**Сравнительный анализ состояния бюджетной сферы муниципальных образований - членов Союза городов Центра и Северо-Запада России**

**Введение**

Информационный обмен проведен в целях анализа финансового состояния муниципальных образований, выявления общих проблем муниципальных образований и изыскания путей их решения.

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** 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, кредиторской задолженности;

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

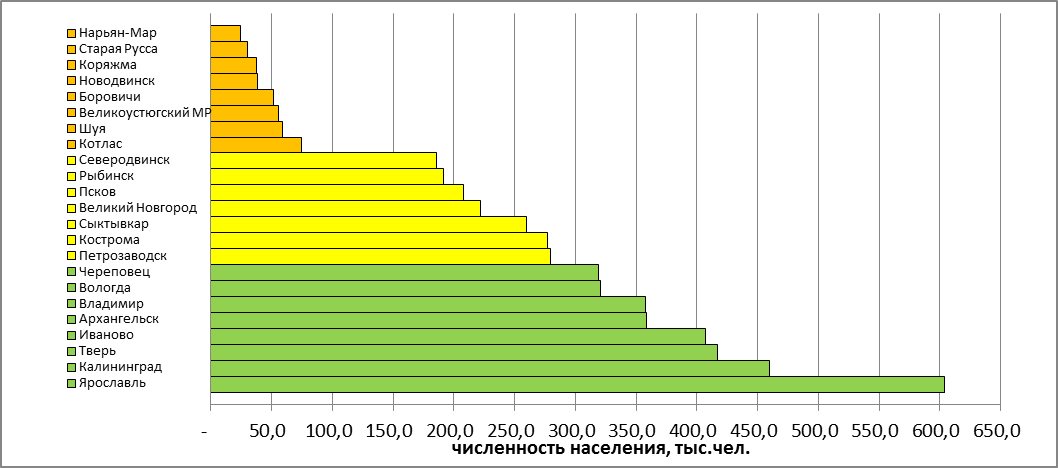
**Численность населения**

В сравнительном анализе все муниципальные образования можно разделить на 3 группы:

1-ая - с численностью жителей - свыше 300 тыс.чел. (8 МО);

2-ая - с численностью жителей - от 100 тыс.чел. до 300 тыс.чел. (7 МО);

3-я - с численностью жителей до 100 тыс.чел. (8 МО).



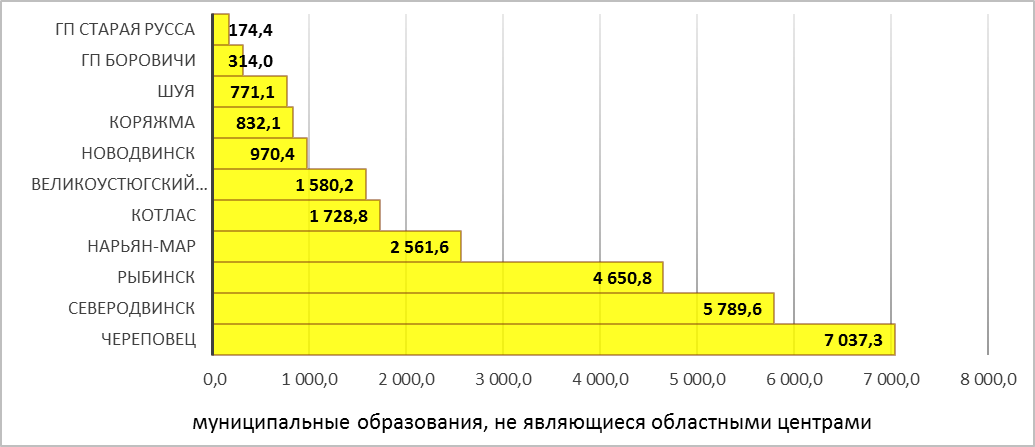
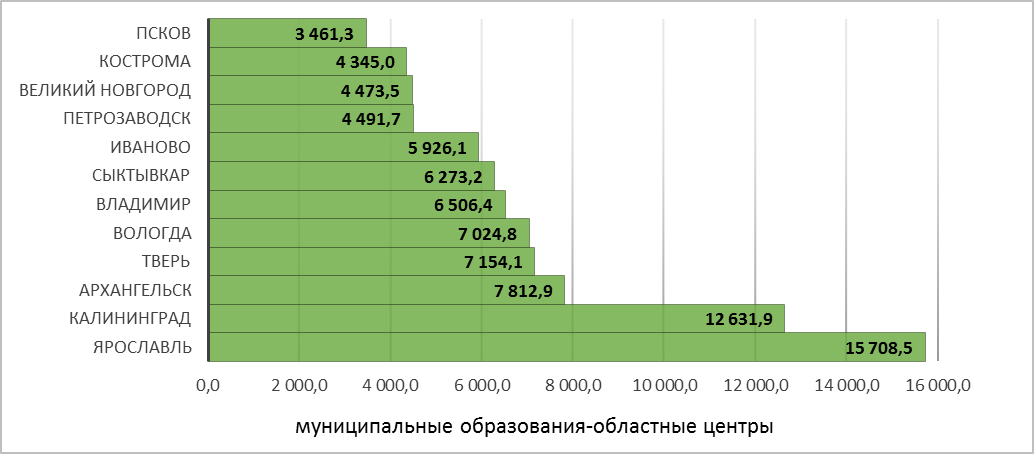
**В муниципальных образованиях** 1-ой и 2-ой группза последние годы **наблюдается рост численности жителей**, за исключением городов Иваново, снижение числа жителей в котором к 2013 году составило 0,4%, Северодвинск – 0,8% и Рыбинск, в котором снижение составило 2,4%. В малочисленных муниципальных образованиях наблюдается снижение численности жителей практически по всем образованиям, за исключением Нарьян-Мара и Котласа.

**Доходы**

Сравнительный анализ финансового состояния бюджетов МО проводился в целях выявления структуры доходов, определения динамики и установления факторов, влияющих на объем поступлений в местные бюджеты.

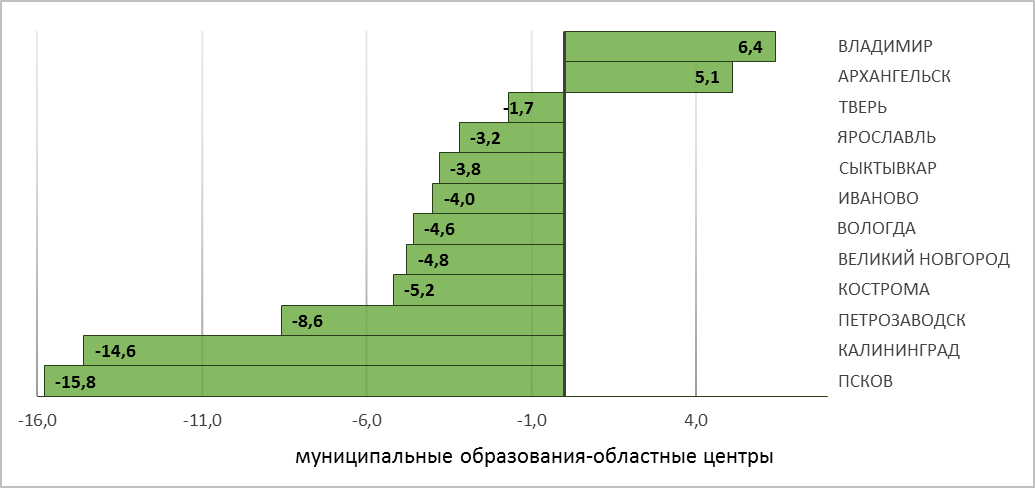
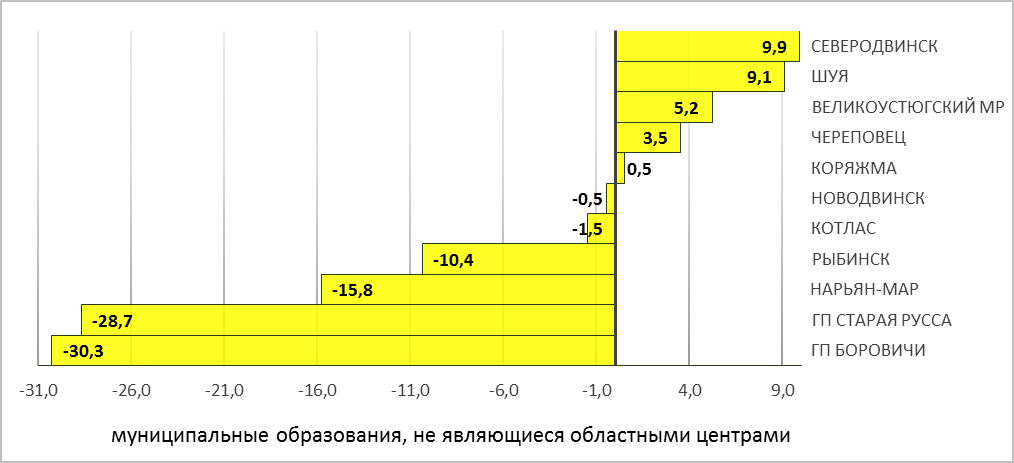
Показатели по доходам бюджетов муниципальных образований, участвовавших в информационном обмене, рассматривались отдельно по муниципальным образованиям, которые являются областными центрами, и муниципальным образованиям, не являющимися областными центрами. По результатам анализа выявлено, что в муниципальных образованиях - областных центрах **Ярославле и Калининграде - наибольший объем доходов**, как среди муниципальных образований данной группы, так и среди всех муниципальных образований, участвовавших в информационном обмене. В группе муниципальных образований, не являющихся областными центрами, наибольший объем доходов в Череповце и Северодвинске.

***Объем доходов муниципальных образований за 2015 год***

*млн. руб.*

**Динамика** доходов муниципальных образований в 2015 году по сравнению с 2014 годом практически **во всех муниципальных образованиях** характеризуется **снижением объема поступлений.** В 10 из 12муниципальных образований, являющихся областными центрами, от 2% до 16%, в 6 из 11 иных муниципальных образований до 30%, что **обусловлено** в большинстве муниципальных образований **уменьшением** объема **неналоговых** **доходов** и **безвозмездных** **поступлений**.

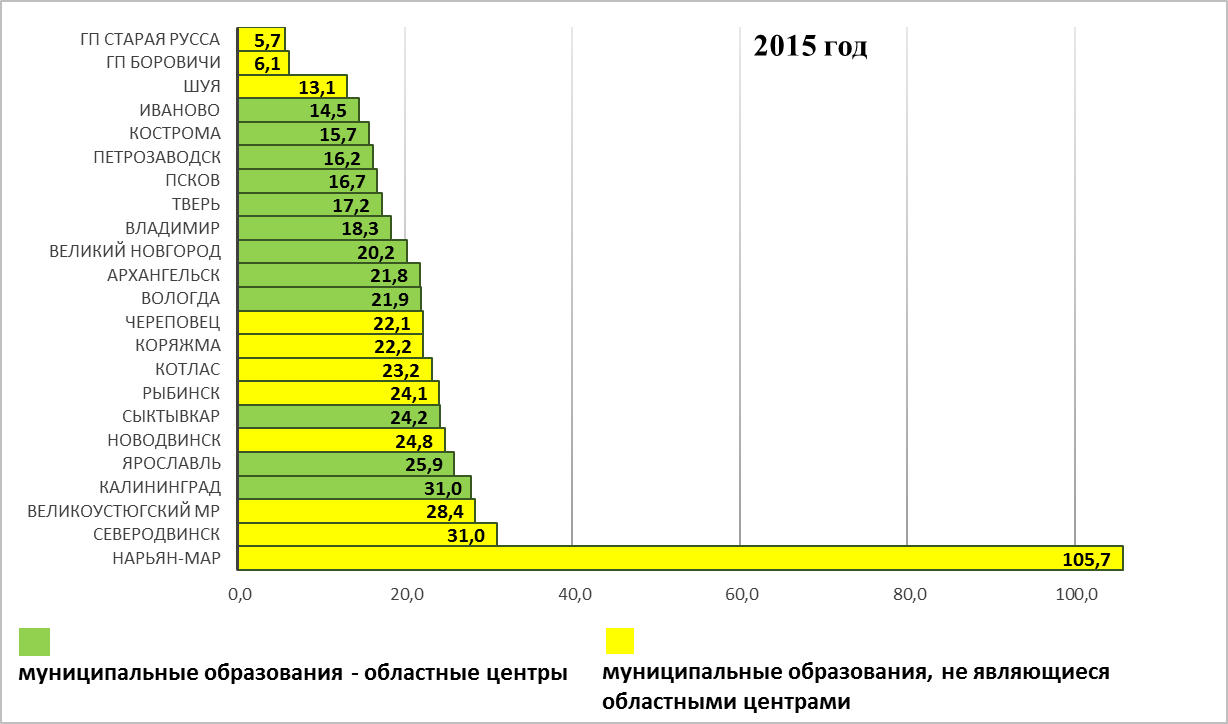
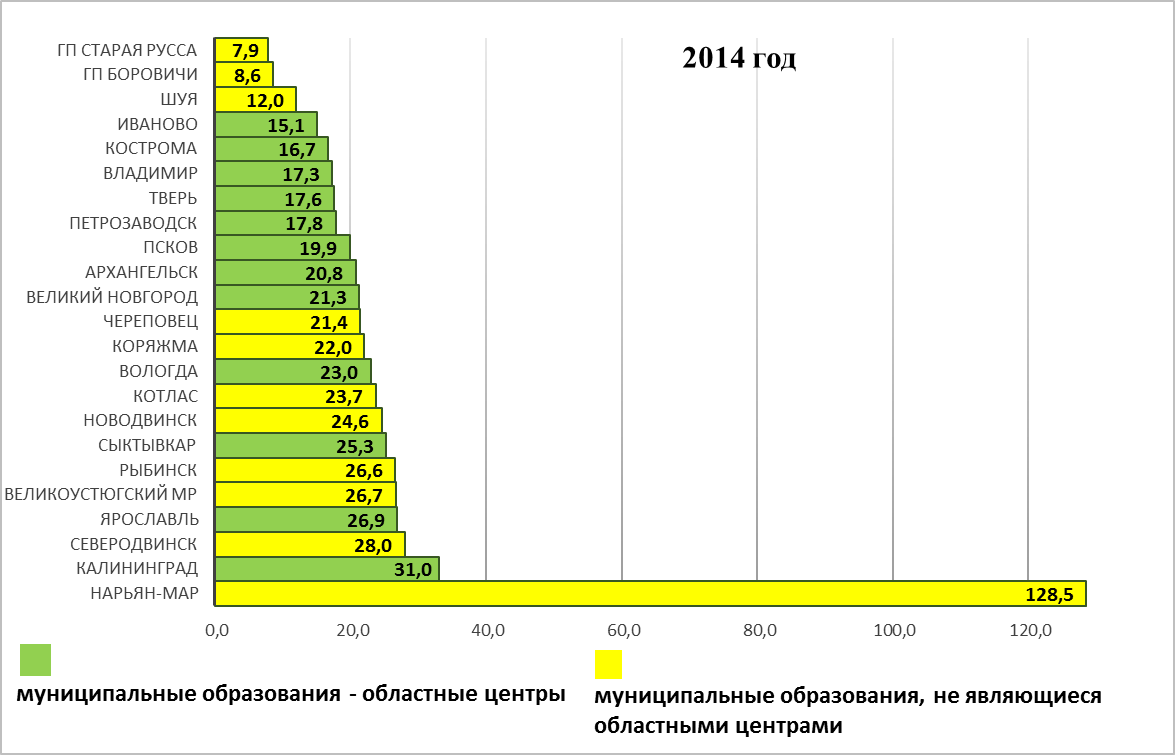
***Динамика доходов муниципальных образований за 2014-2015 годы***

*%*

Одним из важных показателей, характеризующих финансовое положение муниципальных образований, является **уровень бюджетной обеспеченности по доходам** **в расчете на одного жителя**. **Наибольший уровень** данного показателя за 2015 год установлен в **Нарьян-Маре** (105,7 тыс.руб.) и превышает уровень малочисленных муниципальных образований **в 8-17 раз**. Крупные областные 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 муниципальных образований, выделяющихся как по максимальным, так и минимальным удельным доходам изменился незначительно.

***Доходы в расчете на одного жителя муниципальных образований***

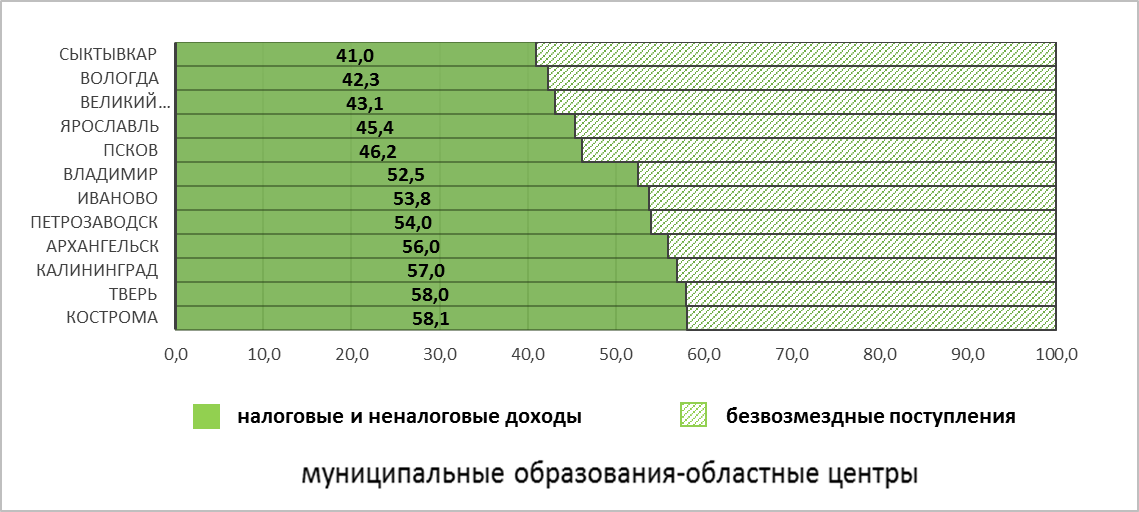
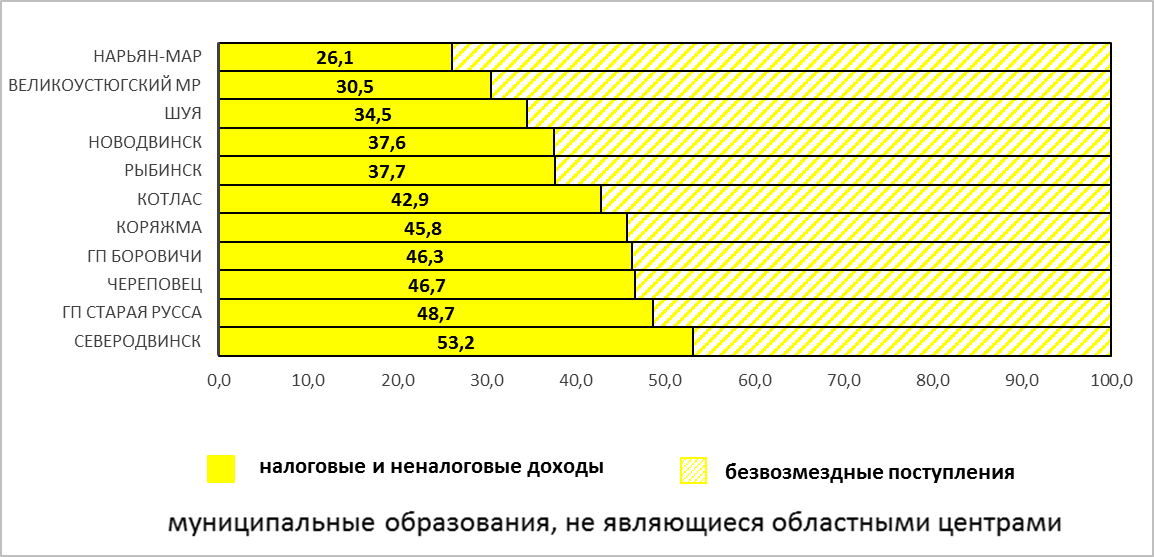
***за 2014 и 2015 годы***

****тыс.руб*.*

Показателем, характеризующим степень финансовой самообеспеченности муниципальных образований, является **доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объеме поступлений** в местные бюджеты. В 2015 году доля более 50% составила по 7 муниципальным образованиям – областным центрам Кострома, Тверь, Калининград, Архангельск, Петрозаводск, Иваново, Владимир, по иным муниципальным образованиям **–** Северодвинск (53,2%).

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

***Доля налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований за 2015 год***

*%*

**Увеличение доли налоговых и неналоговых** доходов в 2015 году по сравнению с 2014 годом **отмечено в 15** муниципальных образованиях из 23, в основном, **по причине** **уменьшения** объема **безвозмездных поступлений**.

**Налоговые доходы**

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

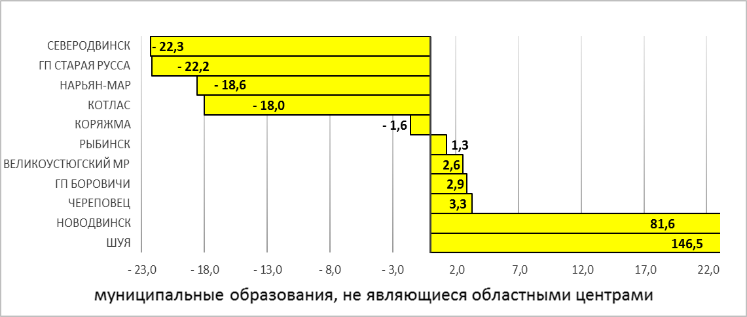
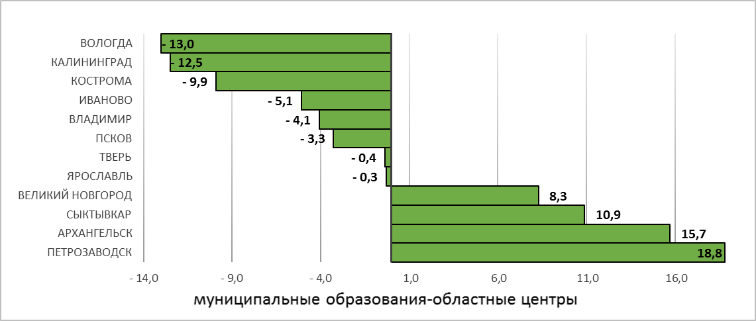
Удельный вес **местных налогов** (налог на имущество физических лиц и земельный налог) **в общей** **сумме налоговых и неналоговых доходов** муниципальных образований варьируется в диапазоне **от 3% до 40%.** Свыше 30% эта доля отмечается в 3 муниципальных образованиях – областных центрах Твери (36%), 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 муниципальных образованиях, где стоимость земли ниже, чем в центральных районах России: Нарьян - Мар – 3%, Архангельск – 7%, Котлас – 8%, Великоустюгский МР, Северодвинск и Сыктывкар – порядка 9%. Основная часть имущественных налогов муниципальных образований приходится на земельный налог.

**Снижение поступлений местных налогов** отмечается в **13** муниципальных образованиях, в том числе в **6 областных центрах** - **от 3% до 13%**. В **10** муниципальных образованиях 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 **местным налогам**, в общей сумме поступлений данных налогов за 2015 год в среднем составляет **10-20%,** а в 3муниципальных образованиях превышает 30% (Вологда, Тверь, Нарьян-Мар).

***Динамика поступления имущественных налогов в муниципальных образованиях***

***за 2014-2015 годы***

*%*

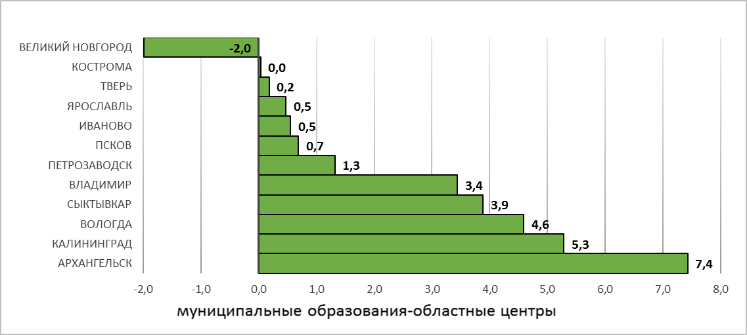
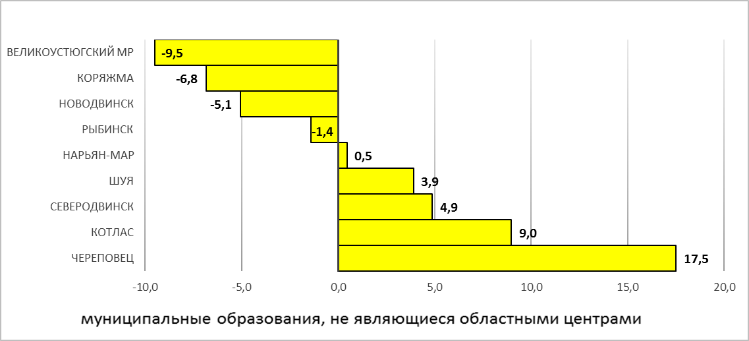
**Налоги со специальным налоговым режимом** (ЕНВД и ПСН) в общей сумме налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований **составляют от 7% до 18%.** При этом практически **во всех** муниципальных образованиях их **доля превышает 10%** (исключение Ярославль 8%, Новодвинск и Северодвинск 7%). Основная доля указанных налогов муниципальных образований приходится на единый налог на вмененный доход.

Поступление налогов со специальными налоговыми режимами (ЕНВД и ПСН) имеет положительную динамику в 16муниципальных образованиях. В городских поселениях Боровичи и Старая Русса данные налоги не поступают в доход бюджета в связи с не установлением единых нормативов отчислений по ним.

**Незначительный рост** поступления единого налога на вмененный доход отмечается **практически во всех муниципальных образованиях.** Учитывая, что динамика количества налогоплательщиков, применяющих данную систему налогообложения, имеет тенденцию снижения во всех муниципальных образованиях, принявших участие в информационном обмене, рост налога обеспечен, в основном, индексацией коэффициента - дефлятора.

***Динамика поступления ЕНВД в муниципальных образованиях***

***за 2014-2015 годы***

*******%*

Значительный рост наблюдается по поступлениям налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, практически во всех муниципальных образованиях (в 17 из 21). Однако объем поступления данного налога не существенен и составляет менее 10% от ЕНВД.

Следует отметить **рост объема задолженности по налоговым платежам** по состоянию на 01.01.2016 в сравнении с 01.01.2015 в большинстве муниципальных образований**.** При этом, темп роста задолженности в 2015 году замедлился в сравнении с 2014 годом в 12 муниципальных образованиях. **Доля задолженности по налогам составляет от 2% до 15%** к общему **объему налоговых платежей** и увеличивается по сравнению с аналогичным показателем 2014 года в 16 муниципальных образованиях.

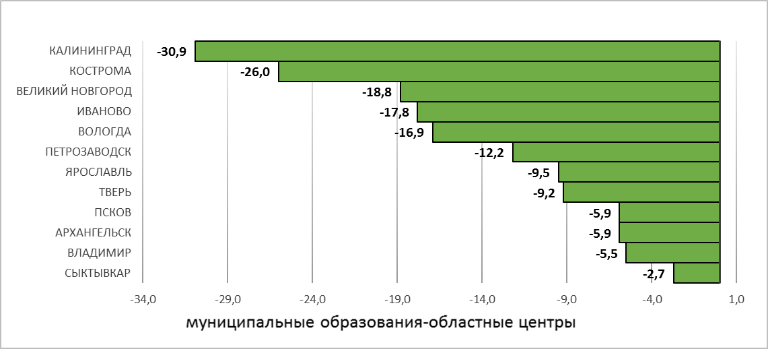
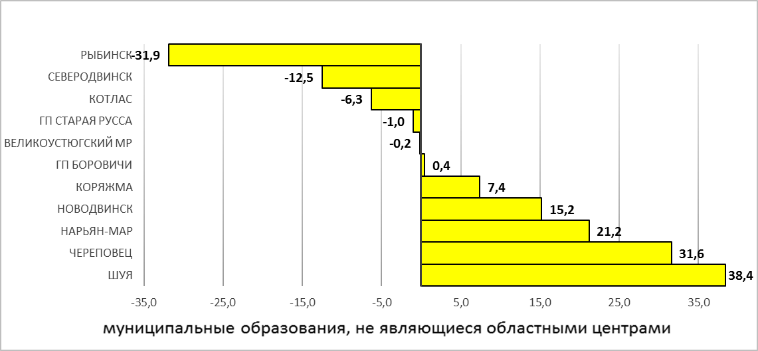
**Неналоговые доходы**

Рассматривая поступления по неналоговым доходам муниципальных образований, следует отметить **общую тенденцию к уменьшению поступлений** в среднем от 10 до 20% по областным центрам и до 30% по остальным муниципальным образованиям, в основном, **в связи со снижением объема доходов от использования имущества.**

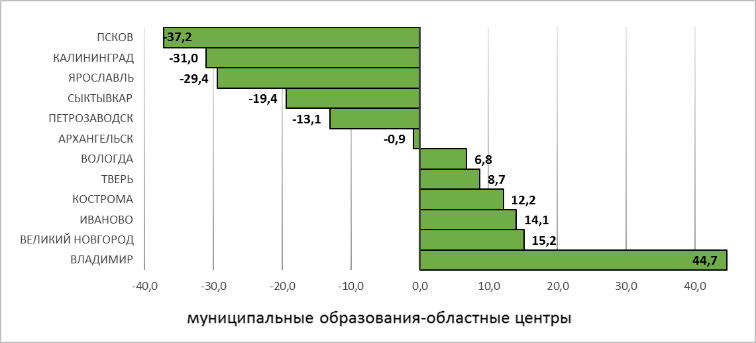
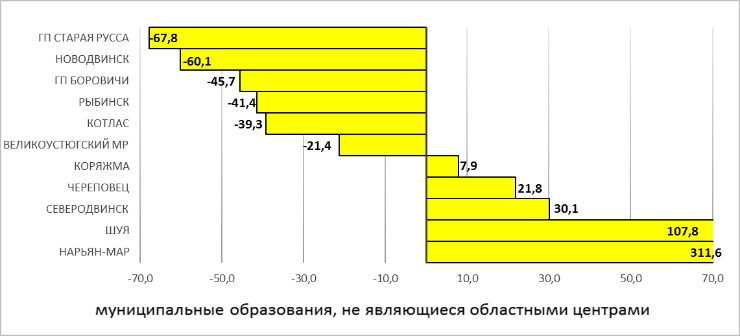
Доля доходов от использования имущества в 2015 году составляет от 6% до 21% налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований. Размер ее превышает 10% в 7 областных центрах (ниже 10% - в Вологде, Иваново, Сыктывкаре, Пскове и Калининграде) и в 5 иных муниципальных образованиях (в Череповце, ГП Старая Русса, ГП Боровичи, Котласе и Рыбинске).

**Снижение поступлений по доходам от использования имущества в 2015 году относительно 2014 года отмечается во всех областных центрах** и в 5 остальных муниципальных образованиях на от 3% до 30%. В 17 муниципальных образованиях 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 муниципальных образованиях до 20%.

***Динамика поступления доходов от использования имущества в муниципальных образованиях за 2014-2015 годы***

*%*

Удельный вес **доходов от продажи имущества** в областных центрах составляет от **4% до 21%.** В 8 из 11 иныхмуниципальных образованиях доля указанных доходов ниже 7% (исключение Северодвинск и Рыбинск 10%, Шуя – 14%). Поступление данных доходов **снизилось** в 2015 году к 2014 году в 12 муниципальных образованиях из 23, в том числе **в 6 областных центрах до 37%,** в остальныхмуниципальных образованиях **до 70%**. В отдельных муниципальных образованиях отмечается значительный рост по данному показателю (Нарьян - Мар в 4 раза, Шуя в 2 раза, Владимир – на 45%).

***Динамика поступления доходов от продажи имущества и земли***

***в муниципальных образованиях за 2014-2015 годы*** *%*

**Рост объема задолженности по неналоговым платежам** по состоянию на 01.01.2016 в сравнении с 01.01.2015 **отмечается в 13 муниципальных образованиях**, при этом, темп ее роста замедлился в сравнении с предыдущим годом в 8 из них. **Доля задолженности** по неналоговым доходам **составляет от 10% до 80%** к **общему объему неналоговых платежей** и **увеличивается** по сравнению с аналогичным показателем 2014 года **в 16** муниципальных образованиях.

Следует отметить, что муниципальными образованиями 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 муниципальных образованиях.

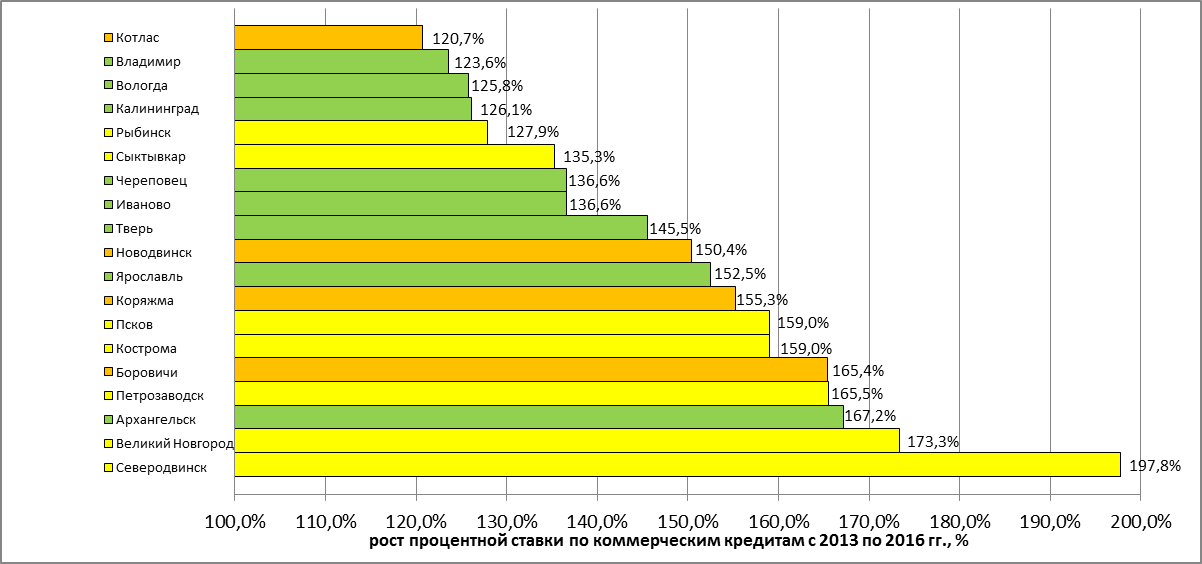
**Дефицит бюджета**

В целом **бюджеты муниципальных образований** – участников Союза городов Центра и Северо-Запада России **являются дефицитными**, при этом в отдельные годы бюджеты одного - двух городов были исполнены с профицитом, и данная позиция не носит системный характер. Исключение по Великоустюгскому муниципальному району, по которому в 2015 и 2016 году профицитный бюджет. Также необходимо отметить тенденцию снижения в анализируемом периоде уровня дефицита во Владимире и Петрозаводске. При ее сохранении в ближайшие бюджетные циклы по данным муниципальным образованиям возможно принятие бездефицитного бюджета.

**Источники финансирования дефицита бюджета**

**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 «малочисленных» муниципальных образований привлечение коммерческих кредитов получило широкое распространение только с 2015 года.

С каждым годом привлечение кредитов кредитных организаций в качестве источника финансирования дефицита бюджета приводит к дополнительной нагрузке на бюджеты муниципальных образований в связи с ростом муниципального долга и **увеличением процентной ставки**, рост которой с 2013 по 2016 год составил **в среднем 1,5 раза**. Если в 2013 году минимальная процентная ставка составляла 7,7% (Петрозаводск, Сыктывкар), максимальная – 12,1% (Калининград), то в 2016 году диапазон составляет от 8,7% (Владимир) до 18,5% (Нарьян-Мар). В целом в городах с «большой» численностью рост процентной ставки находится на уровне ниже среднего.



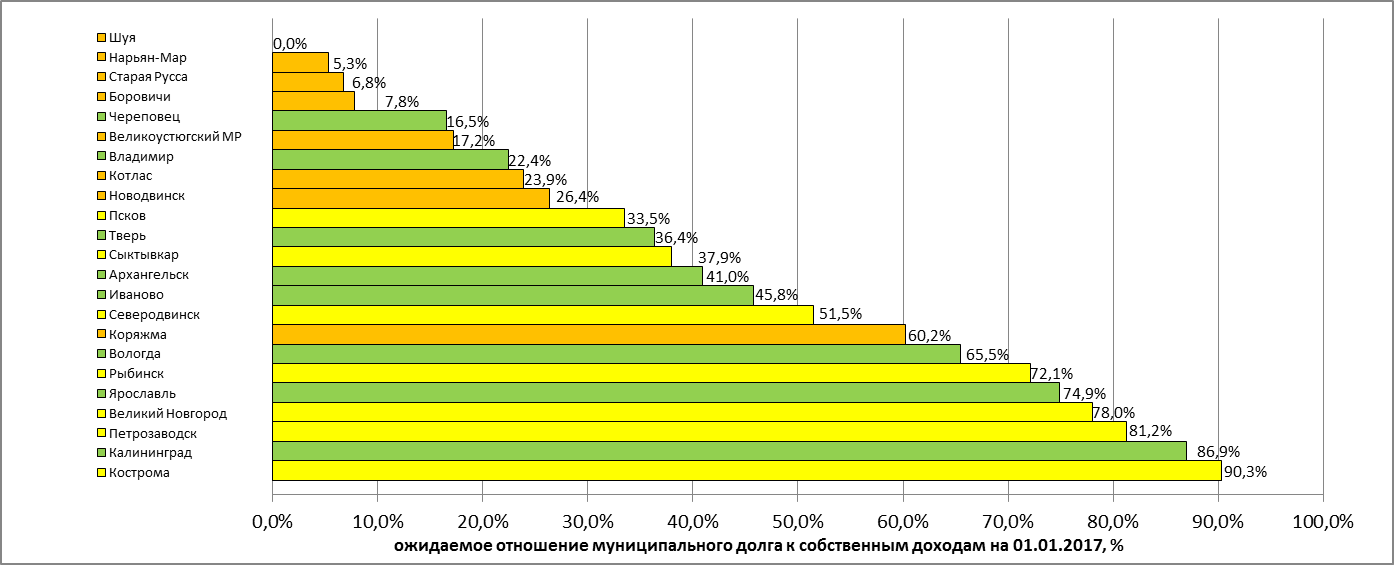
**Расходы на обслуживание** муниципального долга по всем муниципальным образованиям **ежегодно возрастают** и доля их в бюджете на 2016 год составляет от 8,9% по Петрозаводску до 0,5% по Великоустюгскому МР, у половины МО доля данных расходов в общих расходах за счет собственных поступлений, превысила 5%.

В 2015-2016 годах лишь **10 муниципальных образований** в качестве источника финансирования дефицита смогли привлечь **бюджетные кредиты**. При этом «пик» привлечения бюджетных кредитов приходится на 2013-2014 годы, а 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. Можно сделать вывод о том, что на муниципальном уровне **задача замещения кредитов кредитных организаций бюджетными кредитами не находит реального решения**.

**Муниципальный долг**

**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. (11%)**. При этом на 01.01.2017 **ожидаемый рост** составит **еще 2,6 млрд.руб. (9%).**



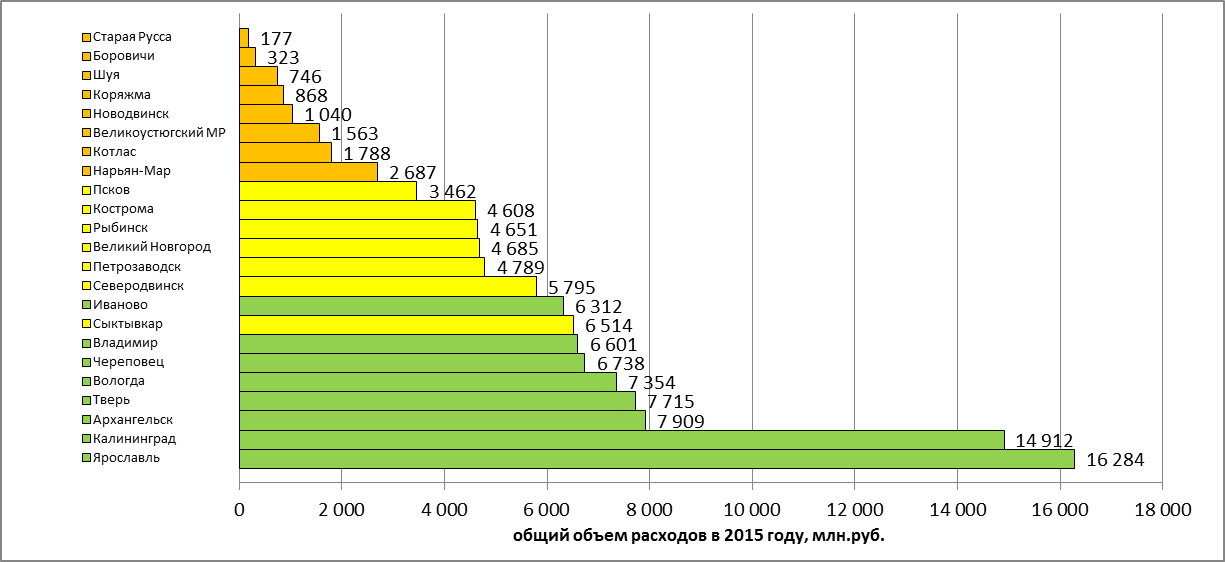
**Отношение муниципального долга к собственным доходам** у всех муниципальных образований **находится в пределах, установленных Бюджетным кодексом РФ.** Максимальное соотношение наблюдается у Костромы (90,3%), Калининграда (86,9%) и Петрозаводска (81,2%). Только у города Шуя муниципальный долг отсутствует.

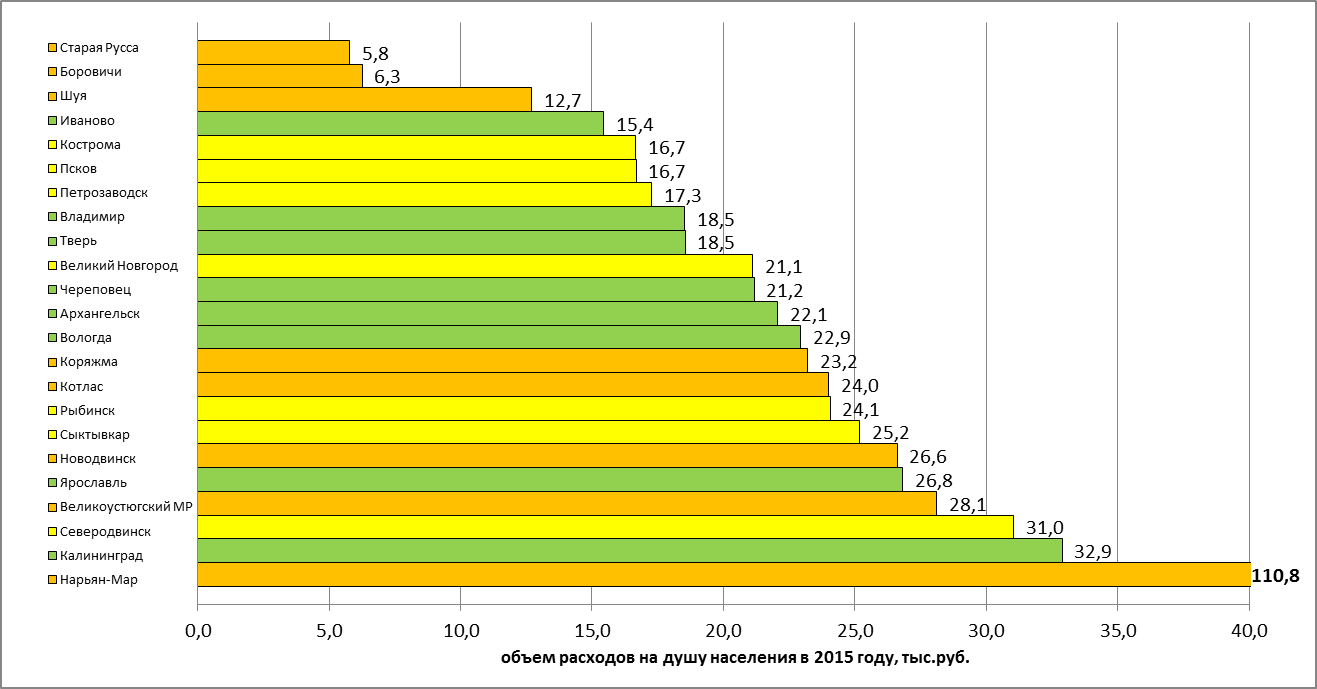
Снижения муниципального долга (в абсолютных суммах) смогли добиться только 4 муниципальных образования (Калининград, Рыбинск, Великоустюгский муниципальный район, Череповец). Наибольший рост за анализируемый период наблюдается у Ярославля (+1,1 млрд.руб.) и Вологды (+1,0 млрд.руб.).

**Расходы**

Анализ расходной части бюджетов муниципальных образований, участвовавших в информационном обмене, показал, что **наибольший уровень расходов** в расчете на одного жителя муниципального образования по итогам 2015 года - в **Нарьян-Маре (110,8 тыс.руб.) –** городе с наименьшей численностью, расходы на душу населения свыше 30 тыс.руб. наблюдаются в Калининграде (32,9 тыс.руб.) и Северодвинске (31,0 тыс.руб.). Таким образом, по данному показателю в первую тройку муниципальных образований входят города из групп с разной численностью.

**Наименьший объем расходов** на душу населения приходится на Старую Руссу (5,8 тыс.руб.) и Боровичи (6,3 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 участвующими в информационном обмене муниципальными образованиями.

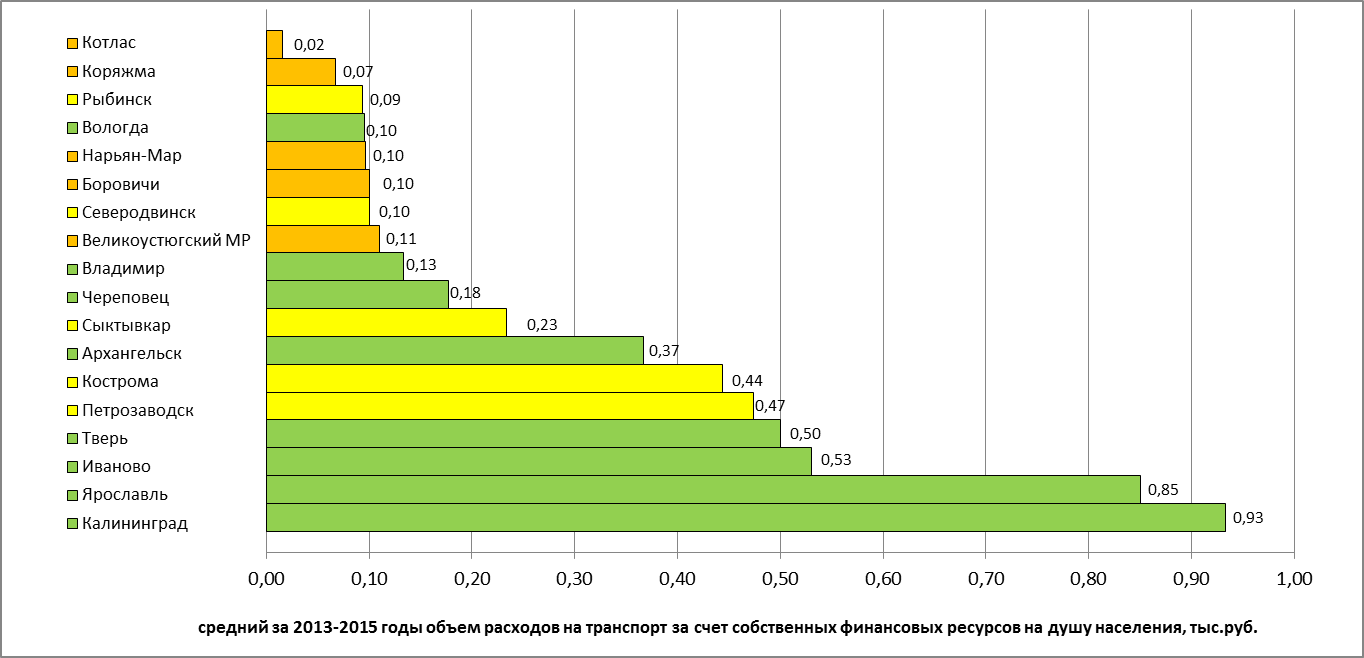




При анализе расходов бюджета по некоторым направлениям можно отметить следующее.

**Отдельные направления расходов**

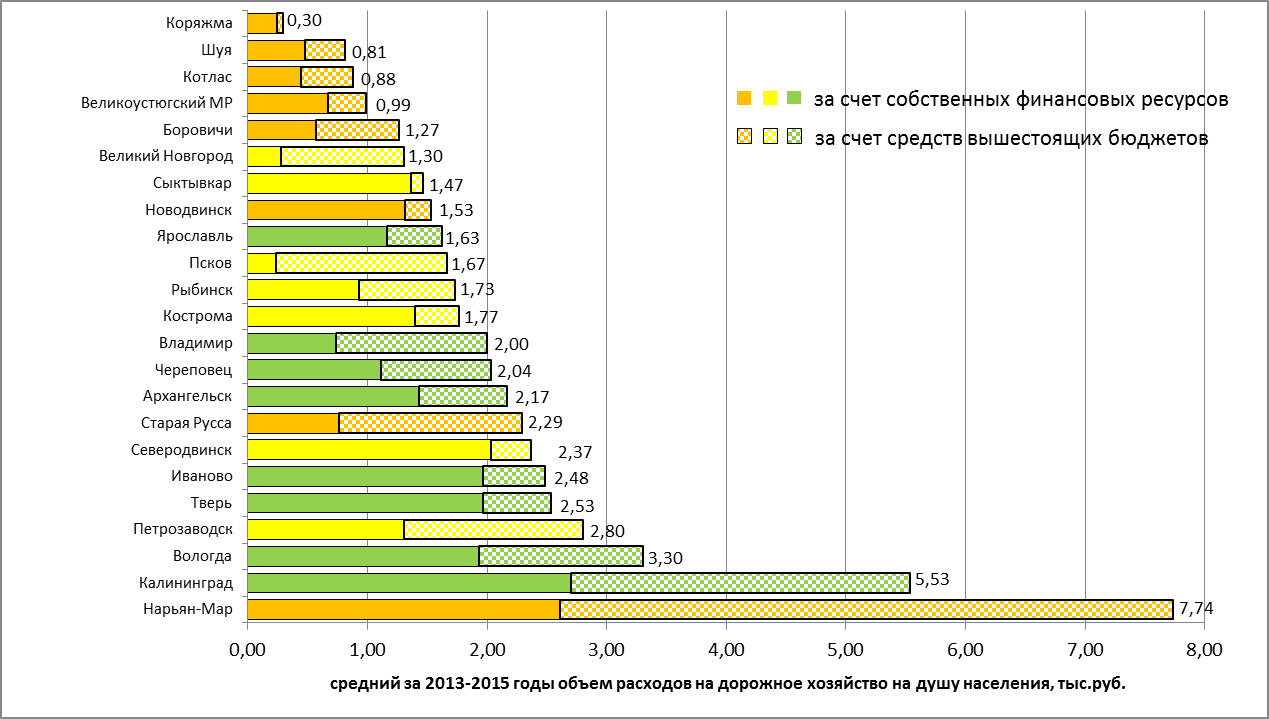
**Расходы на организацию транспортного обслуживания** осуществлялись в анализируемый период в 17 муниципальных образованиях. В целом расходы на душу населения по данному направлению за счет собственных финансовых ресурсов **ежегодно растут** (за анализируемый период в 1,4 раза).



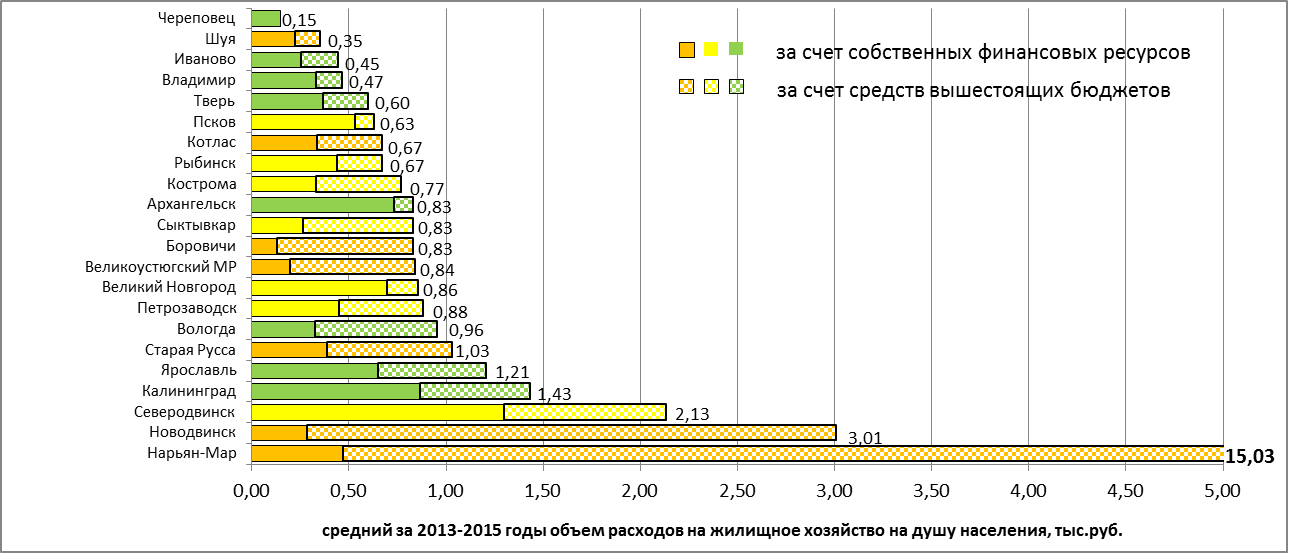
Наибольший объем средств на душу населения (в среднем за 2013-2015 годы) наблюдается в Калининграде, Ярославле, Иваново, Твери (то есть в городах, входящих в первую четверку городов по численности).

**Расходы на дорожное хозяйство осуществляются во всех муниципальных образованиях**, **рост данных расходов на душу населения** с 2013 по 2016 год за счет собственных финансовых ресурсов составил 11% (с 1,15 тыс.руб. до 1,31 тыс.руб.).

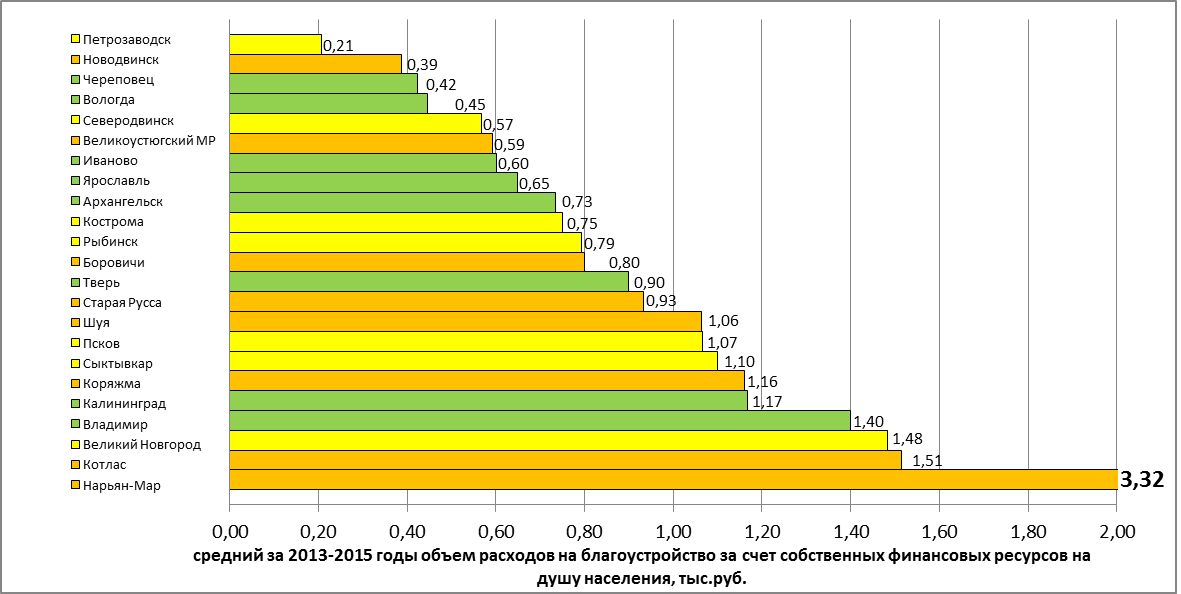
Следует отметить, что на 2016 год наибольший объем данных расходов в Нарьян-Маре, наименьший - в Коряжме, превышение составляет 6,5 раз. Свыше 3 тыс.руб. на одного жителя запланированы расходы на дорожное хозяйство в Калининграде (3,6 тыс.руб.), в Вологде (3,43 тыс.руб.) и в Пскове (3,4 тыс.руб.). Средства 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.



**Расходы на жилищное хозяйство** осуществлялись в анализируемый период в 22 муниципальных образованиях. Данные расходы на душу населения в период с 2013 по 2016 год **уменьшились** в 1,2 раза.

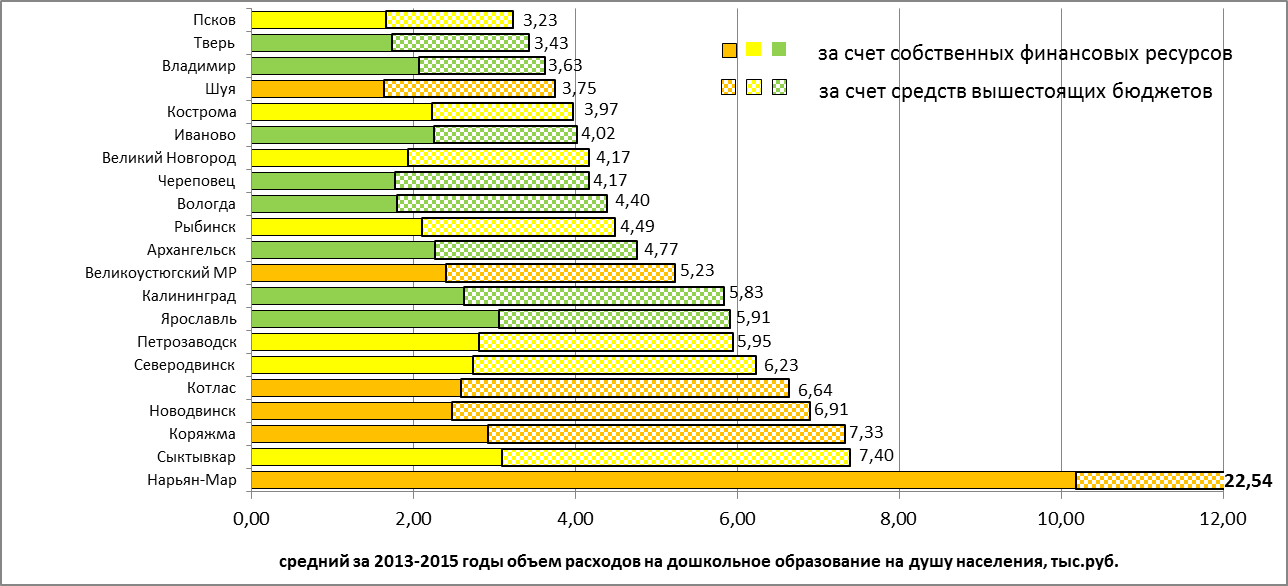


**Расходы на благоустройство** осуществлялись во всех муниципальных образованиях и **ежегодно растут** (за анализируемый период в 1,2 раза).



Наибольший объем средств на душу населения (в среднем за 2013-2015 годы) наблюдается в Нарьян-Маре (3,32 тыс.руб.), Котласе (1,51 тыс.руб.), Великом Новгороде (1,48 тыс.руб.) и Владимире (1,40 тыс.руб.). Необходимо отметить, что города с «большой» численностью направляют на благоустройство территории меньше средств в расчете на 1 жителя, чем муниципальные образования с небольшим населением.

**Расходы на** дошкольное **образование** осуществлялись в 2013-2015 годах в 21 муниципальном образовании, в 2016 году данные расходы перестал осуществлять Нарьян-Мар. В целом расходы на душу населения по данному направлению с 2013 по 2016 год **уменьшились** в 1,1 раза по причине уменьшения расходов за счет средств вышестоящих бюджетов.



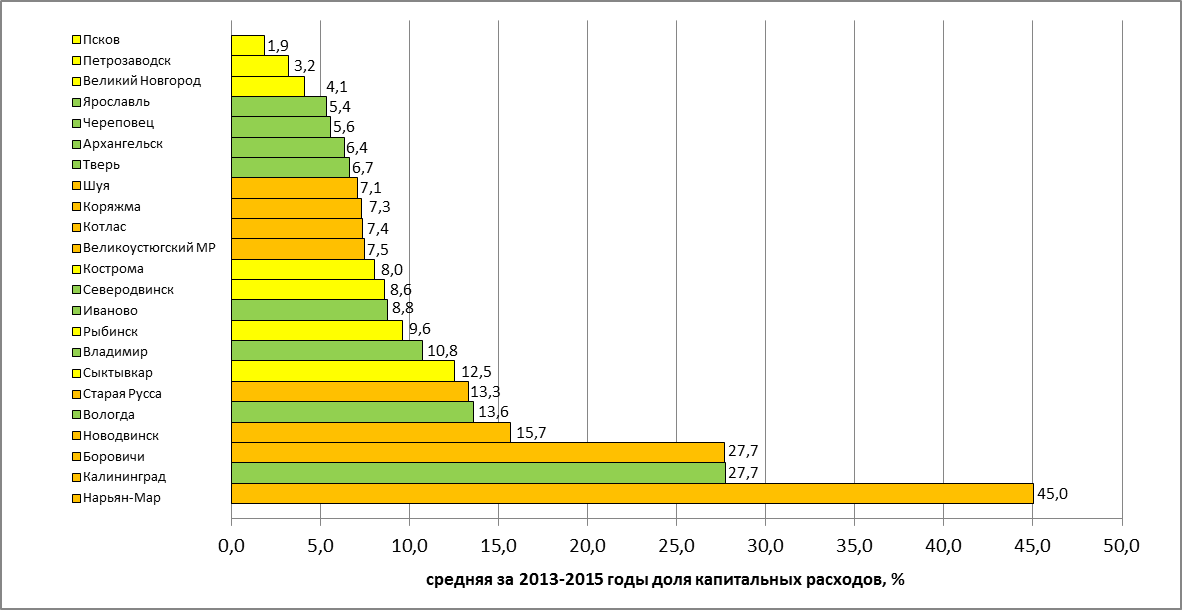
Аналогичная ситуация складывается и по расходам на общее образование.



Значительное влияние на уровень расходов на дошкольное образование за счет собственных ресурсов оказывает перечень должностей работников дошкольной образовательной организации, включаемых в расчет регионального норматива бюджетного финансирования на оказание услуги по реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования. По результатам представленной муниципальными образованиями информации можно сделать вывод, что в расчет регионального норматива бюджетного финансирования во всех муниципальных образованиях включены должности заведующего и педагогического персонала, в отдельных - должности младшего воспитателя, заместителя заведующего по АХР, главного бухгалтера.

**Инвестиционные расходы**

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.



Вышеприведенная диаграмма свидетельствуют о том, что в самом малочисленном городе – Нарьян-Мар – в период с 2013 по 2015 год складывалась исключительно благоприятная ситуация как в части собственных средств, так и в части поступлений от вышестоящих бюджетов. При рассмотрении финансовых показателей Нарьян-Мара в динамике можно прийти к выводу, что в период 2013-2015 годов шло активное развитие городской инфраструктуры: значительные средства вкладывались в дорожное и жилищное хозяйство. С 2016 года ситуация меняется: перестают поступать в таком большом объеме средства из Ненецкого автономного округа, направления расходования собственных финансовых ресурсов перенаправляются на благоустройство и развитие транспорта (уровень расходов на душу населения снизился со 110-130 тыс.руб. до 34,5 тыс.руб.).

**Осуществление государственных полномочий**

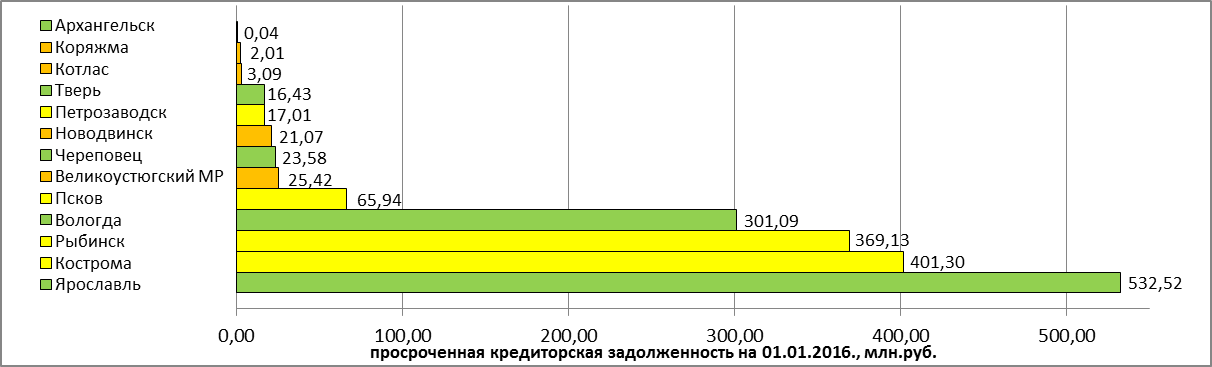
Государственные полномочия передаются в 21 муниципальном образовании из 23, участвовавших в информационном обмене.



**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.

**Кредиторская задолженность**

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.



По состоянию на 01.01.2016 самая большая задолженность наблюдается в Ярославле, Костроме, Рыбинске и Вологде. Объем задолженности достиг 18,9% от кассовых расходов в Рыбинске, 14,1% - в Костроме, 9,1% - в Вологде.

**В двух муниципальных образованиях на 01.01.2016 присутствовала** **просроченная кредиторская задолженность по заработной плате и начислениям** – в Рыбинске и Вологде, причем в Вологде такая ситуация складывалась на протяжении всего анализируемого периода.

**Заключение**

Результаты проведенного анализа показали, 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.