

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ
«О БЮДЖЕТЕ ГОРОДА ВОЛОГДЫ НА 2020 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2021 И 2022 ГОДОВ»**

Вологда
2019

Проект бюджета города Вологды на 2020–2022 годы сформирован с учетом основных направлений налоговой и бюджетной политики муниципального образования «Город Вологда», базового варианта прогноза социально-экономического развития города на краткосрочную перспективу и является ключевым источником финансирования мероприятий Стратегии социально-экономического развития города Вологды до 2030 года.

Особо отметим, что городской бюджет спланирован в тех условиях, когда ни федеральная, ни региональная бюджетная политика не предполагают серьёзных структурных изменений. Параметры федерального бюджета продолжают закладываться без учета достаточных для экономического роста системных стимулов¹. Действующий в Вологодской области механизм межбюджетных отношений городского округа с региональным уровнем управления предполагает в прогнозном периоде снижение норматива отчислений от налога на доходы физических лиц.

Законопроект о бюджете города Вологды характеризуется следующими основными чертами.

1. Сохранится социальная направленность городского бюджета.

Более 62% бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы региона, в том числе 56-57% – на развитие образования, чуть более 3% – на социальную поддержку граждан, 2% – на культуру.

¹ Кудрин: в бюджете на 2020-2022 годы не хватает стимулов для роста экономики // Деловой Петербург. 23.10.2019. Режим доступа: https://www.dp.ru/a/2019/10/23/Kudrin_v_bjudzhete_na_2020

<i>Ключевые направления расходования бюджетных средств, в % к расходам</i>				
Раздел расходов	2019 г., оценка	Проект		
		2020 г.	2021 г.	2022 г.
Социальная сфера, в том числе:	64,6	64,0	62,6	63,8
образование	57,4	57,0	56,1	57,4
социальная политика	3,6	3,3	3,1	3,1
культура, кинематография	2,3	2,1	2,1	2,1
физическая культура и спорт	1,3	1,7	1,3	1,3
Национальная экономика	15,5	13,9	12,0	10,3
Общегосударственные вопросы	6,2	6,7	6,6	6,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,2	1,8	1,8	1,8

2. Вырастет экономическая база формирования городского бюджета.

В 2020 году прогноз демонстрирует рост всех макроэкономических показателей, формирующих доходную базу бюджета города, не только в номинальном выражении, но и с учетом инфляционных процессов. Наибольший рост в сопоставимых ценах будет наблюдаться в обороте общественного питания (+6%) и розничной торговли (+4%), а также в размере прибыли городских предприятий (+4).

Макроэкономические показатели	2019 г., оценка	2020 г., проект	2020 г. к 2019 г., %	
			В номинальных ценах	В сопоставимых ценах
Оборот общественного питания, млрд. руб.	3,0	3,2	109,1	105,9
Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб.	8,1	8,7	107,2	104,1
Оборот розничной торговли, млрд. руб.	70,1	74,9	106,8	103,7
Продукция промышленности, млрд. руб.	74,1	78,4	105,8	102,7
Фонд оплаты труда, млрд. руб.	52,1	54,4	104,4	101,3
Среднемесячная заработная плата 1 работника, тыс. руб.	33,7	35,0	104,0	101,0
Объем платных услуг населению, млрд. руб.	24,8	25,7	103,6	100,6

3. Несмотря на это, собственные доходы бюджета города Вологды сократятся.

В проекте бюджета заложено сокращение налоговых и неналоговых доходов. В сопоставимых ценах в 2020 году по сравнению с оценкой 2019 года собственные доходы бюджета сократятся на 225 млн. рублей.

<i>Ключевые статьи собственных доходов, в сопоставимых ценах</i>					
Статья доходов	2020 г., проект			2021 г., млн. руб., проект	2022 г., млн. руб., проект
	Млн. руб.	к оценке 2019 г.			
		В %	В млн. рублей		
Собственные доходы	3182,0	93,4	-225,0	2967,0	2870,6
<i>Налоговые доходы</i>	2843,2	99,4	-18,3	2699,9	2620,3
НДФЛ	1574,2	98,8	-19,8	1572,6	1556,1
Акцизы	10,3	125,9	2,1	15,1	13,8
Налоги на совокупный доход	538,5	98,8	-6,3	414,8	376,7
Налог на имущество физических лиц	411,5	107,0	27,0	396,8	381,5
Земельный налог	226,7	91,6	-20,7	218,6	210,2
<i>Неналоговые доходы</i>	338,8	62,1	-206,7	267,1	250,3
Доходы от использования муниципального имущества	167,6	80,7	-40,1	125,2	121,0
Доходы от оказания платных услуг	29,9	87,8	-4,2	29,4	28,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	70,8	43,3	-92,8	44,1	36,1
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	26,2	32,8	-53,8	23,4	22,5
Прочие неналоговые доходы	42,5	71,1	-17,3	43,1	40,6

Налоговые доходы в сопоставимых ценах сократятся в 2020 году на 18 млн. рублей. Спрогнозированная тенденция сокращения поступлений НДФЛ на 20 млн. рублей обоснована сокращением норматива отчислений от данного налога в пользу регионального бюджета.

В большей степени сокращение собственных доходов будет связано с объемами неналоговых поступлений, причины снижения которых в 2020 году почти на 38% не обоснованы в проекте решения о бюджете. Представляется, что проектируемые на 2020-2022 годы значения выглядят заниженными, даже в сравнении с 2007 годом.

4. Планируется сократить дефицит бюджета за счет оптимизации расходов.

По прогнозам в 2020 году Администрации города удастся сократить дефицит городского бюджета на 116 млн. рублей. Безусловно, это является положительной чертой бюджета, свидетельствующей о повышении сбалансированности бюджета Вологды. В то же время причины такого результата исполнения могут быть разными. Позитивные причины связаны с ростом собственных доходов. Негативные причины – с сокращением расходов и привлечением коммерческих кредитов. Второй сценарий является наименее желательным, однако именно по нему сделан проект бюджета города: сокращение собственных бюджетных доходов и бюджетных расходов, рост муниципального долга.

Параметры бюджета	2020 г., проект	2021 г., проект	2022 г., проект
Дефицит, млн. руб.	-253,9	-217,6	-318,8
Дефицит, в % к собственным доходам	7,7↓	6,9↓	10,0↑
Дефицит, в % к утвержденному значению 2019 года	68,6	58,8	86,2
Темп роста собственных доходов, в % к утвержденному значению 2019 года	96,7	93,5	94,1
Темп роста расходов, в % к утвержденному значению 2019 года	94,0	92,6	94,8
Темп роста муниципального долга, в % к утвержденному значению 2019 года	107,3	113,0	122,8

Наибольшему финансовому сокращению подвергнутся расходы на национальную экономику (90% от уровня оценки 2019 года), социальную политику (92%) и культуру (92%).

Статья расходов	2019 г., оценка, млн. руб.	2020 г., проект	
		Млн. руб.	В % к 2019 г.
<i>Расходы, всего</i>	10183,8	9569,6	94,0
Национальная экономика	1582,6	1420,0	89,7
Социальная политика	363,3	333,5	91,8
Культура, кинематография	231,5	213,8	92,4
Образование	5849,6	5804,9	99,2
Здравоохранение	1,3	1,3	102,3
Общегосударственные вопросы	635,4	686,1	108,0
Физическая культура и спорт	128,4	168,2	131,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	126,8	185,0	145,9

5. Главным риском для экономики и социальной сферы города станет рост долговой нагрузки.

По оценочным данным к концу 2019 года муниципальный долг будет соответствовать 72% собственных доходов. По прогнозу в 2020 году долг города Вологды составит 2,6 млрд. рублей, что эквивалентно уже 80% собственных доходов. К 2022 году прогнозируется нарастить долговую нагрузку до 94%. Ежегодно бюджет города будет привлекать более 200 млн. рублей «дорогих» коммерческих кредитов, доля которых в общем объеме всей задолженности превысит 93%. За трехлетний период планируется увеличить муниципальный долг на 556 млн. рублей, что сопоставимо с объемом возврата банковских кредитов.

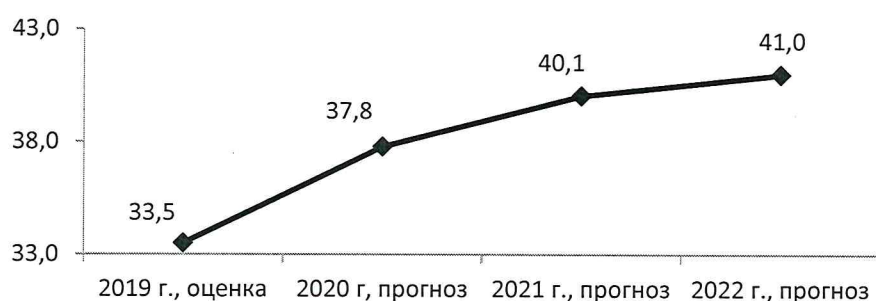
Показатель		2019 г., оценка	2020 г., проект	2021 г., проект	2022 г., проект	2017 – 2019 гг., оценка	2022 – 2020 гг., проект
Долг	<i>млрд. руб.</i>	2,4	2,6	2,8	3,0	6,8	8,4
	<i>в % к предыдущему году</i>	111,7	107,3	105,3	108,6	111,9	114,4
Доля коммерческих кредитов, %		90,4	93,9	97,1	100,0	86,6	97,1
Долговая нагрузка, %		72,0	79,9	87,1	94,0	71,6	86,9

6. Увеличатся расходы на обслуживание муниципального долга.

Рост муниципального долга потребует увеличения стоимости его обслуживания, на которое в 2020-2022 гг. будет выделено 555 млн. рублей, что по оценкам на 37% больше, чем в предыдущий трехлетний период 2017-2019 гг.

Расходы на обслуживание муниципального долга	2020 г., проект	2021 г., проект	2022 г., проект	2017 – 2019 гг., оценка	2022 – 2020 гг., проект
Млн. руб.	185	185	185	405,8	555,0
В % к утвержденному значению 2019 года	144,4	144,4	144,4	-	-

Следует особо отметить, что существующие в Российской Федерации и Вологодской области механизмы налоговой политики и межбюджетных отношений приводят к тому, что в 2020 году из фонда оплаты труда горожан размером в 54,4 млрд. рублей в городской бюджет попадет только 1,6 млрд. рублей, или менее 3%. Напротив, доля делегированных с вышестоящих уровней расходных полномочий вырастет с 33 до 38%. Такие механизмы прямым образом ограничивают возможности органов местного самоуправления выстраивать собственные бюджетные приоритеты и формировать бюджет развития города.



Доля делегированных полномочий в расходах бюджета города, %

Представленная сравнительная характеристика указывает на ситуацию бюджетных параметров города Вологды на 2020 год в сравнении с некоторыми региональными центрами Северо-Запада.

Региональный центр	Собственные доходы, 2020 г. в % к 2019 г.
Калининград	106,4
Архангельск	105,6
В. Новгород	104,5
Псков	101,1
Череповец	99,9
Вологда	96,2

Региональный центр	Долговая нагрузка, %
Череповец	28,3
Псков	37,1
Калининград	56,7
Вологда	79,9
В. Новгород	99,9
Архангельск	99,9

Региональный центр	Дефицит (-) / профицит (+), в % к собственным доходам
Череповец	+10,0
Калининград	+2,5
В. Новгород	-3,8
Архангельск	-4,8
Псков	-7,4
Вологда	-7,7

Таким образом, неутешительный проект бюджета города, проявляющийся в тенденции сокращения собственных доходов и росте долга, расходится с прогнозом положительной социально-экономической динамики. На 2020-2021 годы выбрана тактика сокращения дефицита городского бюджета, которая будет решаться за счет заемных средств. Перспектива 2022 года сулит ухудшение бюджетных параметров, что не сможет не отразиться на достижении социально-экономических задач, обозначенных в Стратегии 2030.

На наш взгляд, для улучшения сложившейся ситуации крайне важно решение двух ключевых задач.

Во-первых, **необходимо более тесное сотрудничество городских органов самоуправления с региональными властями** на предмет обсуждения межбюджетных перераспределений налога на доходы физических лиц и (или) получения бюджетных кредитов не только на покрытие кассовых разрывов и пополнение остатков на бюджетных счетах, но и на замещение коммерческих кредитов.

Во-вторых, органам местного самоуправления города Вологды **необходимо усилить работу по улучшению предпринимательского климата**, в том числе по привлечению среднего бизнеса на территорию города, по развитию условий для появления и расширения малых предприятий, по росту количества рабочих мест.

Директор ФГБУН ВолНЦ РАН,
доктор экономических наук


А.А. Шабунова