

Муниципальные финансы и межбюджетные отношения

Основные требования к финансовым ресурсам местного самоуправления

- Достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям
- Свобода распоряжения средствами при выполнении своих функций
- Поступление хотя бы части средств за счёт местных сборов и налогов
- Поддержка более слабых органов местного самоуправления за счёт процедур финансового выравнивания
- Свобода выбора политики органов местного самоуправления вне зависимости от субсидий с вышестоящих уровней

Финансовые ресурсы муниципальных образований

- Местный бюджет
- Свод бюджетов поселений (для муниципальных районов)
- Финансовые ресурсы муниципальных предприятий и учреждений
- Финансы хозяйственных обществ, акциями (долями) которых владеет муниципалитет
- Финансы, генерируемые муниципальным имуществом

Внебюджетные муниципальные фонды – отменены

Местный бюджет

■ Ст. 15 БК РФ

- Консолидированный бюджет муниципального района - бюджет муниципального района и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в его состав
- Консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением - бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в его состав
- В бюджеты поселений могут входить сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями

Доходы местных бюджетов

По источнику поступления

- Налоговые доходы
- Неналоговые доходы
- Трансферты с высших уровней бюджетной системы
- Доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций
- Средства самообложения граждан (ст. 56 131-ФЗ) – используется мало

По привязке к полномочиям

- **Собственные** – на осуществление полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения (включая дотации и субсидии)
- **Субвенции** на осуществление переданных государственных полномочий

Налоговые доходы (ст. 61 БК РФ)

- Закреплённые местные налоги и сборы
 - Земельный налог
 - Налог на имущество физических лиц
 - Местные сборы
- Перечисления по регулирующим федеральным и региональным налогам

Доли зачисления налогов в бюджеты муниципальных образований, %

| | | Городские поселения (ГП) | Сельские поселения (СП) | Муниципальные районы | Городские округа | Городские округа с внутригородским делением | Внутригородские районы |
|----------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|---|------------------|---|------------------------|
| Местные налоги | Земельный налог | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Налог на имущество физических лиц | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Налог на доходы физических лиц | 10 | 2 | Межселенные территории – 15 Для ГП – 5 Для СП - 13 | 15 | 15 | --- |
| Федеральные | Единый сельскохозяйственный налог | 50 | 30 | Межселенные территории - 100 Для ГП – 50 Для СП - 70 | 100 | 100 | --- |
| | Единый налог на вмененный доход | --- | --- | 100 | 100 | 100 | --- |

Неналоговые доходы (ст. 62 БК РФ)

- Доходы от использования муниципального имущества
 - от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением имущества МБУ и МАУ, а также имущества МУП)
 - от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением движимого имущества МБУ и МАУ, а также имущества МУП)
- Доходы от платных услуг муниципальных учреждений
- Часть прибыли муниципальных предприятий
- Плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности

Трансферты с высших уровней бюджетной системы

- **Дотации** на выравнивание бюджетной обеспеченности
- **Субсидии** для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов
- **Субсидии** для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов (ЖКХ и пр.)
- **Субвенции** на осуществление отдельных государственных полномочий
- Иные формы финансовой помощи (гранты, пожертвования)

Дотации из бюджетов субъектов РФ муниципальным образованиям

- В целях выравнивания финансовых возможностей МО по осуществлению ОМСУ полномочий по решению вопросов местного значения
- Критерии выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований утверждаются законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ исходя из численности населения и (или) бюджетной обеспеченности
- Инструменты:
 - Фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов)
 - Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением)

Законом субъекта РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и муниципальных районов могут быть заменены дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ в местные бюджеты

Субсидии из бюджетов субъектов РФ муниципальным образованиям

- Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам МО в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий ОМСУ по вопросам местного значения
- Цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора МО и распределения субсидий между МО устанавливаются законами субъекта РФ и (или) НПА высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

Иные формы финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта РФ

- В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован **фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации**
- В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован **региональный фонд софинансирования социальных расходов**

Региональный фонд компенсаций

- Региональный фонд компенсаций образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:
 - субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти
 - собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов

- Финансовая помощь из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений
 - дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и субсидий в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района
- Субвенции, перечисляемые МО в региональные фонды финансовой поддержки поселений и региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) («отрицательный трансферт»)
 - если в поселении или муниципальном районе расчетные налоговые доходы местных бюджетов в 2 раза и более превышали средний уровень соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта РФ
- Субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера

Местные бюджеты в РФ: общий финансовый результат (2014 г.)

- Общий объем поступивших в местные бюджеты **доходов** – 3508,7 млрд. рублей (**выше** уровня 2013 года на **3,6%**)
- Общий объем **расходов** местных бюджетов – 3563,4 млрд. рублей (**выше** уровня 2013 г. на **3,9%**)

Место местных бюджетов (2012 г.)

- В консолидированном бюджете РФ
 - По доходам – 13,6%
 - По расходам – 13,9%
- По соотношению с федеральным бюджетом
 - По доходам – 26,6%
 - По расходам – 25,0%

Дефицит-профицит местных бюджетов (2014 г.)

- В 2014 г. в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом **54,7** млрд. руб. при запланированном дефиците 205,9 млрд. руб.

Дефицит/профицит местных бюджетов (2014 г.)

- 64 субъекта РФ имели дефицит местных бюджетов, в том числе (млрд. руб.):
 - Краснодарский край – 6,2
 - ХМАО – 5,1
 - Воронежская область – 3,6
 - Челябинская область – 1,7 млрд.
 - Республика Башкортостан – 2,8
 - Амурская область – 2,5
- 19 субъектов РФ имели профицит местных бюджетов, в том числе (млрд. руб.):
 - Сахалинская область – 6,7
 - Московская область – 3,4
 - город Москва – 1,2
 - Тверская область – 0,6
 - Калининградская и Липецкая области – по 0,3

Доходы местных бюджетов в 2013-2014 гг.

- Общий объем поступивших в местные бюджеты доходов вырос на 3,6%
- Собственные доходы местных бюджетов снизились на 5,6% за счет:
 - перераспределения нормативов отчислений по НДФЛ в связи с передачей на региональный уровень полномочий по дошкольному образованию
 - сокращения объемов дотаций и субсидий
- Доля собственных доходов в общих доходах МО составила 65,7% (в 2013 г. – 72,1%)
- В местных бюджетах 17 субъектов РФ произошел рост собственных доходов, а в 66 субъектах – снижение (в 2011-2012 гг. – 40 и 43 соответственно)

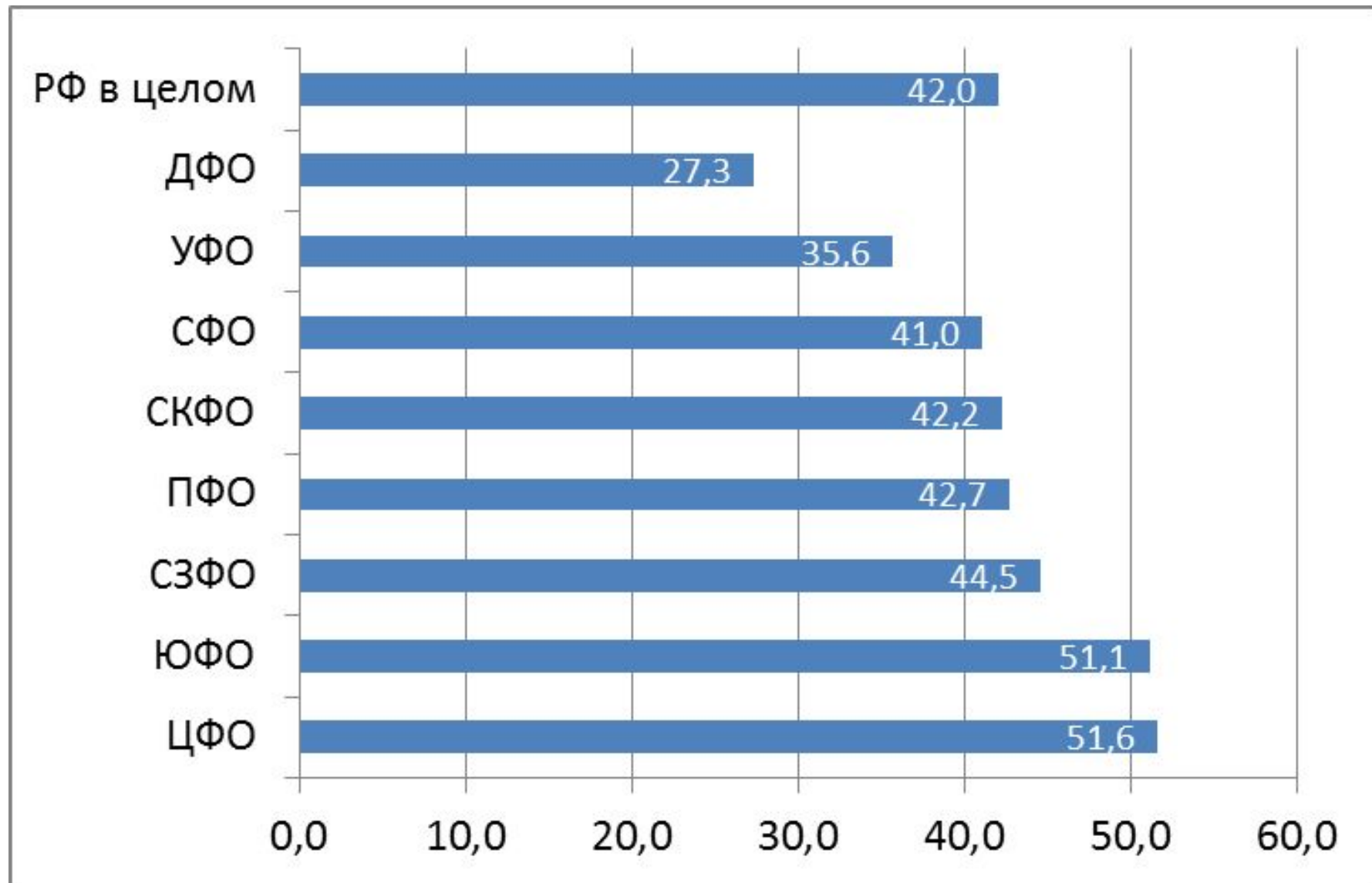
Самые высокие темпы роста собственных доходов по субъектам РФ

| Наименование субъекта РФ | Темп роста 2014/2013, % |
|---------------------------------|-------------------------|
| Сахалинская область | 70,7 |
| г. Москва | 38,5 |
| Республика Ингушетия | 25,4 |
| Еврейская автономная область | 21,2 |
| Республика Алтай | 20,8 |
| Псковская область | 16,3 |
| Кабардино-Балкарская республика | 14,1 |
| Ненецкий автономный округ | 13,3 |
| Тюменская область | 12,3 |
| г. Санкт-Петербург | 11,0 |
| Калининградская область | 8,0 |
| Республика Калмыкия | 7,5 |

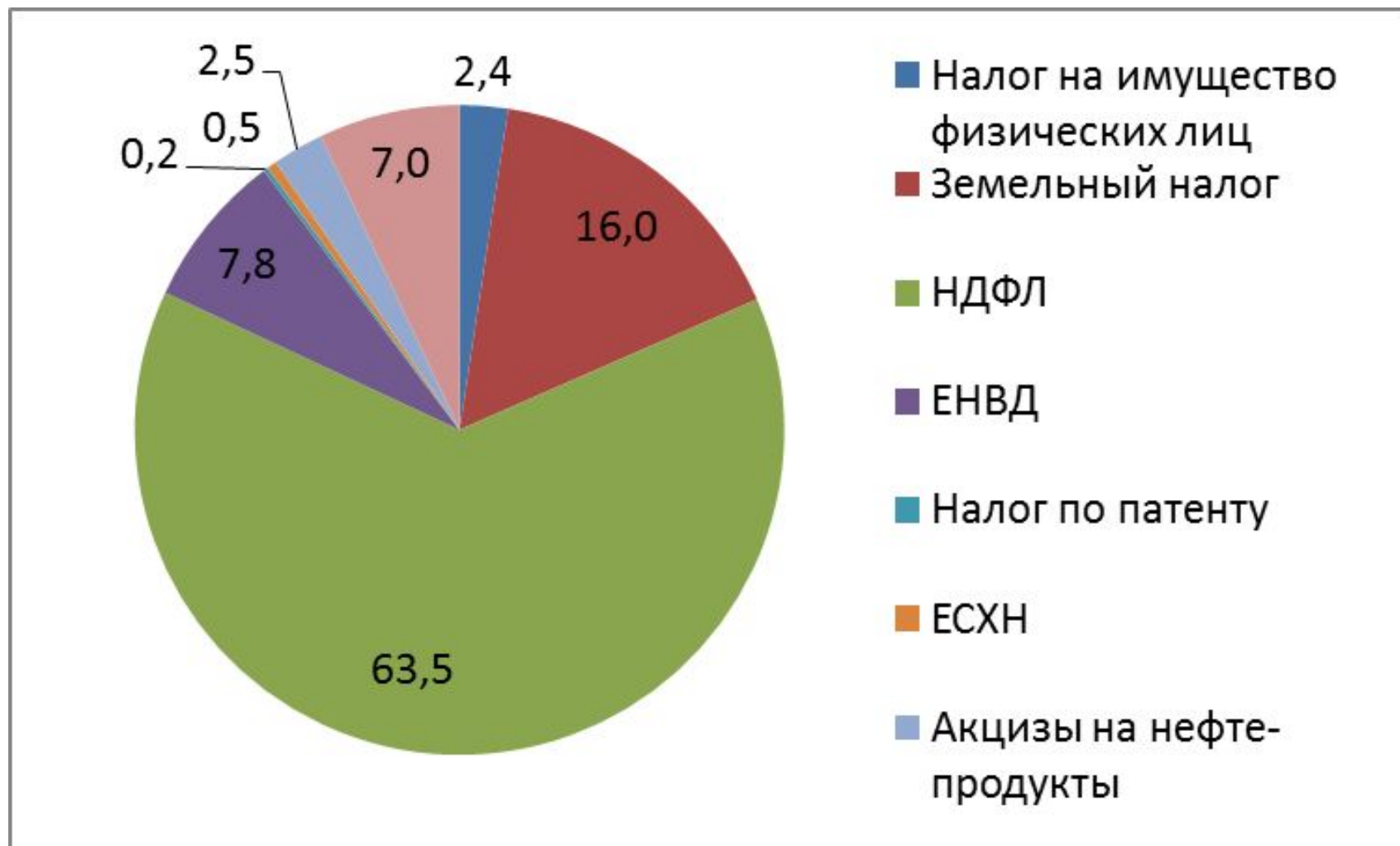
Структура собственных доходов местных бюджетов в 2014 г.

- Налоговые и неналоговые доходы – 55,1% (в т.ч. налоговые доходы – 42,0%)
- Межбюджетные трансферты (без учета субвенций) – 44,9%
- Основной бюджетобразующий налог – **налог на доходы физических лиц**
 - 2014 г. – 63,5% от налоговых доходов
 - 2013 г. – 69,9%
 - 2012 г. – 70,2%

Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов по федеральным округам в 2014 г., %



Поступление налоговых доходов в местные бюджеты в 2014 г., %



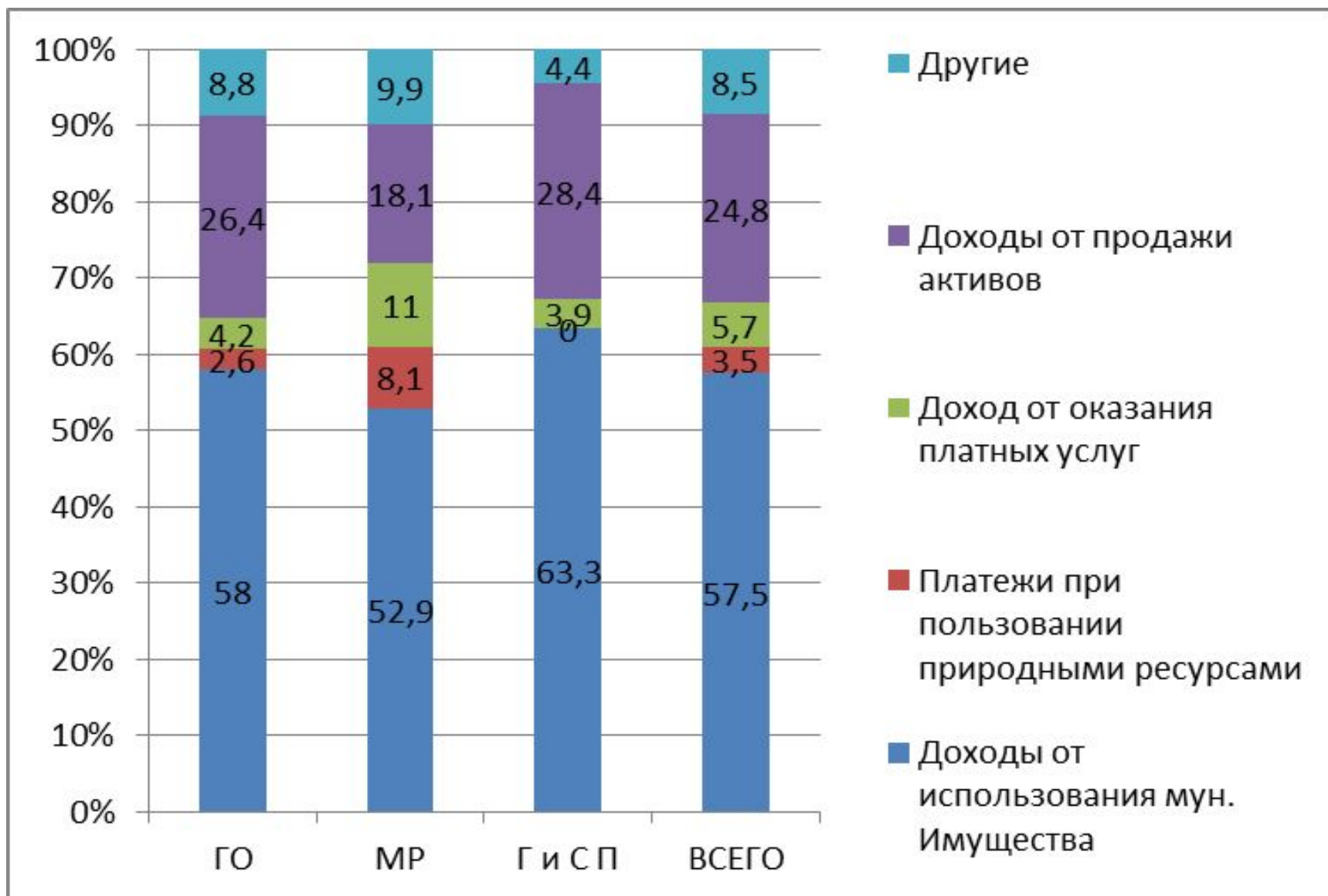
Местные налоги (2014 г.)

- По сравнению с 2013 г. **возросла роль местных налогов**
 - рост поступлений местных налогов на 13,2 %
 - увеличение их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 15,1% до 18,4%
- Удельный вес в налоговых доходах:
 - **земельного налога** – увеличился до 16,0% (2013 г. – 13,2%, 2012 г. – 12,2%)
 - **налога на имущество физических лиц** – до 2,4% (2013 г. - 1,9%, 2012 г. -1,7%)

Неналоговые доходы (2014 г.)

- Неналоговые доходы выросли на 9,6%, в том числе доходы от использования муниципального имущества – на 15,5%
- Основная доля неналоговых доходов – доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности:
 - всего по МО – 57,5%
 - в городских округах – 58,0%
 - в муниципальных районах – 52,9%
 - в поселениях – 63,3 %.

Структура неналоговых доходов местных бюджетов в 2014 г., %



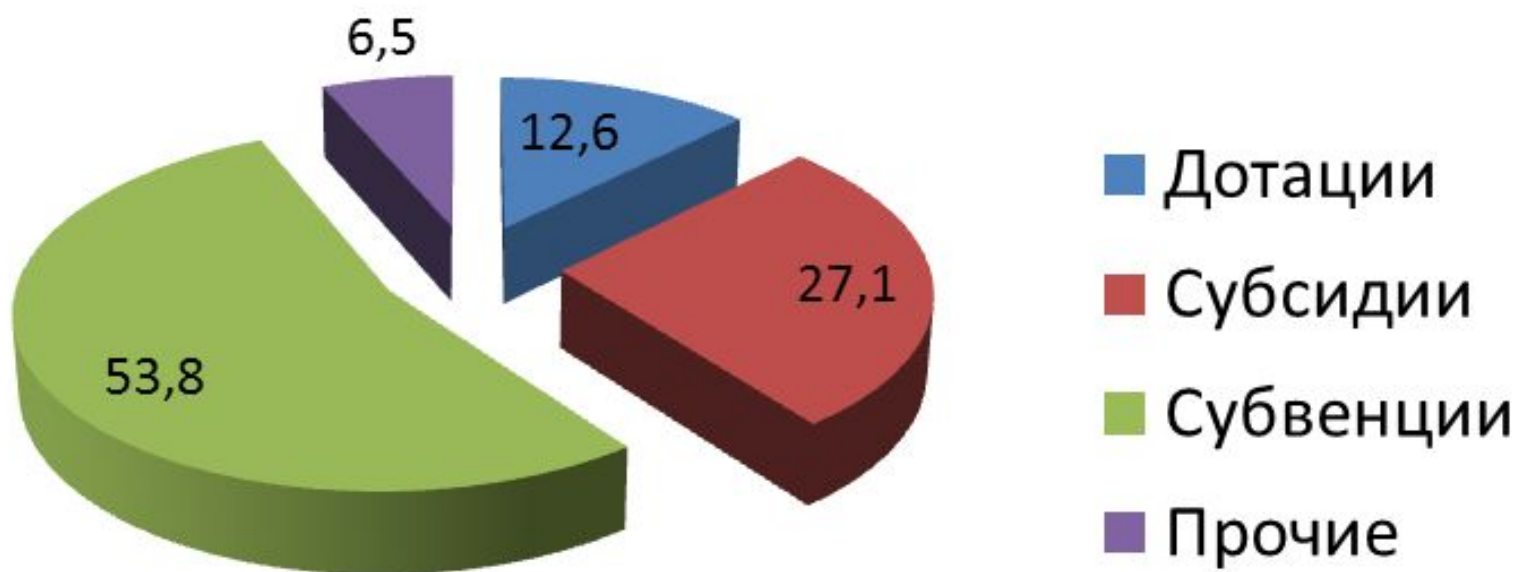
Поступления средств самообложения граждан (2014 г.)

- В 4,5 раза выросли поступления средств самообложения граждан (98,1%– в сельских поселениях)
- В 34 регионах этот источник использовали 1454 МО
- Лидеры:
 - Республика Татарстан
 - Кировская область
 - Пермский край
 - Республика Башкортостан
 - Липецкая область

Муниципальная заёмная политика

- Два пути – **банковские кредиты и облигационные займы**
- Кредиты – на покрытие дефицита бюджета
- Рынок развит слабо
 - недостаток опыта
 - недостаток средств
 - нестабильность финансовой базы
 - неразвитость системы кредитных рейтингов муниципальных образований
- В перспективе – развитие института финансовых посредников

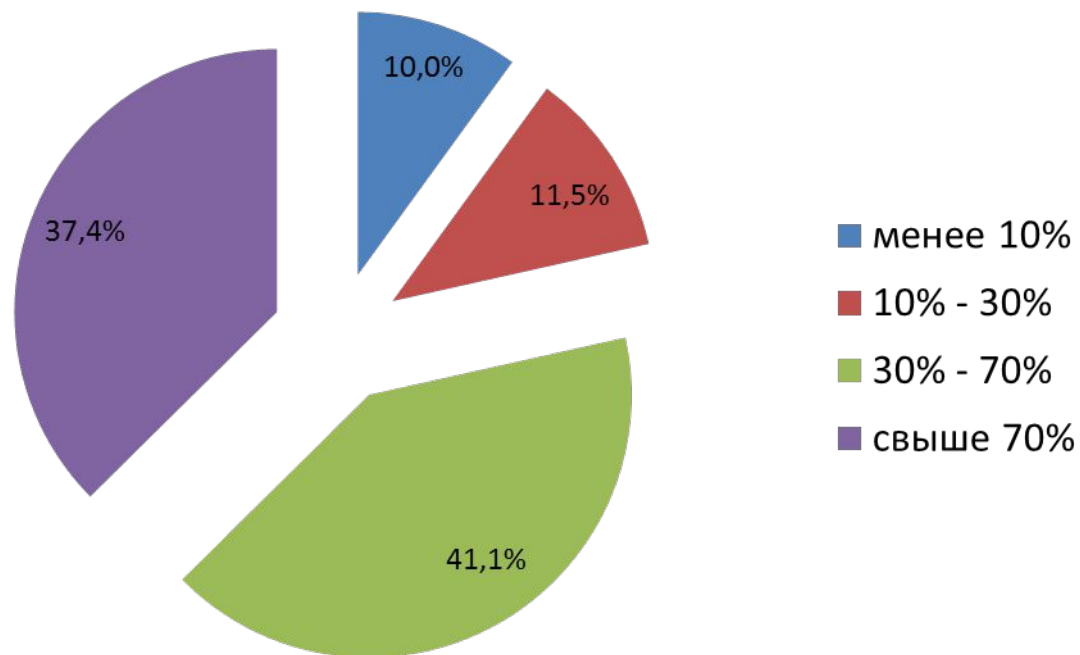
Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2014 г.



Справочно:

в 2012 г. доля дотаций – 16%, субсидий – 31%, субвенций – 46%, прочих – 4%

Финансовая самостоятельность местных бюджетов (2014 г.)



Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов

Финансовая самостоятельность местных бюджетов по видам муниципальных образований

| Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов | Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, % | | | | |
|---|---|------|------|------|------|
| | все МО | ГО | МР | ГП | СП |
| менее 10% | 10,0 | 24,6 | 3,2 | 19,7 | 9,4 |
| 10% - 30% | 11,5 | 16,2 | 5,7 | 20,7 | 11,0 |
| 30% - 70% | 41,1 | 40,9 | 34,3 | 43,1 | 41,6 |
| свыше 70% | 37,4 | 18,3 | 56,8 | 16,5 | 38,0 |

Справочно – в 2012 г.:

| | | | | | |
|------------|-------------|------|------|------|------|
| меньше 10% | 10,0 | 3,5 | 27,5 | 15,8 | 8,6 |
| 10% - 30% | 14,4 | 12,8 | 18,0 | 21,4 | 13,4 |
| 30% - 70% | 52,5 | 68,2 | 35,6 | 54,5 | 52,1 |
| свыше 70% | 23,1 | 15,5 | 18,9 | 8,3 | 25,9 |

Зарубежный опыт

Источники местного финансирования

| Страна | Местные налоги | Сборы и платежи | Финансовая помощь | Займы | Прочие |
|---|----------------|-----------------|-------------------|-------|--------|
| Страны с относительно низкой долей финансовой помощи | | | | | |
| Швейцария | 46% | 24% | 18% | 3% | 9% |
| Швеция | 61% | 8% | 19% | 1% | 11% |
| Дания | 51% | 22% | 24% | 2% | 1% |
| Франция | 36% | 2% | 26% | 10% | 26% |
| Финляндия | 34% | 11% | 31% | 3% | 21% |
| Норвегия | 42% | 16% | 33% | 7% | 2% |
| Страны со средней долей финансовой помощи | | | | | |
| Австрия | 15% | 19% | 35% | 8% | 23% |
| Испания | 31% | 16% | 37% | 10% | 6% |
| Италия | 18% | 11% | 38% | 9% | 24% |
| Словакия | 10% | 9% | 39% | 5% | 37% |
| Германия | 19% | 16% | 45% | 9% | 11% |
| Чехия | 16% | 12% | 45% | 11% | 16% |
| Страны с относительно высокой долей финансовой помощи | | | | | |
| Нидерланды | 5% | 13% | 60% | 19% | 3% |
| Польша | 21% | 7% | 60% | 0% | 12% |
| Латвия | 6% | 1% | 68% | 0% | 25% |
| Великобритания | 11% | 6% | 77% | 0% | 6% |
| Болгария | 1% | 10% | 78% | 2% | 9% |
| Эстония | 0,1% | 0,9% | 91% | 2% | 6% |
| Албания | 2,5% | 3% | 94% | 0% | 0,5% |

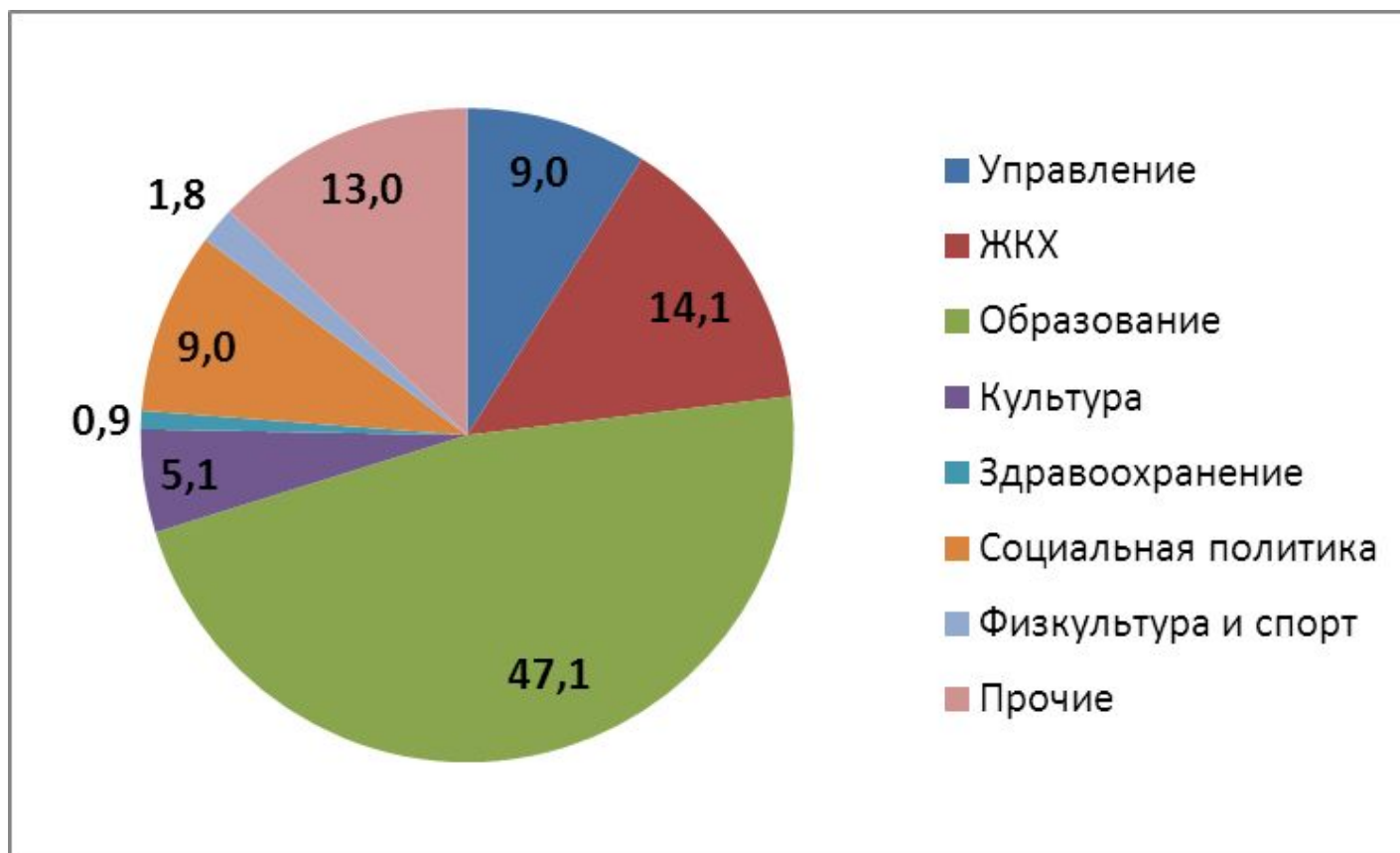
Направления расходования бюджетных средств

- **Текущие расходы**
 - Управленческие расходы (содержание аппарата)
 - Финансирование муниципального хозяйства
 - Финансирование социально-культурной сферы
 - Расходы по обслуживанию долга по муниципальным займам и ссудам
- **Капитальные расходы** (строительство, ремонт, инновации)
- Расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ
- Для муниципальных районов: оказание поддержки бюджетам поселений
- Резервный фонд на финансирование непредвиденных расходов (чрезвычайные ситуации и пр.)

Расходы местных бюджетов в 2014 г.

- Осуществляются МО самостоятельно, но в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ
 - общий объем расходов местных бюджетов на 3,9% больше, чем в 2013 г.
 - расходы на решение вопросов местного значения – 66%
 - расходы на осуществление государственных полномочий – 18%
 - расходы на решение вопросов, не отнесенных в вопросам местного значения – 16%

Структура расходов местных бюджетов в 2014 г.



По сравнению с 2013 г. выросла доля расходов на образование (+1,3 п. п.), на культуру (+0,3 п.п.)

Снизилась доля расходов на здравоохранение (-0,9 п.п.)

Муниципальный заказ

- Оплачивается из средств местного бюджета
- Порядок исполнения регламентирован уставом МО и нормативными актами органов МСУ в соответствии с федеральным (44-ФЗ; до 2014 г. – 94-ФЗ) и региональным законодательством

Налоговые льготы

- **Налоговые льготы** – частичное или полное освобождение определенного круга физических и юридических лиц от уплаты налогов
- Налогоплательщикам могут устанавливаться следующие **виды** налоговых льгот
 - освобождение от уплаты налога (полное или частичное)
 - снижение ставки налога
 - изменения сроков уплаты налогов (предоставление отсрочек и рассрочек, налоговых кредитов, налоговых каникул)

Налоговые льготы – позиция Минфина РФ

- В принципе, Минфин РФ не одобряет использование этого инструмента:
 - **Кодекс лучшей практики Министерства финансов РФ, 2004:**
 - Использование налоговых льгот, включая налоговые кредиты, ограничено. Налоговые льготы расцениваются как расходы субъекта Российской Федерации (муниципального образования). *Применение налоговых льгот ограничивает возможности управления общим объемом расходов и учета приоритетов при распределении расходов.* Органам власти субъектов Российской Федерации (муниципального образования) **следует воздерживаться** от предоставления налоговых льгот предприятиям и организациям.
- Но муниципалитеты используют этот экономический инструмент, в том числе ориентируясь на зарубежную и российскую практику

Основания для введения налоговых льгот

- **Налоговые льготы устанавливаются**
 - в пределах полномочий МСУ
 - по местным налогам
 - по перечисляемой в местные бюджеты доле региональных налогов
 - в соответствии с налоговым законодательством
- Порядок предоставления льгот определяет само МО (решением главы МО)

Налоговые льготы – для кого?

- Обычно – для предприятий и организаций в соответствии с интересами муниципального образования:
 - для предприятий и предпринимателей малого бизнеса
 - для предприятий, оказавшихся в тяжелом финансовом положении по не зависящим от них причинам
 - для предприятий, решающих социальные задачи МО
- Категорийный принцип (в идеале):
 - налоговые льготы устанавливаются только категориям налогоплательщиков
 - налоговые льготы предоставляются категориям налогоплательщиков на равных условиях
 - при использовании налоговых льгот налогоплательщики пользуются равными правами

Налоговые льготы – проблема выбора

■ Выбор

- Льгота – выпадение налоговых доходов
 - Льгота – содействие развитию экономической базы и получение доходов в бюджет по другим каналам
-
- Необходим строгий расчёт и учёт поступлений в «свой» и «не свой» бюджет
 - Льготы существующему и новому бизнесу – разный подход

Примеры подходов к предоставлению налоговых льгот (1)

- **Использование методики оценки бюджетной и социальной эффективности льгот по местным налогам (г. Чита)**
- Бюджетная эффективность – сумма поступлений в бюджет не меньше объема льгот
- Социальная эффективность предоставления налоговых льгот определяется:
 - либо показателями, отражающими значимость поддерживаемой с помощью налоговых льгот деятельности налогоплательщика
 - либо показателями, подтверждающими создание благоприятных условий развития инфраструктуры социальной сферы и повышение социальной защищенности населения города

Примеры подходов к предоставлению налоговых льгот (2)

- **Поддержка целевой группы – например, «товаропроизводителей» (г. Новосибирск)**
 - адресат – «реальное производство»
 - на величину, которая соответствует налоговому платежу от прироста налоговой базы отчетного года по отношению к налоговой базе предыдущего года
 - жёсткие условия
 - неухудшение экономических параметров деятельности (отсутствие недоимок по платежам, прирост налогооблагаемой базы, обеспечение соответствующего уровня зарплаты и пр.)
 - направление полученных от предоставления льготы средств на развитие производства (реинвестирование, новая продукция, НИОКР)

Некоторые выводы

- Несмотря на рост суммарных доходов, финансовая база местных бюджетов не соответствует объёму расходных обязательств
- Абсолютный рост объемов нечётко связан с объемом потребностей на решение вопросов местного значения (нет методик)
- Проблемы: короткий и закрытый список местных налогов, ограниченные возможности МО по изменению ставок местных налогов
- Сокращается доля собственных источников доходов и возрастает доля различных форм целевых трансфертов
- Механизмы перераспределения доминируют над стимулированием к развитию, нет стимулов для экономического развития территорий и расширения собственной налоговой базы
- Снижается финансовая автономия МО

Пути увеличения доходов местного бюджета

- Увеличение налогооблагаемой базы
- Повышение эффективности использования муниципального имущества, использование БОР
- Повышение эффективности работы МУ и МУП
- Разработка программ, под которые могут быть получены субсидии с уровня субъектов Федерации, включение в госпрограммы
- Использование заёмных средств
- Привлечение частного бизнеса к оказанию муниципальных услуг (ГЧП, муниципальный заказ)
- Расширение сектора платных услуг
- Поддержка внедрения ресурсосберегающих технологий в муниципальном хозяйстве
- Усиление контроля за расходованием бюджетных средств