ДОКЛАД

на «круглый стол» на тему

«О ситуации с кредиторской задолженностью   
в муниципальных районах Архангельской области»

24 октября 2017 года

Разрешите, уважаемые участники круглого стола,   
в начале своего выступления привести ряд цифр.

По состоянию на 1 января 2017 года просроченная кредиторская задолженность всех субъектов Российской Федерации составила 37,9 млрд. рублей, в том числе   
25,6 млрд. рублей числится задолженность за местными бюджетами.

Государственный долг субъектов Российской Федерации к 1 января 2017 года вырос до 2,2 трлн. рублей.

Муниципальный долг субъектов Российской Федерации на 1 января 2017 года составил 364,3 млрд. рублей.

О чем говорят эти цифры? Проблема долгов – это проблема несбалансированности бюджетов субъектов   
и местных бюджетов.

И эта проблема актуальна в масштабах страны.

Чтобы решить проблему долгов в целом по стране – надо обладать ресурсом в объеме не меньше 3 трлн. рублей, а это для сравнения 25 процентов всех прогнозируемых доходов федерального бюджета на 2018 год (15,18 трлн. руб.).

Есть ли такие ресурсы у Правительства Российской Федерации, чтобы их направить по каналам межбюджетного регулирования для полного погашения задолженности – это вопрос.

7 октября 2017 года Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным дан ряд поручений Правительству Российской Федерации по вопросам управления государственным долгом субъектов Российской Федерации, одним из которых является:

«провести совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации сверку объемов просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений   
и принять меры по ее снижению».

12 октября 2017 года в рамках правительственного часа   
в Госдуме по теме «Состояние межбюджетных отношений» выступили Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова и вице-премьер Дмитрий Козак, которые отметили, что несбалансированность региональных бюджетов обусловлена, в том числе принимаемыми федеральными решениями.

Нужно отметить, что с 2015 года Правительством Российской Федерации ведется работа по выработке новых правил финансово-бюджетных отношений центра   
и субъектов Российской Федерации на принципах справедливости, максимальной прозрачности, взаимной предсказуемости и ответственности.

Второй год подряд на федеральном уровне идет работа по инвентаризации расходных обязательств субъектов   
и муниципалитетов.

Подготовлены «модельные бюджеты», которые встраиваются с систему межбюджетных отношений через изменение подходов к расчетам сумм дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Все, что уже сделано в этом направлении, требует еще большего анализа и осмысления правильности выбранного пути. Процесс изменения межбюджетных отношений нельзя изменить резко, быстро, и, самое главное, безболезненно.

Результат может быть и обратный.

Почему я об этом говорю, потому что со стороны Федерации взят курс на повышение эффективности бюджетных расходов.

По методике расчета модельного бюджета в 2016 году по Архангельской области было рассчитано 14,1 процента неэффективных расходов, или 10 млрд. рублей.

Понимая все последствия для бюджета, Правительством области в течение года проводилась большая работа по изменению методики, в части учета   
в методике наших северных природно-климатических особенностей. Многие наши предложения вошли в пакет изменений, принятых и поддержанных Минфином России   
и другими субъектами. Согласно модельному бюджету, примененному в 2018 году, неэффективные расходы области оценены в объеме четырех млрд. рублей, или   
5,6 процентов от общих расходов бюджета.

Это важно понимать всем участникам межбюджетных отношений, вопрос накопленных долгов может и должен рассматриваться через призму эффективности расходования бюджетных средств. Нельзя все объяснить только отсутствием денежных средств, что их кто-то «не дал».

Однозначно от работы экономических и финансовых служб зависит многое, но еще важнее, чтобы руководители отраслевых ведомств и главы муниципальных образований поддерживали и давали четкие посылы по жесткой финансовой дисциплине расходования бюджетных средств.

**Сколько нужно ресурсов бюджету Архангельской области, чтобы решить проблему просроченной кредиторской задолженности, государственного   
и муниципального долга.**

На 1 января 2017 года просроченная кредиторская задолженность по муниципальным казенным, бюджетным, автономным учреждениям и органам местного самоуправления исчислялась в сумме 568,5 млн. рублей,   
и она имеет тенденцию к росту в течение года. На 1 октября 2017 года она возросла на 148,6 млн. рублей.

В целом по всем муниципальным образованиям объем просроченной задолженности к годовому плану доходов, утвержденному органами местного самоуправления, составляет 2,2 процента.

Отмечу, что по состоянию на 1 октября 2017 года нет просроченной задолженности в Холмогорском районе,   
г. Северодвинске и на Новой Земле.

На уровне ниже двух процентов к доходам   
бюджета просроченная задолженность наблюдается   
на 10 территориях:

В Верхнетоемском (1918 тыс. рублей), Вилегодском (467 тыс. рублей),), Красноборском (8678 тыс. рублей), Няндомском (15236 тыс. рублей), Пинежском (3557 тыс. рублей), Приморском (8177 тыс. рублей), Шенкурском (1289 тыс. рублей) районах, а также в городах: Архангельске (32338 тыс. рублей), Котласе (3368 тыс. рублей), Коряжме (3581 тыс. рублей).

Выше среднеобластного уровня просроченная задолженность наблюдается в Вельском, Виноградовском, Каргопольском, Коношском, Котласском, Ленском, Лешуконском, Мезенском, Онежском, Плесецком, Устьянском районах и в городах Новодвинск и Мирный.

Из общей суммы просроченной задолженности   
717 млн. рублей 57 процентов, или 407 млн. рублей, приходится на 4 муниципальных образования. Это Вельский район (123,7 млн. рублей, или 9 процентов   
к доходам), Каргопольский район (65,8 млн. рублей, или   
13 процентов к доходам), Котласский района (92 млн. рублей, или 16 процентов к доходам) и Плесецкий район (126 млн. рублей, или 11 процентов к доходам).

При этом хочу обратить внимание, что в Каргопольском, Коношском районах и городе Мирном руководство муниципальных образований имеют нулевой муниципальный долг и не используют для погашения долга коммерческие кредиты.

Муниципальный долг на 1 января текущего года составил 4 млрд. рублей, что соответствует 31 проценту   
к уровню собственных доходов. Следует отметить, что   
в отличие от просроченной кредиторской задолженности муниципальный долг в течение всего года снижался. На  
1 октября долг снижен на 262,3 млн. рублей.

13 муниципальных образований районов и городских округов на отчетную дату 1 октября 2017 года не имеют долга перед кредитными организациями.

Это Верхнетоемский, Вилегодский, Виноградовский, Каргопольский, Коношский, Красноборский, Онежский, Пинежский, Приморский, Холмогорский, Шенкурский районы, а также город Мирный и Новая Земля.

Обращает на себя тот факт, что только Холмогорский район из этого списка не имеет муниципального долга   
и просроченной кредиторской задолженности.

Остальные из озвученных муниципальных образований проводят бережливую политику, не используют кредитные ресурсы в качестве покрытия дефицита бюджета, считают возможным быть должными за оказанные коммунальные услуги, по взносам в Пенсионный фонд, внебюджетные фонды и за поставленные товары   
и услуги.

Почему я позволяю себе так говорить?

Политика, которую проводит Правительство Архангельской области – это обеспечение своевременных расчетов по обязательствам областного бюджета перед гражданами, перед муниципальными образованиями по дотациям, субсидиям, субвенциям и перед всеми, кто   
в рамках государственных контрактов выполнил свои обязательства.

Областной бюджет все последние годы формировался  
с дефицитом, покрываемым за счет заимствования кредитных и бюджетных ресурсов.

Государственный долг на 1 января 2017 года достиг   
41 млрд. рублей, или 91 процент от собственных доходов. При этом просроченная кредиторская задолженность по обязательствам областного бюджета на 1 января 2017 года составляла 0,576 млн. рублей (на 1 октября 2017 года –  
5,1 млн. рублей).

Просроченная задолженность образовалась по учреждениям здравоохранения, финансируемым за счет средств фонда обязательного медицинского страхования.   
Ее размер на 1 января 2017 года составлял 272,3 млн. рублей, на 1 октября задолженность выросла до 501,2 млн. рублей.

Давайте ответим на вопрос, сколько надо области средств, чтобы решить проблему накопленных долгов по состоянию на 1 января 2017 года.

Для того, чтобы решить эту проблему   
в Архангельской области, нам надо иметь ни много ни мало 45 млрд. рублей (41+4) для погашения и избавления от различного рода заимствований на региональном   
и муниципальном уровне, и еще 1,1 млрд. рублей (568,4+501,2), чтобы решить только проблему просроченной задолженности в муниципальных образованиях и в учреждениях здравоохранения.

Кроме того, мы должны понимать, что в составе кредиторской задолженности отсутствуют средства, которые нужны для исполнения предписаний надзорных органов по дорожной деятельности, примерно 6,1 млрд. рублей, еще 2,2 млрд. рублей – на решение проблем по предоставлению жилья детям-сиротам. Список, в принципе, можно расширить на то, что должны были сделать, но не делаем в силу ограниченности возможностей бюджета.

Надо иметь в виду, что эти средства надо иметь дополнительно к тем ресурсам, которые мы имеем, или найти резервы внутри расходов, которые можно высвободить за счет более эффективной и качественной работы.

Мы понимаем, что если задать сейчас вопрос муниципальным образованиям:

«В чем причина образования муниципального долга   
и просроченной кредиторской задолженности?

Получим ответ – все дело в межбюджетных отношениях.

Тем не менее, исходя из возможностей областного бюджета, финансовая поддержка муниципальных образований ежегодно растет.

Речь идет о дотациях и субсидиях на софинансирование вопросов местного значения.

Нагрузку по выполнению в текущем году указов Президента Российской Федерации в муниципальных учреждениях фактически тоже взял на себя областной бюджет. На слайде эта динамика приведена.

В адрес законодательных и исполнительных органов поступают пожелания, что еще нужно учесть в объемах финансовой поддержки для «хорошей жизни» на муниципальном уровне.

То, что не все ожидания муниципальных образований предусмотрены в расчете дотаций и субсидий, не должно давать повода для негативной оценки работы Правительства области по формированию межбюджетных отношений.

Каждый раз мы исходим из общеобластных приоритетов и возможностей областного бюджета, а также оказываем целевую адресную поддержку по многим направлениям.

Мониторинг исполнения местных бюджетов по налогам и неналоговым платежам за три последних года свидетельствует, что в абсолютном большинстве муниципальные образования выполняют показатели, заложенные в межбюджетных расчетах.

Отклонения происходят в исключительных случаях –   
в связи с существенным изменением экономической ситуации в целом. Так, например, в 2015 году кризисные явления затронули показатели социально-экономического развития области по фонду оплаты труда;

проседание доходов произошло в связи с банкротством градообразующего предприятия, как это было в Вельском районе в связи с пожаром на птицефабрике;

изменяется «география» регистрации федеральных структур;

влияет судебная практика по изменению кадастровой стоимости земельных участков.

В 2016 году межбюджетные параметры по доходам в целом были перевыполнены на 246 млн. рублей, а с учетом областных дотаций на компенсацию выпадающих доходов расчетный показатель был превышен на 320 миллионов.

При этом дополнительные доходы не всегда ведут   
к сокращению кредиторской задолженности.

Например, при получении консолидированным бюджетом Мезенского района дополнительных доходов   
к межбюджетным отношениям в значительных суммах на протяжении двух предыдущих лет (в 2015 году + 14 млн. рублей, в 2016 году + 34 млн. рублей), просроченная задолженность по отчетным данным не только не снижалась, но даже увеличивалась.

Ниже прогнозных оценок фактические доходы   
в 2016 году сложились в 9 территориях. Причем недобор до расчетного уровня составил весьма незначительные суммы: не выше трех процентов (несколько повыше по Няндомскому району – 5,4 процента).

Мы в постоянном режиме проводим мониторинг поступления налоговых и неналоговых доходов, оцениваем возможности областного и муниципальных бюджетов для принятия Правительством Архангельской области решений по оказанию дополнительной финансовой помощи. Так,   
в 2015-2016 годах дотации на сбалансированность были оказаны пятнадцати территориям почти на 170 млн. рублей.

Складывающаяся динамика доходов за истекшие   
9 месяцев дает основания полагать, что по итогам года собственные доходы местных бюджетов будут исполнены   
в объеме порядка 12,3 млрд. рублей – на уровне межбюджетных оценок (т.е. за исключением целевых поступлений акцизов на нефтепродукты, доходов от платных услуг и доходов от приватизации)

Следует отметить, что планы собственных доходов на 2017 год, принятые органами местного самоуправления   
в большинстве территорий (кроме Холмогорского района), на сегодня превышают уровень, учтенный в межбюджетных расчетах. Превышение собственных планов над прогнозными оценками областного минфина является пусть и косвенным, но подтверждением возможностей   
в получении дополнительных доходов для решения вопросов местного значения.

В текущем году исполнение и областного, и местных бюджетов осложнено значительным снижением платы за негативное воздействие на окружающую среду в связи   
с изменением федеральных нормативных правовых актов.

Уважаемые участники «Круглого стола»!

Простых и быстрых решений ждать не надо.

Вы знаете, что объем государственного долга Архангельской области приближается к собственным доходам областного бюджета.

Нами взяты обязательства перед Минфином России   
о не наращивании долга.

Нами взяты обязательства в рамках соглашений   
о предоставлении бюджетных кредитов, а с 2017 года   
и дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляется на условиях, определенных Постановлением Правительства Российской Федерации  
от 27 декабря 2016 года № 1506.

Архангельская область как получатель дотаций обязана осуществлять меры по социально-экономическому развитию и финансовому оздоровлению.

Перед нами были поставлены конкретные цели:

по росту налоговых и неналоговых доходов   
(2,6 процента роста к 2016 году);

обеспечению увеличения объема инвестиций   
в основной капитал (1,29 процента к 2016 году);

увеличению среднесписочной численности работников, занятых у субъектов малого и среднего бизнеса;

снижению численности безработных граждан, зарегистрированных в службах занятости (на   
1,01 процента),

и реализации мер, направленных на бюджетную консолидацию всех ресурсов.

Постановлением Правительства Архангельской области от 21 марта 2017 года № 125-пп была утверждена:

программа оптимизации расходов областного бюджета на 2017 – 2019 годы;

план мероприятий по устранению неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам);

а также план по отмене с 1 января 2018 года установленных Архангельской областью расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации  
и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках этого плана были:

проиндексированы ставки транспортного налога;

отменены льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество для предприятий – участников консолидированной группы по виду экономической деятельности «Добыча алмазов»;

сейчас в областном Собрании депутатов рассматривается проект закона о введении в действие на территории Архангельской области налога на имущество организаций на основе кадастровой стоимости в отношении административно-деловых и торговых центров;

внесены изменения в областной закон «о реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений».

Как Вы понимаете для реализации всех этих планов необходима консолидация усилий всех органов власти как региональных, так и муниципальных.

Со следующего года дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям будут предоставляться также на условиях реализации мер по стимулированию социально-экономического развития   
и оздоровлению муниципальных финансов.

**Правда жизни состоит в том, чтобы лучше жить, надо научиться зарабатывать.**

Чаще всего, когда встречаешься с представителями муниципальных образований, слышу, что все уже оптимизировано, все, что могли использовать – использовано.

Делается много. Но сказать, что все, наверное, рано.

Есть над чем работать.

Во II квартале была организована работа по инвентаризации установленных ставок земельного налога   
и налога на имущество физических лиц, а также значений корректирующих коэффициентов базовой доходности К2для последующей оценки эффективности налоговой нагрузки и принятия решения по ее изменению.

По земельному налогу, к примеру, объем налоговых льгот за 2016 год в целом по области составил 194 млн. рублей. Количество предоставляемых льгот насчитывалось 398, из них выявлено неэффективных –   
100 льгот. При этом органами местного самоуправления муниципальных образований предложены к отмене даже не все неэффективные льготы – только 94 (в Вилегодском районе из 7 неэффективных льгот к отмене рассматривают только 1).

В ряде муниципалитетов при наличии значительных объемов выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот органы местного самоуправления не представляют предложений по их отмене.

Так, в Плесецком районе при сумме налоговых льгот в 27,0 млн. рублей от предоставления 25 льгот, ОМСУ не принято решение по отмене ни одной льготы.

27 млн. рублей – это 13,9 процента от всего объема льгот, предоставленных по земельному налогу.

Напомню, что в Плесецком районе просроченная кредиторская задолженность составляет 91 млн. рублей.

Аналогичная ситуация в Онежском районе. В 2016 году по 38 преференциям сумма выпадающего земельного налога составила свыше 27 млн. рублей. При этом предложено отменить только 8 льгот, бюджетный эффект,   
в случае их отмены, составит всего 2 млн. рублей.

Напомню, что в Онежском районе просроченная кредиторская задолженность составляет 31,2 млн. рублей.

Для сведения: в городе Архангельске действует всего 10 льгот на общую сумму 7,2 млн. рублей.

По налогу на имущество физических лиц вообще отсутствуют предложения по отмене существующих преференций.

Ощутимым источником пополнения бюджета области могли бы стать поступления от сокращения задолженности по обязательным платежам. Однако неурегулированная задолженность, как по налогам, так и неналоговым платежам, остается в значительных суммах.

Задолженность перед местными бюджетами по платежам, администрируемым уполномоченными органами местных администраций (доходы от аренды земельных участков, доходы от аренды муниципального имущества, прочие доходы от использования муниципального имущества), не только не сокращается, а продолжает нарастать. В течение года совокупная задолженность по таким источникам увеличилась почти на 10 млн. рублей, или на 1,5 процента, и на 1 октября 2017 года превысила 650 млн. рублей.

В среднем по области размер задолженности на 1 октября текущего года составляет 68 процентов от поступлений за прошлый год.

При этом в отдельных муниципальных образованиях объем задолженности приближается или даже превышает годовые фактические поступления. К примеру,   
в Няндомском районе сумма задолженности превысила годовые поступления в два с лишним раза.

В раздаточных материалах приведен рейтинг муниципальных образований по уровню задолженности   
к объему поступлений неналоговых платежей, администрируемых органами местного самоуправления.

Для таких территорий как Плесецкий, Устьянский, Котласский, Каргопольский районы мобилизация недоимки существенно снизила бы остроту проблемы с просроченной задолженностью.

Муниципальные заимствования также являются ресурсом для расчистки накопленных долгов, которые «тянут» бюджет.

И не могу не отметить еще один «резерв». У ряда территорий на конец прошлого года на счете местного бюджета сложились очень приличные остатки собственных средств (которые исчисляются в «масштабах» десятка миллионов), но до настоящего времени органы местного самоуправления не включили их в бюджет текущего года. Конечно, хорошо обладать такой «подушкой безопасности», но это означает, что наличие кредиторской задолженности не является проблемой, требующей решения.

Есть еще одна тема, которая должна быть озвучена.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных КСП АО и КРИ АО, выявляются следующие нарушения:

несоблюдение условий соглашений, которые подписаны с федеральными и региональными властями – это касается большей частью инвестиций,

осуществление оплаты работ за фактически не выполненные работы, и это тоже касается инвестиций.

Здесь область несет прямые потери.

Мы обязаны:

возвращать средства в федеральный бюджет, в фонд реформирования ЖКХ;

платить штрафы;

затем искать средства в областном бюджете для достройки этих объектов.

А самое обидное, когда произведены расходы за фактически не выполненные работы. Объект не достроен, контракт расторгнут и нужно искать второй раз средства на тот же самый объект, как например, в случае   
с образованием кредиторской задолженности по очистным сооружениям в Каргополе.

Суммы нарушений растут, что подтверждает неэффективность управления финансами на муниципальном уровне.

Здесь должен быть поставлен барьер.

Чтобы расстаться с долгами, всем нам придется долго   
и скрупулезно работать, выверяя каждое решение по бюджету.

По-другому не будет.

Спасибо за внимание!