

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ
«О БЮДЖЕТЕ ГОРОДА ВОЛОГДЫ НА 2017 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 И 2019 ГОДОВ»**

Вологда
2016

С 2017 года Российская Федерация и входящие в её состав субъекты, в том числе муниципалитеты, возвращаются к практике бюджетного планирования на трёхлетний период.

Бюджет страны основан на базовом варианте прогноза социально-экономического развития, который не предполагает кардинального изменения модели экономического роста, что связано с ограниченностью финансовых средств, неблагоприятной внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктурой. В основу проекта федерального бюджета на 2017–2019 годы положен принцип жёсткой бюджетной консолидации, получивший своё отражение при формировании региональных и муниципальных бюджетов.

Проект бюджета города Вологды на 2017–2019 годы сформирован с учетом основных направлений налоговой и бюджетной политики муниципального образования «Город Вологда» и прогноза социально-экономического развития города на краткосрочную перспективу.

Проект бюджета характеризуется следующими чертами:

- достижение сбалансированности в 2019 году за счёт сокращения всех направлений расходов;
- сохранение социальной направленности;
- формирование расходов на основе программно-целевого принципа;
- увеличение долговой нагрузки.

В проекте отражены следующие позитивные тенденции формирования бюджета города:

1. Рост не только номинальных, но и реальных налоговых доходов.

В прогнозном периоде налоговые доходы в номинальном выражении увеличатся на 23% к уровню 2016 года, а в реальном – на 7%. Этого удастся достичь за счёт существенного прироста поступлений налогов на имущество и налогов на совокупный доход.

2. Сохранение социальной направленности.

Более 60% бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы города, из них 56% – на развитие образования.

3. Снижение расходов на обслуживание муниципального долга.

В 2017–2019 годах процентные расходы уменьшатся на 9% к ожидаемому уровню 2016 года, что позволит направить высвободившиеся средства на финансирование базовых потребностей.

4. Замедление темпов роста объёма муниципального долга.

Прогнозируемые среднегодовые темпы роста долга составят 3,5% против 11% в 2016 году. К началу 2020 года ожидается снижение темпов роста долговых обязательств на 3%.

5. Учёт при планировании доходов имеющейся задолженности по платежам в бюджет.

Поступления доходов от взыскания задолженности прогнозируются в 2017 году в сумме 100,5 млн. руб., что составит 3,5% собственных доходов.

В то же время предстоящий бюджетный цикл характеризуется определенными негативными изменениями:

1. Прогнозируется падение темпов роста совокупных доходов.

В 2019 году объём поступлений доходов в бюджет города не достигнет утверждённого уровня 2016 года на 1,3 млрд. руб., или на 19%. Отрицательная динамика доходов обусловлена снижением безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящих уровней и неналоговых платежей.

2. Имеются риски недостижения запланированных поступлений налога на доходы физических лиц (НДФЛ).

Среднегодовые темпы роста сборов НДФЛ составят 2,9% при среднегодовых темпах роста инфляции 4,9%. Прогнозные темпы роста реальной заработной платы в Вологодской области продолжают начатое в 2014 году падение, составив 98-99%.

В ближайшие годы сохранится минимальный норматив зачислений НДФЛ в бюджет города (15,58% от общих сборов).

3. Задачу обеспечения сбалансированности бюджета предполагается решать за счёт оптимизации расходов.

Расходная часть бюджета будет ежегодно сокращаться по всем основ-

ным направлениям. К концу 2019 года её объём уменьшится на 22,5% к уровню 2016 года. Секвестр затронет такие важные сферы жизнеобеспечения граждан, как жилищно-коммунальное хозяйство (-77,5%), социальная политика (-53%).

В связи с высокой нагрузкой муниципального бюджета по погашению банковских кредитов (около 4 млрд. руб.) имеются риски невыполнения в полном объёме принимаемых расходных обязательств и достижения бездефицитного бюджета.

4. Предпосылки для формирования бюджета развития отсутствуют.

В краткосрочной перспективе ожидается беспрецедентное сокращение капитальных вложений бюджета города. Их объём снизится в тринадцать раз и в 2019 году составит 69 млн. руб. против 890 млн. руб. в 2016 году. Софинансирование капиталовложений из бюджетов вышестоящих уровней предусмотрено только в 2017 году. Принимая во внимание общую тенденцию сокращения как федеральных, так и региональных трансфертов, вряд ли можно рассчитывать на получение дополнительной финансовой помощи в части бюджетных инвестиций.

Таким образом, растущая социализация местных бюджетов, сопровождаемая постепенным ограничением финансовой поддержки из федерального и регионального бюджетов, создаёт долгосрочные риски для поступательного развития муниципалитетов, прежде всего городских округов.

5. Усиливаются риски развития долгового кризиса бюджета.

Объём муниципального долга увеличится с 2158 млн. руб. в 2016 году до 2383 млн. руб. в 2019 году, в результате чего долговая нагрузка бюджета приблизится к критической, достигнув более 80% собственных доходов. Ситуация будет усугубляться высоким уровнем «дорогих» коммерческих кредитов, которые составят более 2 млрд. руб., или 90% объёма всей задолженности. При этом основным источником возврата кредитов явится привлечение новых рыночных займов.

Таким образом, результаты проведённой экспертизы дают основание утверждать, что проект бюджета города Вологды на трёхлетнюю перспективу имеет больше недостатков, чем достоинств, поскольку его конструкция не отвечает стратегическим целям и задачам социально-экономического развития города, а нацелена лишь на обеспечение первоочередных потребностей и достижение заданной вышестоящими органами власти бездефицитности путём сокращения всех направлений расходов. По сути, это проект бюджета выживания.

Констатируя данный факт, необходимо понимать, что в рамках действующего правового поля формирование полноценного бюджета развития в определяющей степени зависит от налогово-бюджетной политики, проводимой вышестоящими уровнями публичной власти, в первую очередь федеральным центром. Вместо разработки системных мер по увеличению доходного потенциала муниципалитетов предпринимаются не всегда продуманные, на наш взгляд, точечные решения по перераспределению доходов, которые ведут к обеднению местных бюджетов, усилению зависимости от финансовой помощи бюджетов высших уровней и накоплению соответствующих проблем.

Достаточно сказать, что в результате снижения нормативов отчислений НДФЛ, являющегося профилирующим источником доходов муниципалитетов, бюджет города Вологды получает немногим более 15% сборов этого платежа (до 2012 года норматив составлял 30%). В 2012–2015 годах за счёт снижения отчислений городская казна потеряла 2,8 млрд. руб. В соответствии с проектом бюджета, в 2017–2019 годах выпадающие доходы увеличатся до 3,4 млрд. руб., что сопоставимо с 40% планируемых поступлений всех налогов.

В результате централизации доходов, собранных на территории города, власти областной столицы остаются без стабильных, законодательно закреплённых источников саморазвития, достаточных для исполнения обязанностей перед населением. Не случайно бюджетная обеспеченность жителей Вологды

на 17% ниже среднего уровня по административным центрам Российской Федерации¹. При этом город вносит весомый вклад в развитие региональной экономики².

По нашему мнению, требуются другие подходы к межбюджетной политике, учитывающие интересы всех участников бюджетного процесса. Города, прежде всего административные центры, должны быть на законодательном уровне выделены из общего ряда муниципальных образований в силу их особой значимости для социально-экономической жизни регионов, а стратегии и генеральные планы развития городов должны иметь достаточное и стабильное бюджетное обеспечение. Представляется, что в распоряжении городов необходимо оставлять не менее половины всех собираемых доходов, а потери региональных бюджетов компенсировать за счёт пересмотра действующей системы распределения налогов по уровням бюджетов.

В то же время и городские власти должны задействовать немногие оставшиеся резервы мобилизации бюджетных доходов, в частности:

✓ имеющуюся задолженность по налогам и сборам, объём которой на 1 октября 2016 года составил 716,5 млн. руб. и соответствует 25,6% утверждённого объёма налоговых и неналоговых доходов бюджета на 2016 год;

✓ дебиторскую задолженность распорядителей средств местного бюджета, которая, по данным Департамента финансов, за январь–ноябрь 2016 года увеличилась в пятнадцать раз и составила 234,4 млн. руб.

В качестве потенциальных источников пополнения городской казны следует рассматривать ограничение налоговых льгот по местным налогам, потери от применения которых за три года составят 592 млн. руб., из них потери от льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством – 553 млн. руб., или 93%. В этой связи было бы целесообразно консолидировать усилия городских и областных властей по внесению законода-

¹ По расчётам ИСЭРТ РАН, в 2015 году в г. Вологде обеспеченность собственными доходами бюджета на одного жителя составляла 9,3 тыс. руб. (в столицах регионов РФ в среднем 11,2 тыс. руб., в административных центрах: Калининграде – 15,7 тыс. руб.; Кирове – 11,6 тыс. руб.; Твери – 10,2 тыс. руб.).

² По итогам 2015 года на долю города Вологды приходилось 13% объёма промышленного производства, 34% розничного товарооборота, 30% объёмов вводимого жилья, 32% численности работающих.

тельных инициатив в части корректировок нормативного регулирования налоговых льгот.

Безусловно, преодоление последствий экономического кризиса, неблагоприятная внешнеполитическая и внешнеэкономическая конъюнктура, а также, по нашему мнению, проводимый финансово-экономическим блоком Правительства РФ экономический курс, в значительной степени повлияли на бюджетную политику Российской Федерации. Однако сложившаяся ситуация не исключает пересмотра подходов к системе государственного регулирования территориального развития, которые должны чётко определить предметы ведения различных уровней публичной власти и порядок финансирования принимаемых обязательств.

На основании изложенного считаем возможным поддержать проект решения Вологодской городской Думы «О бюджете города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

Научный руководитель ИСЭРТ РАН,
член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор

 В.А. Ильин