

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Н.В. Замятина

Контрольно-счетная палата Саратовской городской думы

Аннотация

Показаны направления повышения устойчивости местных бюджетов, включая сокращение доли целевых межбюджетных трансфертов, увеличение налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты муниципального уровня. Обоснована необходимость пересмотра существующего разграничения расходных полномочий и доходных источников по уровням власти. Приводится анализ структуры доходов бюджета муниципального образования.

Ключевые слова: Саратов, бюджет, налоговые источники, расходные полномочия, межбюджетные трансферты

Abstract

The paper shows the ways to make municipal budgets more stable such as the lower shares of conditional intergovernmental transfers, the greater tax revenues and greater non-tax ones to local budgets, and a new distribution of the spending powers and revenue sources between governments. The analysis of the structure of municipal fiscal revenues is presented too.

Keywords: Saratov, budget, tax sources, spending powers, intergovernmental transfers

Местное самоуправление как один из важнейших институтов современного общества не только накапливает положительный опыт своего функционирования, но и требует дальнейшего развития и совершенствования. В рамках реформы местного самоуправления предполагалось обеспечить достижение реальной самостоятельности местных

бюджетов за счет закрепления за ними постоянных доходных источников, повышения роли местных налогов, расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств, а также обеспечения формализованных и долгосрочных процедур предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации. Однако какого-либо существенного изменения доходной базы с целью приведения ее в соответствие со скорректированным за ряд лет объемом расходных обязательств не последовало [1, 2]. Ограниченные возможности муниципалитетов в плане мобилизации собственных ресурсов, перекос в сторону расходных обязательств при достаточно небольшом перечне доходных источников делают местные бюджеты неустойчивыми, финансово зависимыми от региональных бюджетов [3, 4].

Исполнение местных бюджетов в 2008–2009 гг. характеризуется снижением доли налоговых и неналоговых поступлений, т.е. поступлений наиболее стабильных и во многом зависящих от проводимой на местах финансово-бюджетной политики. Например, в г. Саратове в 2009 г. удельный вес этих видов поступлений в совокупных доходах бюджета составил 61,4% (для сравнения: в 2006 г. – 83,4%, в 2007 г. – 75,4, в 2008 г. – 61,5%). Номинальный рост налоговых и неналоговых поступлений в 2009 г. составил 108,9% к уровню 2008 г., тогда как в 2008 г. – 152% к уровню 2007 г. В том числе рост налоговых доходов обеспечен соответственно на 116,8 и 140,5%.

Анализ структуры доходов муниципальных бюджетов показывает, что налоговые источники в доходах местных бюджетов составляют относительно небольшой процент [4]. По данным Министерства финансов РФ, в 2008 г. налоги в структуре доходов местных бюджетов составляли 38,2%, в 2009 г. – 30,1%. К примеру, налоговые доходы бюджета г. Саратова в 2009 г. составили 4853,9 млн руб., или 46,5% общего объема доходов бюджета, и доля этих поступлений снизилась по сравнению с 2006 г. на 5 п.п.

В структуре налоговых доходов муниципальных бюджетов страны местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) составляют 14,2%. В г. Саратове в 2009 г. доля местных налогов была выше среднероссийского показателя и равнялась 21,5%. В то же время это несопоставимо с поступлениями по налогу на доходы

физических лиц, доля которого в бюджете города составила 65% (по России – 68,7%).

Привязка доходной базы бюджетов муниципалитетов к одному источнику, пусть даже стабильному, представляется экономически нецелесообразной и связана с риском потери финансовой устойчивости местных бюджетов.

Падение производства, снижение ресурсов роста у предприятий обусловили резкое сокращение налога на прибыль организаций. Поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов Федерации в 2009 г. были в 1,6 раза меньше, чем в 2008 г. Налог на доходы физических лиц поступил в субфедеральные бюджеты на уровне 2008 г. Однако с большой долей уверенности можно ожидать падения доходов и из этого источника. Сокращение рабочих мест, изменение режима производства на отдельных предприятиях, уменьшение размеров заработной платы (включая премиальные и иные выплаты стимулирующего характера) как в реальном секторе экономики, так и в бюджетной сфере адекватно отражаются на поступлениях налога на доходы физических лиц в региональные и местные бюджеты. По итогам года исполнение налога на доходы физических лиц по консолидированному бюджету Саратовской области составило 96,9% к запланированной сумме (недобор – 525,5 млн руб.). В 2009 г. объемы производства по регионам страны снизились на 10–40%, а доходы – ориентировочно на 10%, и можно ожидать дальнейшего сокращения поступлений налога [5]. Например, на 2010 г. в бюджете муниципального образования г. Саратов поступление налога на доходы физических лиц предусмотрено в размере 98,7% к уровню 2009 г.

Кризис выявил «пробелы» в существующем закреплении доходных источников по уровням бюджетной системы. Представляется целесообразным за каждым уровнем бюджета закрепить два-три крупных доходных источника, налоговая база которых совершенно различна (диверсифицирована). Тогда при возникновении кризисных ситуаций в экономике снижение поступлений по одному налогу будет компенсироваться ростом доходов по другому.

В сложившихся условиях снижение доходов по «бюджетообразующему» налогу на доходы физических лиц не может быть компенсировано ни одним из имеющихся в распоряжении муниципальных властей

доходных источников и, как следствие, влечет за собой «сжатие» местных бюджетов, возрастание потребности в дотациях и кредитах.

Ограниченный перечень налоговых источников, закрепленных за муниципальными бюджетами, порождает хронический недостаток финансовых средств, причем даже в крупных муниципалитетах-донорах. Местные органы власти максимально интенсивно используют имеющиеся в их распоряжении доходные полномочия и постоянно искивают резервы увеличения доходов своих бюджетов. Например, рост поступлений по местным налогам в г. Саратове обусловлен активизацией работы по инвентаризации земельных участков, увеличению кадастровой стоимости земель, уточнению баз данных органов Росрегистрации и бюро технической инвентаризации, в результате которой произошло расширение налоговой базы, а также проведением мероприятий с налогоплательщиками, имеющими задолженность по налогам.

Однако возможности муниципальных образований в налоговой сфере ограничены действующим законодательством. Поэтому важной задачей остается расширение налоговых полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам либо обеспечить компенсацию «выпадающих доходов». Эффективным представляется также придание статуса местных всем имущественным налогам в связи с тем, что муниципальные органы власти способны влиять на формирование их налоговой базы и действительно их администрировать в этом отношении.

Названные меры могли бы в значительной степени укрепить доходную базу местных бюджетов, повысить заинтересованность органов местного самоуправления в улучшении результатов деятельности предприятий и организаций муниципалитета, в обновлении основных фондов предприятий, в их модернизации и своевременной переоценке, способствовать созданию новых рабочих мест, привлечению бизнеса. Сократились бы и встречные финансовые потоки. Например, передача полностью налога на имущество организаций в бюджеты муниципальных образований в Саратовской области в суммарном выражении сопоставима с дотацией бюджетам муниципальных районов и городских округов области на выравнивание бюджетной обеспеченности (в 2009 г. соответственно 3946,2 и 4523,1 млн руб.), передача

50% данного источника в муниципальные бюджеты – сопоставима с дотацией на поддержку мер по обеспечению сбалансированности (1973,1 и 1231,5 млн руб. соответственно).

Имеются и другие резервы увеличения налоговых поступлений в бюджеты местного уровня. Важное место среди них занимает создание благоприятных условий для развития малого предпринимательства. Данный сектор экономики максимально адаптирован к изменению потребительского спроса.

В соответствии с разграничением расходных полномочий между различными уровнями власти к вопросам местного значения отнесено оказание содействия развитию малого и среднего предпринимательства. Малый и средний бизнес, индивидуальные предприниматели применяют специальные налоговые режимы, к которым относятся и упрощенная система налогообложения, и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. При этом единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности зачисляется в бюджеты муниципальных образований, а налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – в бюджеты субъектов Федерации. В то же время реально влиять на расширение базы и того, и другого налога могут именно органы местного самоуправления, не только увеличивая финансовую поддержку, но и оперативно рассматривая вопросы предоставления в аренду помещений, земельных участков, создавая тем самым условия для развития малого предпринимательства. Поэтому мы считаем целесообразным установить норматив зачисления налога по упрощенной системе налогообложения в доходы местных бюджетов в размере 45%. В перспективе целесообразно его полностью (за исключением отчислений во внебюджетные фонды) закрепить за муниципальными органами власти.

Укрепление «налоговой автономии» местных бюджетов в большой степени зависит от решений регионов, поскольку им предоставлено право закрепления за местными бюджетами единых нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Формирование налоговой надстройки осложняется значительными различиями в социально-экономическом и финансовом развитии муниципальных образований, не-

равномерностью размещения базы большинства потенциально возможных к передаче на местный уровень налогов по территории региона, а также ограничениями федерального законодательства. Поэтому налог на доходы физических лиц в силу его относительно равномерного распределения по муниципальным образованиям и точности прогнозирования остается единственным действенным механизмом, позволяющим не просто обеспечивать сбалансированность муниципальных бюджетов, но и нивелировать чрезмерную их дифференциацию.

Перераспределение доходных источников, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты по единым нормативам отчислений, не может обеспечить существенного сокращения бюджетной асимметрии. Механизм отрицательных трансфертов, призванный нивелировать издержки единых нормативов отчисления (в виде дифференциации территорий по уровню бюджетной обеспеченности), имеет очень ограниченную сферу применения.

По данным Министерства финансов РФ, в 2008 г. законы о предоставлении из местных бюджетов субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и поддержки муниципальных районов (городских округов), были приняты 26 субъектами РФ (для сравнения: в 2007 г. – 14 регионами, в 2006 г. – 12 регионами). Общий объем указанных субсидий из местных бюджетов за 2008 г. составил 6,1 млрд руб., или 0,25% совокупных доходов местных бюджетов. Ограниченное применение данного механизма в практике межбюджетного выравнивания в большей части регионов обусловлено завышенным пороговым значением уровня налоговых доходов местных бюджетов, которое позволяет устанавливать упомянутые субсидии*.

Регулирующие налоги задачу сокращения бюджетной асимметрии позволяют решить. При этом дифференциация нормативов может производиться на формализованной основе. Дополнительные (дифференцированные) нормативы могут быть установлены взамен расчетных дотаций как на временной основе, так и на более длительный пе-

* Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего уровня соответственно по поселениям и муниципальным районам субъекта Федерации в расчете на одного жителя.

риод (например, на 3–5 лет) для усиления стимулирующего эффекта. Если расчетная дотация на очередной финансовый год увеличивается, следует предусматривать ее только в пределах данного увеличения, не изменяя норматив; если она снижается, то это подтверждает преимущество установленных нормативов.

В качестве альтернативы возможно установление дополнительных (дифференцированных) нормативов на основании разработанной в каждом регионе шкалы с учетом уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъекте РФ и группировки близких по финансовым показателям муниципалитетов.

Отчисления местным бюджетам от регулирующих налогов, осуществляемые по дополнительным (дифференцированным) нормативам, исчисляемым на формализованной основе, являются налоговыми доходами. Использование их в практике межбюджетных отношений более предпочтительно по сравнению с дотационными формами межбюджетного регулирования. Совместные налоги, особенно крупные, с широко распространенной налоговой базой, не только позволяют выравнивать бюджетную обеспеченность территорий, но и стимулируют местные органы власти к наращиванию налогового потенциала на подведомственной территории, что дает дополнительные поступления как в муниципальные, так и в вышестоящие бюджеты.

Положения Бюджетного кодекса РФ, действующие в переходный период реформы местного самоуправления, в части возможного использования в субъектах Федерации в качестве регулирующих не только налог на доходы физических лиц, но и другие федеральные и региональные налоги, показали свою востребованность и эффективность. Например, в 2008 г. девять регионов установили дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований по налогу на имущество организаций, семь – по налогу на прибыль и транспортному налогу, шесть – по налогу в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Данные меры позволили этим регионам обеспечить на подведомственной территории формирование и исполнение сбалансированных бюджетов муниципальных образований без дефицита и без привлечения кредитных ресурсов для его покрытия.

Поэтому мы считаем целесообразным положения переходного периода в части возможного их использования в субъектах РФ в качестве регулирующих федеральные и региональные налоги закрепить в бюджетном законодательстве и использовать в дальнейшем.

Замена регулирующих налогов на закрепленные при плохо развитой собственной доходной базе региональных и местных бюджетов лишает эти бюджеты опоры на собственные силы. Уменьшение доли налоговых и неналоговых поступлений в доходах муниципальных бюджетов приводит к сокращению рычагов влияния местных властей на пополнение доходной части своих бюджетов и возрастанию зависимости муниципальных бюджетов от практики межбюджетных отношений в регионе.

Объем межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов в 2009 г. составил 1420,9 млрд руб., или 59,5% совокупных доходов (в 2008 г. – 1412,7 млрд руб., или 58,6% [6]). Доля безвозмездных поступлений в бюджете г. Саратова значительно ниже, и по итогам 2009 г. она составляла 38,5%. Однако нестабильность экономики, рост безработицы и, как следствие, сокращение поступлений в бюджет налога на доходы физических лиц неизбежно будут оказывать негативное влияние на изменение доли межбюджетных трансфертов в бюджете муниципального образования.

Поскольку основным методом бюджетного регулирования в Российской Федерации являются межбюджетные трансферты, зависимость от них местных бюджетов в 2009–2010 гг. будет увеличиваться. Следует отметить, что этот процесс происходит одновременно с ростом целевой составляющей в структуре средств межбюджетного выравнивания (как в части количества передаваемых субсидий и субвенций, так и в части их удельного веса в структуре доходов муниципалитетов). Например, в бюджет муниципального образования г. Саратов в 2009 г. поступало 13 различных видов субсидий и 13 – субвенций, тогда как в 2003 г. – только четыре вида субсидий. Суммарный удельный вес целевых поступлений из областного бюджета в общем объеме средств межбюджетного регулирования в 2009 г. с учетом установленного дополнительного норматива по налогу на доходы физических лиц составил 84,8% (в 2008 г. – 67%).

Увеличение доли целевых трансфертов в структуре средств бюджетного регулирования при одновременном сокращении доли нало-

говых и неналоговых доходов местных бюджетов снижает возможности муниципалитета в выборе приоритетов расходования средств и оказывает негативное влияние на величину дефицита бюджета и размер муниципального долга.

Поступившие из областного бюджета и не израсходованные по объективным причинам целевые средства остаются на едином счете бюджета города, в то же время муниципалитет в этот же временной период вынужден привлекать кредиты банков для реализации возложенных на него полномочий. Например, за 2009 г. муниципальным образованием г. Саратов были привлечены банковские кредиты в сумме 2205 млн руб., муниципальный долг вырос на 555 млн руб., расходы по обслуживанию муниципального долга составили 1,7% фактических расходов бюджета города за год, что сопоставимо с расходами бюджета на культуру и более чем в 2 раза превышает расходы на физическую культуру и спорт. При этом привлечение банковских кредитов для обеспечения сбалансированности бюджета города осуществлялось в условиях текущего профицита и при значительных остатках средств на едином счете бюджета. Так, по итогам I полугодия 2009 г. профицит городского бюджета составил 652,4 млн руб., по итогам 9 мес – 541,8 млн руб. Остатки на едином счете бюджета по состоянию на 1 июля 2009 г. составляли 929,3 млн руб. (в том числе по межбюджетным поступлениям из областного бюджета – 827,2 млн руб.), по состоянию на 1 октября 2009 г. – 1113,8 млн руб. (в том числе по межбюджетным поступлениям из областного бюджета – 778,9 млн руб.). При этом привлечение банковских кредитов в I полугодии составило 865 млн руб., за 9 мес – 1365 млн руб.

Таким образом, существующее закрепление расходных полномочий по уровням власти вряд ли можно признать рациональным и адекватным закреплению за этими уровнями власти объема доходных источников. Ежегодный пересмотр вопросов местного значения и увеличение расходных полномочий местных органов власти подтверждают этот вывод.

Необходимо минимизировать объем и количество передаваемых на нижестоящие уровни власти субсидий и субвенций, сместив акцент с целевых межбюджетных трансфертов на источники, которыми органы местного самоуправления смогут распоряжаться самостоятельно. Это позволит повысить самостоятельность муниципальных органов власти, увеличить мобильность финансовых ресурсов, что

особенно важно в условиях их дефицита, сократить издержки на администрирование и существенно уменьшить количество финансовых документов, связанных с представлением заявок и отчетов по передаваемым средствам целевого характера.

Для того чтобы сократить объем и количество субвенций, отдельные полномочия, передаваемые на нижестоящий уровень в течение ряда лет, а также ответственность за их реализацию представляется целесообразным закрепить за этим уровнем власти. Средства на реализацию данных полномочий, а также на софинансирование отдельных расходов могут быть учтены при формировании бюджета либо в составе передаваемых доходных источников, либо в составе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Кроме того, отдельные виды субсидий целесообразно предоставлять «блоковым» методом.

Не менее важно активизировать работу по увеличению неналоговых поступлений в бюджет, в том числе путем совершенствования имущественных отношений в муниципальных образованиях. Поступления неналоговых платежей в местные бюджеты страны в 2009 г. составили всего 9,4% их доходной части (в 2008 г. – 11,5%). Основная их часть (46,2%) приходится на доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Неналоговые доходы в г. Саратове в 2009 г. составили 15% совокупных доходов (в 2008 г. – 17,3%). Доля доходов от использования муниципального имущества в объеме неналоговых поступлений составляет около 40%. Данный источник достаточно стабилен, имеет тенденцию к росту (в 2008 г. рост к уровню 2007 г. составил 137,8%, в 2007 г. к уровню 2006 г. – 122,2%), и есть неиспользованные резервы в части увеличения доходов в бюджет. Например, базовая ставка арендной платы, установленная на муниципальную собственность (и, соответственно, средняя стоимость квадратного метра муниципальной собственности), в большинстве случаев ниже рыночной стоимости аренды нежилых помещений. Исполнение годовых бюджетных назначений в 2009 г. по данному источнику составило 108,5%, что свидетельствует о востребованности аренды муниципальной собственности.

Принимая во внимание необходимость развития неналоговых поступлений в местные бюджеты, мы считаем целесообразным пересмотр перечня видов имущества, которое может находиться в муни-

ципальной собственности, с учетом социально-экономических возможностей муниципальных образований.

Для получения максимального эффекта от принимаемых мер по укреплению доходной базы местных бюджетов и совершенствованию межбюджетного регулирования необходимо проведение ответственной бюджетной политики на муниципальном уровне, включая оптимизацию бюджетных расходов, обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами. Оптимизация расходов бюджетов всех уровней – не просто актуальная задача, это составляющая выживания в современных условиях [7]. Реформирование бюджетной сферы во многом обусловлено тем, что социально-экономическое положение большей части территорий в настоящее время побуждает снижать бюджетные расходы. Однако реформировать существующую структуру бюджетных учреждений, менять условия их функционирования исключительно ради сокращения расходов местных бюджетов было бы опрометчивым. Необходим комплексный подход, учитывающий как возможности бюджетов различного уровня в реализации социальной политики, так и потребности населения в бюджетных услугах.

Изменение условий и форм хозяйствования, институциональной структуры государственного и муниципального сектора во многом предопределяется состоянием бюджета, эффективностью и целевым характером использования бюджетных средств. Постепенное внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат, позволит сократить неэффективные расходы бюджета, сделать затраты минимальными, а качество предоставляемых услуг – максимально высоким. Так, при формировании бюджета муниципального образования г. Саратов на 2010 г. бюджетные ассигнования планировались с учетом муниципального задания.

Во многих субъектах Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» осуществляется поэтапный перевод государственных учреждений в автономные. На уровне муниципальных образований этот процесс идет медленнее [8]. В то же время создание автономных учреждений позволит не только в определенной степени сократить расходы местных бюджетов на содержание

муниципальных бюджетных учреждений, но и повысить эффективность использования бюджетных средств, качество государственных услуг, создать основу для формирования конкурентоспособного рынка государственных услуг.

Исходя из изложенного основными направлениями совершенствования местного самоуправления являются создание системы стимулов для проведения муниципалитетами активной политики по наращиванию налоговой базы и повышению эффективности расходов, применение различных подходов к территориям с высоким потенциалом развития и депрессивным территориям. Сегодня важно обеспечить оптимальное распределение налоговых доходов и расходных полномочий между бюджетами разных уровней. Это создаст предпосылки для повышения качества управления финансами, а следовательно, будет способствовать укреплению основ бюджетного федерализма.

Литература

1. **Сумская Т.В.** Анализ основных характеристик бюджета г. Новосибирска // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 2. – С. 214–225.
2. **Куратченко Е.В.** Оценка эффективности управления развитием муниципальных образований (на примере Алтайского края) // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.
3. **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 167–179.
4. **Сумская Т.В.** Основные направления укрепления местных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 235–254.
5. **Горский И.В., Лебединская Т.Г.** Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса // Финансы. – 2009. – № 10. – С. 44–47.
6. **Пронина Л.И.** Финансы муниципальных образований в условиях кризиса // Финансы. – 2009. – № 7. – С. 10–13.
7. **Клисторин В.В., Сумская Т.В.** Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 58–74.
8. **Гудак С.Н.** Институциональные преобразования образовательных учреждений // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 316–327.