

ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Рассматриваются этапы реформирования муниципальных финансов, формирование доходов муниципальных бюджетов, структура расходов. Дан анализ бюджета г. Оренбурга, особое внимание уделено анализу распределения расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и отрасли социальной сферы между различными бюджетными уровнями.

Реформа муниципальных финансов в России имеет уже более чем десятилетнюю историю. Суть этой реформы в изменении условий формирования доходов и расходов местных бюджетов, в развитии новых бюджетных процедур, в формировании у муниципалитетов способности отвечать на «вызовы» федеральной и региональной политики.

Первый этап реформы – с 1990 по 1993 г. – это период образования российского государства, завершившийся принятием Конституции, которая закрепила существование местного уровня самоуправления, не входящего в систему государственной власти.

Вторым этапом реформирования муниципальных финансов (изменение правил игры для муниципалитетов) можно считать 1993-1994 годы. В 1994 году федеральный центр ввел единую для регионов систему «расщепления» федеральных налогов взамен существовавших ранее дифференцированных ставок. Эти решения существенно изменили систему формирования доходов субъектов федерации, сделали ее более предсказуемой. Соответственно более предсказуемой стала и система формирования доходов местных бюджетов.

Третий этап – с 1995 по 1998 год. Приняты законы «О местном самоуправлении» (1995 год) и «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 год). Второй закон закреплял за местным уровнем доли важнейших федеральных налогов и тем самым вносил большую определенность и предсказуемость в процесс формирования муниципальных доходов. Одновременно федеральный центр принимает различные законы социальной направленности и перекладывает финансирование связанных с ними расходов на муниципалитеты (необеспеченные «федеральные мандаты»).

Четвертый этап – с 1999 по 2002 год – начали действовать Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Эти документы имели большое значение для экономики в целом, однако концепция создания относительно независимой финансовой системы на местном уровне в них заложена не была. Для этого этапа характерна тенденция к централизации налоговых доходов и расход-

ных полномочий на федеральном и региональном уровнях.

В качестве предпосылки для проведения нового этапа реформы муниципальных финансов можно рассматривать одобренную Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.01 г. Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, которая, в частности, определяет принципы разграничения расходных и доходных полномочий между бюджетами разных уровней. В развитие этой Программы Комиссия под руководством Д.Н. Козака подготовила в июле 2002 года «Концепцию разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и местным самоуправлением». Подготовлена и новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (закон подписан 06.10.2003 года, полностью вступает в силу с 01.01.2006 года). В этом законе предусмотрены меры по формированию системы муниципальных финансов и внесение соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Рассмотрим формирование доходов муниципальных бюджетов. После финансового кризиса 1998 года бюджетное устройство России существенно изменилось. Возросла роль федерального бюджета. Если в 90-е годы он составлял 12-14% от ВВП, то в 2000-2002 годах вырос до 13-15% от ВВП. Что привело к подобному росту?

Во-первых, произошло перераспределение налоговых поступлений в сторону федерального центра. Можно отметить прекращение практики «расщепления» НДС между бюджетами разных уровней в 2000 году и изменения в налогообложении в добывающих отраслях промышленности.

Во-вторых, благоприятная конъюнктура на рынках энергоносителей после 1998 года привела к росту налоговых поступлений, прежде всего в федеральный бюджет.

В-третьих, после финансового кризиса выросла собираемость федеральных налогов, изжила себя практика налоговых зачетов с федеральным

бюджетом и уплаты налогов в неденежной форме; в 1999-2000 годах сокращалась также кредиторская задолженность предприятий и организаций в неизменных ценах, в том числе задолженность перед федеральным бюджетом.

За последние два года не только выросла доля федерального бюджета в ВВП – поменялось и соотношение между федеральным бюджетом и суммарным консолидированным бюджетом регионов. В 2000 году впервые с 1992 года доходы федерального бюджета превысили доходы суммарного консолидированного бюджета регионов.

Кроме того, произошли изменения в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов в пользу собственно региональных бюджетов. Это связано с тем, что регионы стали в значительной степени брать на себя расходные полномочия муниципалитетов.

Данные исследования Института экономики городов свидетельствуют, что за прошедшие 6 лет доходы российских муниципалитетов сократились на 23%. Сокращение доходов местных бюджетов в 1998 году после оживления 1997 года связано с системным финансовым кризисом, в результате которого финансовые поступления от налогоплательщиков уменьшились. Падение 1999 года в значительной степени обусловлено перемещением центра доходов внутри регионов в сторону областных бюджетов. Рост доходов местных бюджетов в 2001 и 2002 годах примерно соответствует росту ВВП, который составил в эти годы 5% и 4,3%. В этой связи хочу сказать о динамике бюджета г. Оренбурга (табл. 1).

Доходы увеличились с 1996 по 2002 год в 2,7 раза, за шесть лет цены увеличились в 2,9 раза. В среднем за последние три года прирост доходов из года в год составляет 230-270 млн. рублей, что соответствует росту инфляции 12-13%, т. е. реальные доходы не увеличиваются.

Можно выделить ряд важных тенденций в формировании доходов местных бюджетов за последние шесть лет с учетом того, что к настоящему моменту реформирование налогового и бюджетного законодательства еще далеко не закончено.

Одной из важнейших пропорций в структуре

Таблица 1. Темпы роста доходов г. Оренбурга за период 1996-2002 гг.

Показатели	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы, млн. руб.	671,9	983,4	792,7	991,9	1233,5	1462,3	1825,2
Прирост доходов, млн. руб.	-	+311,5	-190,7	+199,2	+241,6	+228,8	+362,9
Темпы роста доходов (цепные), %	100,0	146,4	80,6	125,1	124,4	118,6	124,8
Темпы роста доходов к 1996 году, %	100,0	146,4	118,0	147,6	183,6	217,6	271,6

доходов местных бюджетов является соотношение между налоговыми доходами и безвозмездными перечислениями из бюджетов вышестоящих уровней. В период с 1996 года по 1999 год можно наблюдать рост доли налоговых доходов в структуре доходов муниципалитетов и уменьшение доли безвозмездных перечислений. В 1999 году в связи с реформами налоговой системы наметившаяся была тенденция к увеличению роли налоговых доходов для местных бюджетов меняется на противоположную, что косвенно свидетельствует об усилении централизации в бюджетной системе России.

С учетом этой оговорки отметим, что собственные доходы муниципалитетов с 1998 по 2000 год составляли 25-27,5% от общего объема доходов муниципалитетов. В 2001 году эта доля резко снизилась в связи с отменой налога на ЖКХ. Следует согласиться с тем, что этот оборотный налог необходимо отменить в целях улучшения конструкции налоговой системы в целом. Плохо только то, что в результате снизились собственные доходы муниципалитетов.

Доля собственных доходов в доходах местных бюджетов может использоваться как индикатор степени их фискальной автономии. Этот показатель в течение 1996-2000 годов практически не изменялся. Некоторый его рост в 1999 и 2000 годах связан с усилением роли налогов на прибыль и подоходного налога в формировании доходов местных бюджетов. В 2001 году доля собственных доходов в общем объеме местных бюджетов резко снизилась, что было обусловлено в основном налоговой реформой и введением в действие второй части Налогового кодекса.

На основе анализа данной тенденции – уменьшения собственных доходов местных бюджетов – можно сделать вывод, что проводимые в настоящее время налоговые реформы привели к сокращению уровня фискальной автономии муниципалитетов. Оренбург не является исключением (рисунки 1).

Вывод: налоговые доходы составляют 80% бюджета, в этом году – 90%, если учесть, что местных налогов уже не осталось, следовательно, жизнедеятельность города напрямую зависит от регулируемых налогов, которые считает областное финансовое управление.

Процессы, происходившие в сфере расходных полномочий и расходов муниципалитетов в 90-х годах и в первые годы XXI века, могут быть охарактеризованы количественно, на основе анализа динамики функциональной структуры расходов муниципалитетов, которые свидетельствуют о

сравнительной устойчивости структуры функциональных расходов муниципалитетов. Финансовый кризис 1998 года повлиял на нее в незначительной степени. Тем не менее, две важные тенденции следует выделить.

Во-первых, монотонно растут расходы на управление. За шесть лет их доля в структуре расходов местных бюджетов увеличилась почти в два раза.

Во-вторых, с 1998 по 2001 год стабилизировались затраты на ЖКХ в структуре расходов, это связано с тем, что с 2001 года капитальные вложения по отрасли показываются как расходы по отрасли «Промышленность и строительство». Доля расходов местных бюджетов по этому направлению в 2001 году существенно выросла. Данные об исполнении местных бюджетов в 2002 году свидетельствуют о существенном снижении доли затрат на ЖКХ в структуре затрат, однако пока не ясно, является ли такое снижение началом новой тенденции. В значительной степени перелом тенденции к росту затрат на ЖКХ и снижение доли затрат на ЖКХ в структуре расходов местных бюджетов связаны с принятием и реализацией государственной программы по переходу на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Относительная стабильность структуры расходов местных бюджетов на протяжении последних шести лет свидетельствует о том, что эти расходы в значительной степени предопределены, и у муниципалитетов отсутствуют возможности для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении.

Этот вывод сделан институтом экономики на основе анализа базы данных о бюджетной отчетности 79 городов России за 1999-2001 годы.



Рисунок 1. Крупнейшая структура доходов бюджета г. Оренбурга в 1996-2000гг.

Проведенный анализ в целом подтвердил, что структура расходов вошедших в выборку муниципалитетов за исследуемый период изменилась слабо. Для проверки второго тезиса была проанализирована наиболее крупная бюджетная статья местных бюджетов – УЖКХ. Предполагалось, что в условиях хронического недофинансирования ЖКХ увеличение доходов муниципалитета должно вести к повышению расходов по данной статье, однако на практике это не подтверждается.

Выполним анализ распределения расходов на ЖКХ и отрасли социальной сферы между различными бюджетными уровнями.

Чтобы составить комплексное представление об изменениях в структуре расходов местных бюджетов за последние годы, целесообразно эти расходы по важнейшим направлениям рассматривать в сравнении с аналогичными расходами региональных бюджетов.

По отрасли «Жилищно-коммунальное хозяйство» с 1996 по 1999 год доля муниципалитетов в расходах консолидированных региональных бюджетов неуклонно увеличивалась. Это происходило как минимум по двум причинам. Во-первых, в начале 90-х годов во многих регионах продолжали действовать облжилкомхозы или им подобные структуры, через которые средства субъектов федерации напрямую, минуя местные бюджеты, шли на финансирование муниципальных предприятий, оказывающих населению жилищно-коммунальные услуги. В середине 90-х эта «советская» система финансирования стала разрушаться и все больше затрат на ЖКХ стало финансироваться из местных бюджетов. Во-вторых, на относительное увеличение доли затрат местных бюджетов на ЖКХ в этот период могла повлиять массовая передача ведомственного жилья на балансы муниципалитетов.

В сфере образования на протяжении последних шести лет сохранялась тенденция к относительно-

Таблица 2. Структура доходов бюджета г. Оренбурга за 2001-2002 гг.

Показатели	2001 г.		2002 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Доходы, всего	1462,3	100,0	1825,2	100,0
из них:				
налоговые доходы	1272,5	87,3	1413,5	77,4
в том числе:				
налог на прибыль	239,5	18,8	212,1	15,0
подоходный налог	522,3	24,4	696,1	49,2
налоги на имущество	157,6	12,4	187,9	13,3
налог с продаж	93,2	7,3	111,6	7,9
местные налоги	119,0	9,4	17,5	1,2
неналоговые доходы	96,8	6,6	130,4	7,1
безвозмездные перечисления	93,0	6,4	281,4	15,5
Собственные доходы	119,0	8,2	17,5	1,0

му увеличению доли в расходах бюджетов субъектов федерации. В результате доля местных бюджетов сократилась с 88,1% в 1996 году до 81,8% в 2001 году.

Процессы централизации расходов по отрасли «Здравоохранение и физическая культура» также шли на протяжении всего шестилетнего периода. По отрасли «Культура и искусство» тенденции централизации расходов преобладали с 1996 по 1999 год. В последние два года доля региональных бюджетов уменьшилась (тенденция прямо противоположна процессам в ЖКХ).

Таким образом, налицо явно выраженная тенденция к централизации расходных полномочий и расходов по отраслям «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Здравоохранение и физическая культура». Эту тенденцию можно объяснить неоднородностью муниципалитетов с точки зрения их финансовых возможностей.

Структура расходов бюджета г. Оренбурга развивается так же, как и в целом по России. Расходы на государственное управление выросли по сравнению с 1996 годом в 2 раза. Увеличились расходы на образование, снизились расходы на здравоохранение (после передачи финансирования ФМС), за счет централизации в структуре регионального бюджета снизилась доля расходов по социальной политике.

Если в 1996 г. было три главных направления бюджетного финансирования (образование – 23,8%; ЖКХ – 26,5%; здравоохранение – 24,5%), то в 2003 году – 2 направления (образование – 35,3%; ЖКХ – 30,2%).

Нам представляется весьма своевременным и важным оценить, произойдет ли после вступления в действие законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширение расходных и доходных полномочий на местном уровне и увеличение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, а также проанализировать сложившееся на уровне местных бюджетов несоответствие между расходными обязательствами и финансовыми средствами.

В расчетах сценарных вариантов последствий реализации законопроекта использовались данные за 2002 год Министерства финансов Российской Федерации об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, размещенные на сайте Минфина России.

Расчеты сделаны исходя из ряда положений.

1. Функции между местным самоуправлением и региональной государственной властью бу-

дут распределены в соответствии с положениями законопроекта.

2. Органы местного самоуправления будут продолжать исполнять те полномочия, которые они исполняют сегодня, а также отдельные новые полномочия, которые сегодня являются вопросами местного значения (предоставление жилищных субсидий, финансовое обеспечение учебного процесса в образовании).

3. Финансирование переданных госполномочий будет осуществляться путем предоставления субвенций из федерального или региональных бюджетов.

4. Общий объем местных бюджетов не изменится, т. е. произойдет просто перераспределение средств между различными целевыми статьями и видами расходов, а также между видами и статьями доходов.

Были рассчитаны 3 сценарных варианта развития событий.

Вариант 1 – предполагает, что как «старые», так и «новые» госполномочия будут финансироваться в том же объеме, что и сейчас.

Вариант 2 – предполагает, что все переданные органам местного самоуправления госполномочия будут финансироваться в полном объеме, как это предусмотрено федеральным законодательством, причем объем государственных обязательств не будет сокращен, а объем местных бюджетов не будет увеличен.

Вариант 3 – основан на предположении варианта 2, но с условием, что будет соответственно увеличен объем местных бюджетов для финансирования переданных госполномочий в полном объеме в соответствии с федеральным законодательством.

В сценарных вариантах экспертно рассчитывается объем расходов местных бюджетов, непосредственно связанный с исполнением государственных полномочий.

С исполнением таких полномочий сегодня связаны основные расходы муниципалитетов по направлению «Социальная политика». Сюда относятся пособия гражданам, имеющим детей, средства, выделяемые в соответствии с федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов» и рядом других федеральных законов. Расчеты показывают, что примерно 85% расходов, осуществляемых муниципалитетами по направлению «Социальная политика», связано с исполнением государственных полномочий. В частности, 95% расходов местных бюджетов на транспорт обусловлены предоставлением льгот

различным категориям граждан исходя из федерального законодательства.

Расходы местных бюджетов по направлению «Жилищно-коммунальное хозяйство» включают в себя льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, которые также представлены федеральными законами и составляют, по экспертной оценке, около 16% расходов местных бюджетов.

Все остальное будем называть «собственными расходами муниципалитетов» на решение вопросов местного значения. Необходимо оговориться, что сегодня многие расходы местных бюджетов на решение вопросов местного значения также определяются на федеральном или региональном уровнях (например, размер заработной платы работников муниципальных бюджетных организаций). Однако такие нефинансируемые федеральные или региональные мандаты хотя и негативно сказываются на финансовой самостоятельности муниципалитетов, вряд ли могут быть отнесены к государственным полномочиям.

К расходам на исполнение госполномочий отнесены перечисленные выше расходы, произведенные из местных бюджетов в 2002 году в объеме 78,6 млрд. руб. Для финансирования этих госполномочий в бюджеты муниципальных образований были переданы субвенции в размере 64,3 млрд. руб.

Таким образом, сегодня доля расходов местных бюджетов на исполнение госполномочий составляет 11%, а собственных расходов на решение вопросов местного значения – 89%.

Общий объем государственных обязательств по льготам на предоставление услуг в сфере ЖКХ, транспорта и социальной защиты населения, предусмотренный федеральным законодательством, составляет сегодня порядка 145 млрд. руб. в год и финансируется менее чем на 50%. При этом многократные попытки отменить нефинансируемые льготы и программы пока не увенчались успехом. Предусмотренный законопроектом механизм финансирования передаваемых органам местного самоуправления госполномочий за счет субвенций федерального или региональных бюджетов, а также приостановление действия соответствующих законов в части, не обеспеченной такими субвенциями, безусловно, обеспечат большую финансовую устойчивость местных бюджетов. Основной вопрос – за счет чего: за счет сокращения собственных расходов органов местного самоуправления или за счет перераспределения части доходов консолидированного бюджета в пользу местных бюджетов.

Рассмотрев возможные варианты развития событий после принятия законопроекта «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно заключить, что прогнозируется централизация расходных полномочий органов местного самоуправления, которая характеризуется как сокращением объема собственных расходных полномочий на 31-43% от сегодняшнего уровня, так и уменьшением их доли в общих расходах местных бюджетов до 50-61% по сравнению с 89% сегодня. При этом доля передаваемых органами государственной власти органам местного самоуправления расходных полномочий может увеличиться до 39-49% в расходах местных бюджетов по сравнению с 11% сегодня. Таким образом, может произойти «огосударствление» органов местного самоуправления, которые почти половину своего времени будут тратить на выполнение функций органов государственной власти.

Собственные налоговые и неналоговые доходные источники местных бюджетов несколько расширятся, доля соответствующих доходов может увеличиться с 25% до 32-36%. Однако возможен и вариант их сохранения на том же уровне, если политически не удастся либо сократить передаваемые органам местного самоуправления государственные расходные обязательства по социальным льготам, либо перераспределить доходы в пользу местных бюджетов. Отметим, что при таком развитии событий примерно на 18% сократятся и собственные доходы муниципалитетов в «новом» определении, которое используется в законопроекте. Вероятность такого сценария очень высока, поэтому для расширения фискальной автономии местных бюджетов ключевое значение будет иметь принятие решений по сокращению не обеспеченных финансированием государственных обязательств.

Реализация положений законопроекта о финансировании передаваемых органам местного самоуправления госполномочий через субвенции укрепит финансовое состояние местных бюджетов. Однако при этом потребуются либо дополнительно перераспределить в пользу местных бюджетов порядка 80 млрд. руб. (увеличить местные бюджеты на 11%), либо сократить объем государственных обязательств, либо не передавать часть госполномочий на местный уровень. В противном случае, как уже отмечалось, это может привести к сокращению расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения, которые предусмотрены законопроектом.

Проведенный анализ финансово-кредитных и межбюджетных отношений в муниципальной сфере позволяет сделать следующие выводы.

1. Уровень фискальной автономии муниципалитетов за 1992-2002 годы понизился. Этот вывод подтверждается как анализом динамики формирования доходов местных бюджетов, так и анализом процессов, проходивших в сфере расходных полномочий муниципалитетов.

2. За последние шесть лет доходы местных бюджетов сократились на 23-25%. За этот же период произошло их резкое сокращение по сравнению с доходами федерального и регионального бюджетов.

3. Степень вертикальной сбалансированности бюджетов на региональном уровне в послекризисный период (1999-2002 гг.) уменьшилась. В структуре доходов местных бюджетов возросла доля трансфертов из региональных бюджетов.

4. Доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов за последние три года (1999-2001 гг.) резко сократилась, что стало причиной уменьшения заимствований на срок, превышающий один год, и, как следствие, приостановления реализации крупных инвестиционных проектов, связанных с развитием социальной и жилищно-коммунальной сфер.

5. Главным изменением в структуре расходов местных бюджетов за последние шесть лет является перелом тенденции к росту доли затрат на

ЖКХ вследствие проводимой жилищной реформы.

6. Доля расходов на ЖКХ в совокупных расходах муниципалитетов не зависит от их бюджетной обеспеченности и численности их населения.

7. В ключевых отраслях социальной сферы – образовании, культуре, здравоохранении – в 1997-2001 гг. преобладали тенденции централизации расходов. Региональные бюджеты во все возрастающей степени финансировали муниципальные учреждения социальной сферы. Доля муниципалитетов по отрасли «Образование» в региональных консолидированных бюджетах сократилась с 88% до 82%, по отрасли «Здравоохранение и физическая культура» – с 74% до 62%.

8. Основными видами заимствований для муниципалитетов являются бюджетные ссуды и краткосрочные банковские кредиты на погашение кассовых разрывов. Долгосрочные муниципальные заимствования на финансирование инвестиционных проектов практически отсутствуют.

9. Принятие законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приведет к дальнейшей централизации расходных полномочий органов местного самоуправления. При этом велика вероятность того, что собственные доходы муниципалитетов существенно сократятся.