

Основные направления бюджетной политики на 2016 -2018 годы

Целью основных направлений бюджетной и налоговой политики является описание условий, принимаемых для составления проекта районного бюджета на 2016 год, основных подходов к его формированию и общего порядка разработки основных характеристик и прогнозируемых параметров районного бюджета, а так же обеспечение прозрачности и открытости бюджетного планирования.

Задачами основных направлений бюджетной и налоговой политики является определение подходов к планированию доходов, расходов, источников внутреннего финансирования дефицита районного бюджета, финансовых взаимоотношений с бюджетами муниципальных образований района.

Основные направления бюджетной политики на 2016 год подготовлены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами района.

Стратегические цели бюджетной политики сформулированы в муниципальной программе Октябрьского района "Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления Октябрьского района на 2015 - 2020 годы".», исходя из которой, целью бюджетной политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов является анализ условий и факторов, оказывающих непосредственное влияние на новый цикл бюджетного планирования, выработка основных подходов к формированию проекта районного бюджета на 2016 год, обеспечения прозрачности и открытости бюджетного планирования.

1.1. Основные итоги реализации бюджетной политики в 2014 и первой половине 2015 года и условия, определяющие формирование бюджетной политики на 2016 -2018 годы

Основными результатами реализации бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года стали обеспечение сбалансированности и устойчивости районного бюджета и бюджетов муниципальных образований района в условиях замедления темпов роста доходной части бюджетов; выявление внутренних резервов в расходах районного бюджета с целью их перераспределения в пользу приоритетных направлений, в том числе задач, обозначенных в Указах Президента Российской Федерации; своевременная реализация антикризисных мероприятий; совершенствование межбюджетных отношений, повышение открытости и понятности бюджета.

С целью обеспечения сбалансированности и устойчивости районного бюджета постановлением главы района от 24.04.2015 № 176 утвержден план мероприятий по росту налоговых и неналоговых доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики на 2015-2017 годы.

В рамках реализации «майских» указов Президента Российской Федерации Администрацией района уточнены «дорожные карты» по развитию отраслей социальной сферы, в которые включены мероприятия, обеспечивающие за счет

доходов от всех направлений деятельности учреждения повышение оплаты труда работников, обусловленное достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых муниципальных услуг (выполнения работ), а также мероприятия по проведению структурных реформ в соответствующих отраслях.

В рамках планов мероприятий («дорожных картах») на 2013-2018 годы определены ежегодные индикаторы роста заработной платы по отдельным категориям работников, повышение заработной платы которым предусмотрено Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы».

За первое полугодие 2015 года достижение целевых показателей заработной платы, предусмотренных в отраслевых «дорожных картах» обеспечено.

Структурными подразделениями администрации района проводится работа по сокращению неэффективных расходов и повышению эффективности деятельности сети бюджетных учреждений.

В 2014 году проведена работа по реорганизации 4 муниципальных учреждений образования путем объединения. В связи с передачей полномочий на районный уровень в сфере культуры, ликвидировано 14 учреждений культуры.

В рамках решения задачи по созданию условий для улучшения качества муниципальных услуг продолжена работа по формированию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

Финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в форме субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания и субсидий на иные цели. Структурными подразделениями Администрации района проводится работа по эффективному расходованию субсидий на муниципальное задание, а также планированию нормативных затрат на оказание услуг.

Все структурные подразделения Администрации района, имеющие подведомственные бюджетные и автономные учреждения подключены к государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (далее – Единый портал) (www.budget.gov.ru).

В целях формирования ответственной бюджетной политики и повышения качества финансового менеджмента органов местного самоуправления приказом финансового управления от 17.04.2015 № 3 внесены изменения в Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, утвержденный приказом от 28.02.2014 № 3.

В целях предоставления населению актуальной информации о бюджете и его исполнении в объективной, заслуживающей доверия и в доступной для понимания форме с 2014 года финансовым управлением разрабатывается «Бюджет для граждан», который включает использование новых подходов к визуализации информации, информацию о направлениях расходов в рамках

муниципальных программ и размещается на сайте Администрации района в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

1.2. Цели и задачи бюджетной политики на 2016-2018 годы

Целью бюджетной политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов является обеспечение устойчивости районного бюджета и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом.

Основными направлениями бюджетной политики в 2016 году и в среднесрочной перспективе являются:

- 1) принятие районного бюджета без дефицита;
- 2) снижение уровня муниципального долга;
- 3) сохранение социальной направленности бюджета;
- 4) повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, ориентированности на достижение целей государственной политики, путем дальнейшей реализации принципа формирования бюджета на основе муниципальных программ с учетом обоснования бюджетных ассигнований на этапе их формирования. Ответственный исполнитель несет ответственность за реализацию муниципальной программы, целевое и эффективное использование средств, выделенных на реализацию муниципальной программы, обеспечение достижения значений показателей муниципальной программы.

В части совершенствования программного формата бюджета предполагается при формировании параметров финансового обеспечения муниципальных программ на дальнейшую перспективу учитывать результаты аудита эффективности муниципальных программ, включающего оценку качества формирования каждой муниципальной программы и оценку эффективности ее реализации;

- 5) повышение эффективности оказания муниципальных услуг;
- 6) завершение работы по формированию нормативных затрат на оказание муниципальных услуг и работ на основе общих требований к определению нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в установленной сфере деятельности.

В соответствии с пунктом 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации принято постановление главы района от 13.08.2015 № 345 «Об утверждении Положения о формировании муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении районных муниципальных учреждений и финансовом обеспечении выполнения муниципального задания, Порядков предоставления из районного бюджета субсидий районным бюджетным и автономным учреждениям», который определяет новые подходы и требования к формированию муниципальных заданий начиная с формирования муниципальных заданий на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, определению нормативных затрат на оказание услуг и выполнение работ.

Принято постановление главы района от 26.02.2015 № 117 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и утверждения ведомственных перечней муниципальных услуг и работ, оказываемых и выполняемых

муниципальными учреждениями Октябрьского района». Органами местного самоуправления района разработаны и утверждены ведомственные перечни муниципальных услуг. Ведомственные перечни муниципальных услуг и работ сформированы в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

В соответствии с положениями абзаца второго пункта 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативные затраты на оказание государственных услуг, а также нормативные затраты на содержание муниципального имущества, применяемые при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг начиная с формирования бюджета на 2016 год рассчитаны на основании общих требований, установленных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

7) реализация задач, поставленных в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников организаций в сферах образования и культуры;

8) обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований района в условиях изменения федерального законодательства;

9) повышение открытости и прозрачности районного бюджета и бюджетов муниципальных образований района.

Одним из приоритетов в части исполнения социальных обязательств в предстоящий период остается финансовое обеспечение принятых решений по повышению оплаты труда педагогических работников в сфере образования и работников культуры, в соответствии с «майскими» Указами Президента Российской Федерации.

Учитывая возможную неточность прогнозирования соответствующего показателя, в качестве целевого ориентира будет установлен объективный и достоверный показатель, применение которого позволит повысить выполнение субъектами Российской Федерации обязательств, связанных с реализацией указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, от 1 июня 2012 г. № 761, от 28 декабря 2012 г. № 1688. В частности, используя показатель «среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)».

Кроме того, Правительством Российской Федерации предлагается установить допустимое отклонение уровня средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от целевого ориентира по итогам года (не более 7% от размера заработной платы). Установление допустимого отклонения позволит сгладить возможные неточности прогнозирования целевого ориентира уровня заработной платы

соответствующей категории работников бюджетной сферы.

Одним из механизмов совершенствования системы оплаты труда в бюджетном секторе является переход на «эффективный контракт», предполагающий увязку оплаты труда с результатами деятельности работника.

При поиске резервов оптимизации сети и численности работников и соответственно повышения эффективности расходов в этом направлении должны соблюдаться *базовые подходы и принципы*:

1) логика «финансирования организаций» должна окончательно уступить место «оплате предоставленных услуг»;

2) оптимизация бюджетной сети не должна ухудшать качество и доступность муниципальных услуг для граждан;

3) повышение открытости и прозрачности при формировании и реализации муниципального задания на оказание соответствующих муниципальных услуг должно способствовать повышению их доступности и качества для граждан;

4) подведомственность бюджетных учреждений должна быть приведена в соответствие с полномочиями и функциями их учредителей.

Кроме того, муниципальные услуги (работы) должны быть приведены в соответствие с законодательством о разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями. При этом работы, стоимость которых возможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переквалифицированы в услуги, а работы, стоимость которых невозможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переданы на рынок.

Данные меры позволят установить прозрачную методику определения стоимости каждой муниципальной услуги на основании нормативных затрат, рассчитанных в соответствии с единым базовым нормативом затрат, учитывающим экономически обоснованную себестоимость услуги, и корректирующих коэффициентов к нему.

В сфере совершенствования управления муниципальным имуществом и сетью учреждений требуют решения следующие проблемы:

1) наличие излишнего имущества, не используемого для оказания муниципальных услуг;

2) избыточные (необоснованные) расходы на содержание административно-управленческого и вспомогательного персонала в учреждениях.

В этой связи целесообразно реализовать комплекс мер по следующим направлениям:

1. Установление новых требований к содержанию муниципального имущества, начиная с 2017 года – включение в нормативные затраты суммы резерва на полное восстановление состава особо ценного имущества.

2. Оптимизация управления имуществом:

1) укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным;

2) реализация (продажа) излишнего имущества.

Конечной целью реформирования бюджетной сети должен стать перевод оказания муниципальных услуг на конкурентную основу, стимулирование

расширения сегмента частных поставщиков муниципальных услуг, для чего в том числе потребуется обеспечить учет в нормативах затрат полной себестоимости оказания услуг.

С 2015 года федеральным законодательством изменен перечень вопросов местного значения муниципальных районов и сельских поселений.

Законом Амурской области от 03.10.2014 № 413-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями области» предусмотрено полное восстановление перечня вопросов местного значения и нормативов отчислений от налоговых доходов сельских поселений, установленных ранее (до 2014 года).

В феврале 2015 года внесены соответствующие изменения в региональное законодательство о межбюджетном регулировании в области с учетом изменений перечней решаемых вопросов местного значения муниципальных районов и сельских поселений области и налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты. За бюджетами муниципальных районов и сельских поселений закреплены нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога, действовавшие до изменения разграничения полномочий федеральным законодательством.

Межбюджетное регулирование на муниципальном уровне в 2016 году, будет осуществляться с учетом перечней вопросов местного значения сельских поселений района.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений будет сосредоточена на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов.

Финансовое обеспечение первоочередных расходов местных бюджетов будет осуществляться путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые направляются на сглаживание диспропорций в уровне бюджетных возможностей бюджетов муниципальных образований.

Для предотвращения рисков неисполнения расходных обязательств муниципальных образований в районном бюджете будет предусмотрен межбюджетный трансферт на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов сельсоветов.

Объем дотации муниципальным образованиям из районного бюджета на 2016 год будет сохранен на уровне 2015 года.

В соответствии с пунктом 3¹ статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации законом об областном бюджете устанавливаются дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета области от указанного налога.

Данные дифференцированные нормативы являются одним из источников формирования муниципальных дорожных фондов.

В этих условиях необходимо особое внимание уделить вопросам

повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, создания условий для получения больших результатов в условиях рационального использования имеющихся ресурсов за счет их концентрации на проблемных направлениях.

Достижению таких целей способствовало бы совершенствование территориальной организации местного самоуправления.

В 2015 году объединены Королинский и Смеловский сельсоветы. Объединение данных сельсоветов в один и при наличии одного общего бюджета, общего имущества, одного исполнительно-распорядительного органа позволит более эффективно осуществлять функции местного самоуправления, рационально использовать бюджетные средства, направляя их на выполнение первоочередных задач. Планируемый экономический эффект от проведения процедуры объединения составит в 2016 году более 500 тыс. рублей.

От органов местного самоуправления района требуется проведение крайне взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, необходимым условием для обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов является реализация местными органами власти комплекса мер по проведению бюджетного маневра путем оптимизации расходных обязательств, а также активизация мер по стимулированию экономического развития. В условиях имеющихся рисков сбалансированности бюджетов органы местного самоуправления в целях их минимизации должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение дефицита бюджета.

3. Долговая политика районного бюджета

Первостепенной стратегической задачей Администрации района в 2016 году и плановом периоде 2017 и 2018 годов является проведение взвешенной долговой политики, сокращение темпов роста муниципального долга района.

Районный бюджет планируется на 2016 год в без дефицита.

Одной из составляющих долговой политики является эффективное управление муниципальным долгом, включающее в себя:

- сокращение объема муниципального долга до 795,0 тыс. рублей к 01.01.2017 года;
- обеспечение исполнения обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга района.

В 2016 году планируется погасить 240 тыс. рублей муниципального долга.

Объем муниципального долга района составит по состоянию на 01.01.2017 – 795,0 тыс. рублей, на 01.01.2018 – 63,5 тыс. рублей, на 01.01.2019 – 0 рублей.

Расходные обязательства района по обслуживанию муниципального долга определены на основании кредитных договоров и соглашений.

Расходы на обслуживание муниципального внутреннего долга района в 2016 году составят 16 тыс. рублей, в 2017 году - 8 тыс. рублей, в 2018 году – 1 тыс. рублей.