 3 МО – областных центрах Твери (36%), Владимире (31%), Великом Новгороде (30%), а также в Череповце (40%), ГП Старая Русса и ГП Боровичи (по 34%). Ниже 10% доля местных налогов отмечается в северных МО, где стоимость земли ниже, чем в центральных районах России. Основная часть имущественных налогов МО приходится на земельный налог.

Снижение поступлений местных налогов отмечается по 13 МО от 3% до 13%. По 10 МО отмечаются потери бюджета по земельному налогу от 3% до 8% в результате оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в суде.

Доля льгот, предоставленных в соответствии с федеральным законодательством по имущественным налогам, в общей сумме поступлений данных налогов за 2015 год в среднем составляет 10-20%, а в 3 городах превышает 30% (Вологда, Тверь, Нарьян-Мар).

Поступления по неналоговым доходам МО имеют общую тенденцию к снижению в среднем от 10 до 20% по областным центрам и до 30% по МО, не являющимися областными центрами, что обусловлено, в основном, снижением объема доходов от использования имущества.

Доля доходов от использования имущества в 2015 году составляет от 6% до 21% налоговых и неналоговых доходов бюджетов МО.

В 17 МО отмечаются потери бюджета по арендной плате за земельные участки в результате оспаривания кадастровой стоимости земельных участков в суде. Доля потерь в общем объеме доходов от использования имущества составляет в отдельных МО до 20%.

Доходы от продажи имущества в административных центрах составляют от 4% до 21% и снизились в 2015 году к 2014 году в половине МО, при этом по 6 областным центрам снижение составило до 37%, по МО, не являющимися областными центрами - до 70%. Вместе с тем, отмечается значительный рост по продажам имущества: в Нарьян – Маре - в 4 раза, в Шуе - в 2 раза, во Владимире – на 45%.

Одной из проблем исполнения бюджетов муниципальных образований является значительный объем задолженности перед бюджетом как по налоговым, так и по неналоговым платежам, а также ее рост. Доля задолженности в общем объеме поступлений возросла по сравнению с аналогичным показателем 2014 года в 16 МО. Следует отметить, что МО активизирована работа по взысканию задолженности по неналоговым платежам. Объем задолженности, переданной на взыскание в службу судебных приставов, увеличился в 2015 году по сравнению с 2014 годов в 12 МО.

Проанализировав бюджеты муниципальных образований, следует отметить, что в целом бюджеты муниципальных образований являются дефицитными, при этом по итогам исполнения бюджета в 2015 году только два муниципальных образования исполнили бюджет с профицитом:

в Череповце объем профицита составил 9% от собственных поступлений, в Великоустюгском муниципальном районе - 3,5% от собственных поступлений.

Плановые показатели на 2016 год только Великоустюгского муниципальный район сформированы с профицитом в два с небольшим раза превышающим фактический уровень за 2015 год. По всем остальным муниципальным образованиям бюджеты утверждены с дефицитом, также необходимо отметить тенденцию снижения в анализируемом периоде уровня дефицита во Владимире и Петрозаводске.

*Проблема* ***«Незначительная доля расходов инвестиционного характера по муниципальным образованиям в связи с ограниченностью собственных финансовых ресурсов и необходимостью обеспечения в полном объеме текущих расходов»***

Анализ расходной части бюджетов муниципальных образований, участвовавших в информационном обмене, показал, что наибольший уровень расходов в расчете на одного жителя муниципального образования имеют такие муниципальные образования как Великоустюгский район (34,6 тыс.руб.) и Нарьян-Мар (34,5 тыс.руб.), являющиеся малочисленными муниципальными образованиями. На пятом месте находится город с самой большой численностью – город Ярославль (28,4 тыс.руб.).

Наименьшие расходы на душу населения приходятся на Боровичи (5,4 тыс.руб.) и Старую Руссу (5,7 тыс.руб.), при этом следует отметить, что в Шуе, в которой численность жителей превышает численность Боровичей лишь на 14%, расходы на душу населения превышают в 2,7 раза, что объясняется различным набором расходных полномочий, выполняемых муниципальными образованиями, участвующими в информационном обмене.

Следует отметить незначительную долю инвестиционных расходов в общих расходах муниципальных образований. У большинства муниципальных образований их доля не превышает 10%. Наибольшая доля инвестиционных расходов наблюдается в городах Нарьян-Мар и Калининград, городском поселении Боровичи. Из 23 муниципальных образований в программе переселения граждан из аварийного жилищного фонда участвуют только 18 муниципальных образования. Владимир, Череповец и Коряжма на протяжении анализируемого периода не принимали участия в данной программе, Нарьян-Мар осуществлял расходы на переселение только в 2013 году. Расходы на одного жителя за счет собственных поступлений за весь анализируемый период составили от 3,6 тыс.руб. по Великоустюгскому МР (1 место), 1,9 тыс.руб. по Ярославлю (2 место) до 0,04 тыс.руб. по Великому Новгороду (самые низкие расходы).

Учитывая актуальность деятельности муниципальных образований в дорожной сфере и наличие данных расходов во всех муниципальных образованиях, остановлюсь подробнее на результатах анализа расходов на дорожное хозяйство. Следует отметить, что наибольший объем данных расходов за счет всех источников поступлений в Нарьян-Маре, наименьший - в Коряжме, превышение составляет 6,5 раз. На 2016 год свыше 3 тыс.руб. на одного жителя запланированы расходы на дорожное хозяйство в Калининграде (3,6 тыс.руб.), в Вологде (3,43 тыс.руб.) и в Пскове (3,4 тыс.руб.). Средства вышестоящих бюджетов на 2016 год не предусмотрены на дорожное хозяйство в Твери, Иваново и Шуе. В самом крупном городе Ярославле на дорожное хозяйство выделяется 1,89 тыс.руб. на одного жителя, что соответствует 9 месту среди муниципальных образований Союза городов.

Кроме того, на примере городе Ярославля следует отметить, что усугубляет ситуацию по дорожному хозяйству дополнительные расходы на исполнение судебных решений, связанных с компенсацией расходов гражданам, которым причинен ущерб вследствие неудовлетворительного состояния автомобильных дорог. Данная практика по Ярославлю имеет тенденцию роста, так за 9 месяцев текущего года количество исполнительных документов и сумма возмещения по данным расходам возросли по сравнению с 2015 годом в 2 с лишним раза (2015 год – 212 исп. документов на сумму 16 млн.руб., 9 месяцев 2016 года – 433 листа на сумму 35,2 млн.руб.).

*Проблема* ***«Недостаточность средств, выделяемых из вышестоящих бюджетов на осуществление переданных государственных полномочий»***

Государственные полномочия передаются в 21 муниципальном образовании из 23, участвовавших в информационном обмене. Только в 8 муниципальных образованиях переданные государственные полномочия в полном объеме обеспечиваются субвенциями из вышестоящих бюджетов, 9 муниципальных образований вынуждены направлять на выполнение переданных полномочий собственные финансовые ресурсы, объем которых составляет до 0,2% общих расходов муниципальных образований. В то же время объем данных расходов уменьшился более чем в 2,5 раза по сравнению с 2015 годом, что говорит об оптимизации расходов, осуществляемых муниципальными образованиями.

*Проблема* ***«Значительный и растущий объем муниципального долга»***

На 1 января 2016 года муниципальный долг муниципальных образований, участвовавших в информационном обмене, составил 28,7 млрд.руб., по сравнению объемом на 01.01.2014 он увеличился на 3,2 млрд.руб. или на 11%. При этом на 01.01.2017 ожидаемый рост составит еще 2,6 млрд.руб. или 9%.

По итогам 2015 года отношение муниципального долга к собственным доходам у всех муниципальных образований находится в пределах, установленных Бюджетным кодексом РФ. Максимальное соотношение сложилось по Калининграду (94,2%), при этом в 2016 году по нему запланировано снижение объема муниципального долга на 8%. Наименьшее соотношение муниципального долга и объема собственных поступлений по итогам 2015 года сложилось в Боровичах (3,9%), однако в 2016 году запланирован рост объема муниципального долга по данному муниципальному образованию в 2,5 раза. Муниципальный долг отсутствует только у города Шуя.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом запланирован рост долга в бюджетах 16 муниципальных образований из 23, в 2-х муниципальных образованиях – без роста объема долга.

Растущий объем долга и процентных ставок по коммерческим кредитам неизбежно влечет за собой дополнительную нагрузку на бюджеты муниципальных образований. Такдоля в бюджетах на 2016 год расходов на обслуживание муниципального долга составляет от 8,9% по Петрозаводску до 0,5% по Великоустюгскому МР, у половины МО доля данных расходов в общих расходах за счет собственных поступлений, превысила 5% и превышает расходы бюджета инвестиционного характера.

*Проблема* ***«Отсутствие поддержки муниципальных образований со стороны Федерации в части выделения средств на замещение бюджетными кредитами долговых обязательств коммерческих банков»***

Основным источником финансирования дефицита бюджета являются кредиты кредитных организаций. В анализируемый период все муниципальные образования со «средней» и «большой» численностью систематически привлекали средства коммерческих банков. В группе муниципальных образований до 100 тысяч человек привлечение коммерческих кредитов получило широкое распространение только с 2015 года.

В 2015-2016 годах лишь 10 муниципальных образований в качестве источника финансирования дефицита использовали бюджетные кредиты. В 2016 году сумма привлечения бюджетных кредитов превышает сумму их погашения только у двух муниципальных образований (Петрозаводск, Сыктывкар). Практика привлечения бюджетных кредитов УФК на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов используется в 12 муниципальных образованиях.

В период с 2013 по 2016 года только у 4 муниципальных образований доля бюджетных кредитов в общей сумме муниципального долга превышала 30% (Калининград, Кострома, Северодвинск, Нарьян-Мар). На 01.01.2017 у 12 муниципальных образований в структуре муниципального долга будут отсутствовать бюджетные кредиты. В муниципальных образованиях, имеющих долговые обязательства по бюджетным кредитам, доля их составляет от 0,8% - в Ярославле до 43% в Северодвинске. В Калининграде, имеющем наибольший объем долга к собственным доходам, доля бюджетных кредитов в структуре долга составляет 19%.

*Проблема* ***«Рост кредиторской задолженности»***

Информация об объеме просроченной кредиторской задолженности за счет собственных финансовых ресурсов предоставлена 21 муниципальным образованием. За 3 года ее общий объем увеличился в 2,3 раза (с 0,8 млрд.руб. до 1,8 млрд.руб.). Только 7 муниципальных образований на протяжении всего анализируемого периода смогли исполнить бюджет без просроченной кредиторской задолженности (Иваново, Владимир, Великий Новгород, Северодвинск, Шуя, Боровичи, Нарьян-Мар). Наибольший процент отношения кредиторской задолженности на 01.01.2016 к объему расходов за 2015 год сложился в Рыбинске (18,9%) и в Костроме (14,1%). Наименьший объем – в Архангельске (0,001%). Следует отметить город Вологду, в котором уровень задолженности на 01.01.2016 составляет 9,1% от произведенных расходов и на протяжении всего анализируемого периода имелась просроченная кредиторская задолженность по заработной плате и начислениям на нее. Еще одно муниципальное образование - город Рыбинск - допустило задолженность по заработной плате и начислениям на нее на 01.01.2016.

*Заключение*

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время перед всеми муниципальными образованиями стоят следующие важные задачи:

- принятие и исполнение бюджетов с учетом новых экономических реалий;

- определение баланса между необходимостью жить по средствам и развитием муниципального образования;

- повышение устойчивости местных бюджетов;

- жесткий контроль бюджетного дефицита.

Проанализировав представленные данные хотелось бы отметить, что муниципальным образованиям:

- необходима поддержка на федеральном уровне в части

* предоставления бюджетных кредитов на замещение коммерческих кредитов;
* перераспределения поступлений в пользу местных бюджетов;
* изменения критериев распределения средств региональных дорожных фондов не только исходя из протяженности дорог, но и с учетом интенсивности нагрузки на дороги

- целесообразно увеличить срок предоставления бюджетных кредитов через федеральное казначейство на пополнение остатков на период с 50 дней до 100 дней.