

УТВЕРЖДЕН

постановлением администрации
города Иркутска

От 15.12.2022 №031-06-959/22

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ ГОРОДА ИРКУТСКА НА ПЕРИОД ДО 2028 ГОДА

Бюджетный прогноз города Иркутска на период до 2028 года (далее – Бюджетный прогноз) разработан в соответствии со статьей 170¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 13¹ Положения о бюджетном процессе в городе Иркутске, утвержденного решением Думы города Иркутска от 25 мая 2010 года № 005-20-110142/10, Порядком разработки и утверждения Бюджетного прогноза города Иркутска на долгосрочный период, утвержденным постановлением администрации города Иркутска от 31 декабря 2014 года № 031-06-1609/14.

Целью разработки Бюджетного прогноза является оценка долгосрочной динамики бюджетных параметров, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить необходимый уровень сбалансированности бюджета города Иркутска (далее – бюджет города, бюджет) и достижение стратегических целей социально-экономического развития города.

Бюджетный прогноз является базовым инструментом бюджетного планирования, учитываемым при формировании проекта бюджета, разработке (корректировке) документов стратегического планирования, включая муниципальные программы, принятии решений об осуществлении (изменении сроков, условий) капитальных вложений в объекты муниципальной собственности и иных решений, оказывающих существенное влияние на сбалансированность бюджета города.

Раздел I

Цели и задачи долгосрочной бюджетной политики

Ключевой целью долгосрочной бюджетной политики является обеспечение стабильности и устойчивости бюджета города в целях создания условий для благоприятного социально-экономического развития города в соответствии с документами стратегического планирования.

Важной задачей для достижения этой цели является проведение разумной долговой политики в целях поддержания долговой нагрузки бюджета города на экономически безопасном уровне.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации составляющими элементами оценки долговой устойчивости

публично-правовых образований являются не только уровень муниципального долга, но и другие параметры, а именно:

- отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года (без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом), к общему объему налоговых, неналоговых доходов и дотаций из вышестоящих бюджетов;

- доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объеме расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций;

- доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме муниципального долга и иные показатели по решению финансового органа субъекта Российской Федерации¹.

В зависимости от значений перечисленных параметров² бюджетным законодательством Российской Федерации определены три уровня долговой устойчивости – высокий, средний и низкий. При этом отнесение публично-правовых образований к группам заемщиков со средней и низкой долговой устойчивостью предполагает применение ряда ограничительных мер.

Оценка показателей долговой устойчивости города исходя из параметров бюджета города на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (с учетом внесенных изменений) представлена в таблице³:

№ п/п	Наименование показателя	Предельное значение при высокой долговой устойчивости	Значение показателя,		
			2022 год	2023 год	2024 год
1.	Отношение объема муниципального долга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	не более 50	24,2	24,1	23,5

¹ Постановлением Правительства Иркутской области от 9 декабря 2020 года

№ 1026-пп «Об установлении Порядка оценки долговой устойчивости муниципальных образований Иркутской области» (далее – Порядок оценки) такие иные показатели не установлены.

² Показатель «Доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме муниципального долга» не включен в состав показателей, на основе которых осуществляется отнесение публично-правовых образований к группам заемщиков с соответствующим уровнем долговой устойчивости.

³ Оценка приведена по показателям, на основе которых осуществляется отнесение публично-правовых образований к группам заемщиков с соответствующим уровнем долговой устойчивости. Оценка произведена с учетом методики расчета значений показателей долговой устойчивости муниципального образования Иркутской области, установленной приложением к Порядку оценки.

2.	Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию муниципального долга, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых, неналоговых доходов и дотаций из бюджетов	не более 13	9,9	8,1	10,1
3.	Доля расходов на обслуживание муниципального долга в общем объеме расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций	не более 5	0,8	0,8	1,4

Как видно из таблицы, в условиях Программы муниципальных внутренних заимствований города Иркутска на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов значения всех показателей по периоду 2022 – 2024 годов не превышают допустимые для группы заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости.

Спрогнозированные параметры бюджета города на период 2023 – 2028 годов полностью соответствуют цели дальнейшего сохранения высокого уровня долговой устойчивости как безусловного приоритета бюджетной политики.

Вместе с тем в условиях существенного дисбаланса между собственными доходными источниками и потребностью в финансовых ресурсах для полноценной реализации возложенных на органы местного самоуправления полномочий не удалось в полной мере реализовать политику сдерживания муниципального долга – параметры бюджета на 2023 год сформированы с дефицитом в объеме 430 млн.руб. В этой связи, первоочередной задачей в ходе исполнения бюджета в следующем году является принятие мер для предотвращения фактического роста муниципального долга (замещение муниципальных заимствований иными источниками финансирования дефицита бюджета, обеспечение дополнительных поступлений в бюджет собственных доходов и направление сверхплановых доходов на замещение муниципальных заимствований и погашение муниципального долга, оптимизация расходов бюджета и др.).

Несмотря на отклонения в политике сдерживания муниципального долга, предполагается, начиная с 2025 года, приступить к его поэтапному сокращению, ориентируясь на целевой показатель Стратегии социально-экономического развития города Иркутска на период до 2030 года по уровню долга в целевом сценарии (10 процентов объема собственных доходов бюджета на конец 2030 года).

При этом объем сокращения муниципального долга в период 2025 – 2027 годов (386,3 млн.руб. ежегодно) обусловлен условиями заключенного с министерством финансов Иркутской области договора о предоставлении в 2022 году городу Иркутску бюджетного кредита на

погашение части долговых обязательств по коммерческим кредитам (имея в виду условия по срокам возврата и источникам погашения кредита). Необходимо отметить, что в результате предоставления бюджетного кредита снижена текущая долговая нагрузка на бюджет города за счет экономии по расходам на обслуживание долга в объеме порядка 140 млн.руб. (в годовом исчислении).

Раздел II

Прогноз основных характеристик бюджета города на период до 2028 года

Прогноз основных характеристик бюджета города на период до 2028 года сформирован с учетом следующего.

Налоговые и неналоговые доходы бюджета города спрогнозированы главными администраторами доходов в соответствии с положениями действующего бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации.

Объем поступлений налоговых доходов в шестилетней перспективе характеризуется устойчивой положительной динамикой, при этом наибольший прирост (в абсолютном выражении) обеспечивается за счет налога на доходы физических лиц и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Динамика по неналоговым поступлениям имеет отрицательные тенденции, незначительные (в пределах 2 процентов) по периоду 2025 – 2028 годов и более существенные в 2023 – 2024 годах (20 и 33 процента соответственно). В основном такая динамика обусловлена объективным сокращением поступлений от продажи муниципального имущества, а также несистемным характером отдельных видов поступлений (доходов от компенсации затрат, штрафов, санкций и др.).

В целом необходимо отметить, что в условиях постепенной адаптации российской экономики к беспрецедентным внешним шокам, с учетом реализации широкомасштабного антикризисного пакета мер государственной поддержки, сохраняется стабильность собственной доходной базы бюджета города (в основном за счет поступлений налога на доходы физических лиц).

Вместе с тем, учитывая недостаточность собственных средств бюджета для полноценной реализации планов социально-экономического развития города Иркутска, будет продолжена работа, направленная на увеличение доходов бюджета города и совершенствование межбюджетных отношений в Иркутской области.

Для привлечения в бюджет города дополнительных финансовых ресурсов необходимо обеспечить максимальное участие в реализации государственных программ Российской Федерации и Иркутской области, с ориентацией, в первую очередь, на капиталоемкие мероприятия с существенным объемом государственной поддержки (мероприятия в рамках национальных (федеральных) проектов, инфраструктурных проектов и др.). При этом важно обеспечить конструктивное взаимодействие с региональными органами государственной власти, в особенности в отношении новых

инструментов финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, и максимально качественную и своевременную подготовку документов в рамках «заявочной кампании».

В целях увеличения собственной доходной базы бюджета целесообразно инициировать вопросы увеличения (установления) нормативов отчислений доходов в местные бюджеты с учетом положений действующего бюджетного законодательства, в частности, единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, транспортного налога, штрафов за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения.

Целесообразно также оценить перспективы (возможности) заключения соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры Иркутской агломерации с целью дальнейшей проработки с региональными органами государственной власти вопроса установления дифференцированных нормативов отчислений доходов в бюджеты муниципальных образований, заключивших такие соглашения (руководствуясь проектом федерального закона №172842-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», принятым в I чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации).

Потенциалом увеличения поступлений в бюджет города является также проводимая государством политика по постепенной отмене неэффективных налоговых льгот, в том числе в отношении налогов, являющихся источниками формирования местных бюджетов.

Безвозмездные поступления в бюджет города отражены в Бюджетном прогнозе с учетом следующего (принимая во внимание соотношение сроков внесения проекта бюджета города и проекта областного бюджета соответственно в представительный и законодательный органы):

- по периоду 2023 – 2024 годов – в соответствии с показателями, учтенными в решении Думы города Иркутска от 16 ноября 2021 года № 007-20-032371/1 «О бюджете города Иркутска на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (сводной бюджетной росписи)⁴;

- по периоду 2025 – 2028 годов – в оценочном объеме (только в части субвенций и иных межбюджетных трансфертов на обеспечение выплат ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам муниципальных общеобразовательных организаций, в том числе в целях формирования приближенного к реальному финансового обеспечения муниципальной программы «Образование» на указанный период).

Необходимо также отметить, что в последние годы нецелевые межбюджетные трансферты бюджету города не предоставляются (исключением является 2020 год, однако предоставление дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в объеме 66 млн. руб. имело разовый характер и было обусловлено влиянием пандемии), в связи с чем отсутствие в Бюджетном прогнозе точных данных по объемам межбюджетных

⁴ С некоторыми исключениями по объективным причинам.

трансфертов не отражается на прогнозируемых показателях дефицита бюджета города и муниципального долга.

Объемы расходной части бюджета города на период 2023 – 2028 годов спрогнозированы с учетом обозначенной выше задачи по сохранению высокого уровня долговой устойчивости бюджета и политики поэтапного сокращения муниципального долга начиная с 2025 года.

Объемы муниципальных внутренних заимствований в целях финансирования дефицита бюджета и рефинансирования долговых обязательств города спрогнозированы исходя из условий привлечения кредитов кредитных организаций на срок до трех лет по ставке 10% годовых, определенной с учетом проводимой Центральным банком Российской Федерации денежно-кредитной политики.

С учетом обозначенных выше параметров бюджета города объем муниципального долга к концу прогнозируемого периода (на 1 января 2029 года) снизится до 2,1 млрд. руб. или ориентировочно до 12% объема налоговых и неналоговых доходов⁵.

Прогноз основных характеристик бюджета города отражен в Приложении 1 к настоящему Бюджетному прогнозу.

Раздел III

Показатели финансового обеспечения муниципальных программ города Иркутска на период их действия

В целях обеспечения синхронизации муниципальных программ с бюджетными циклами и периодом, на который формируется долгосрочный бюджетный прогноз, постановлением администрации города Иркутска от 18 июля 2022 года № 031-06-504/22 «О внесении изменений в постановление администрации города Иркутска от 15 мая 2019 года № 031-06-327/9» продлен срок реализации муниципальных программ на период до 2028 года.

Определенные в настоящем Бюджетном прогнозе показатели финансового обеспечения муниципальных программ в части 2023 – 2025 годов соответствуют показателям проекта бюджета города на указанный период, а в части 2026 – 2028 годов являются так называемыми «потолками» расходов, которые имеют индикативный характер и позволяют определить приоритеты в распределении бюджетных средств, создавая стимулы для выявления и использования резервов и повышения эффективности бюджетных расходов.

Информация об объеме финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия отражена в Приложении 2 к настоящему Бюджетному прогнозу.

Раздел IV

Оценка бюджетных рисков и меры их профилактики (минимизации)

⁵ Показатель уровня муниципального долга имеет оценочный характер (расчет произведен с учетом методики расчета значений показателей долговой устойчивости муниципального образования Иркутской области, установленной приложением к Порядку оценки, в условиях сохранения среднего темпа роста объема налоговых и неналоговых доходов).

Оценка бюджетных рисков и выработка возможных мер их профилактики (минимизации) является одной из важнейших задач долгосрочного бюджетного планирования.

Наиболее серьезные бюджетные риски обусловлены, как правило, действием внешних факторов, к числу которых можно отнести кризисные (негативные) явления в российской и мировой экономике, изменения федерального и областного законодательства (влияющие на параметры бюджетов), неблагоприятную демографическую ситуацию (снижение численности трудоспособного населения), нерегистрируемую либо частично регистрируемую экономическую деятельность и ряд других.

Особой непредсказуемостью и масштабностью с точки зрения отрицательного влияния на бюджеты обладают кризисные (негативные) явления в экономике, влекущие сокращение темпов социально-экономического развития, конъюнктурное изменение спроса на товары, работы и услуги основных налогоплательщиков, рост инфляции, сокращение доступности и увеличение стоимости кредитных ресурсов и иные негативные тенденции.

При этом последствия таких явлений могут выражаться не только в снижении доходной части бюджета, но и зачастую влекут увеличение расходов бюджета в целях поддержки отраслей экономики, компенсации роста цен на товары и услуги, реализации иных первоочередных мер. В результате еще более усугубляется проблема обеспечения сбалансированности бюджета, наряду с высокой вероятностью возрастания долговых рисков (риск рефинансирования, процентный риск, а также в целом риск снижения уровня долговой устойчивости).

В свою очередь, адаптация расходной части бюджета в случае существенного отрицательного влияния внешних факторов происходит, как правило, за счет сокращения инвестиционной составляющей бюджета, что неизбежно влечет замедление темпов социально-экономического развития города и может также повлечь косвенные потери в случае замораживания объектов, уже находящихся в процессе строительства (реконструкции) либо подготовки к нему.

В целом для внешних рисков присуща слабая управляемость со стороны органов местного самоуправления, вместе с тем некоторые меры могут снизить степень их негативного влияния и смягчить процикличность бюджетной политики.

В частности, одной из мер является формирование финансовых резервов (резервный фонд администрации города, средства, иным образом зарезервированные в составе бюджетных ассигнований, условно утверждаемые расходы в «повышенном» размере), в том числе с ориентацией на минимизацию последствий, имеющих средне- и долгосрочный характер. Необходимо отметить, что политика накопления неиспользованных средств резервных фондов заложена в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (имея в виду направление остатков средств в объеме

неиспользованных ассигнований резервных фондов в отчетном году на увеличение размеров фондов в текущем году).

Важное значение для сохранения устойчивости бюджета в условиях негативного влияния внешних факторов имеет применение в процессе бюджетного планирования консервативных прогнозов социально-экономического развития, проведение эффективной работы органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, направленной на пополнение доходной части бюджетов, выявление «теневых» схем ухода от налогообложения, расширение налогооблагаемой базы, совершенствование межбюджетных отношений, а также активное участие в привлечении средств федерального и областного бюджетов на софинансирование расходных обязательств города.

Наряду с внешними рисками необходимо учитывать также наличие внутренних рисков, напрямую зависящих от действий (бездействия) органов местного самоуправления, и, соответственно, характеризующихся полной управляемостью.

Основные риски состоят в принятии управленческих решений без проведения должной оценки их влияния на параметры бюджета, в том числе в долгосрочной перспективе (либо без учета проведенной оценки), а также в недостаточном качестве бюджетного планирования. Соответственно, способом их (рисков) предотвращения является исключение (минимизация) таких решений и в целом повышение качества и эффективности муниципального управления.

При этом важное значение имеет дальнейшее совершенствование системы обоснования плановых (прогнозных) показателей бюджета, долгосрочных финансово-экономических последствий принятия решений, повышение уровня автоматизации процессов и процедур в рамках стратегического и бюджетного планирования.
