

Основные направления бюджетной политики муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов

Основные направления бюджетной политики муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (далее – Бюджетная политика муниципального образования) разработаны в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Мурманской области и муниципального образования в целях определения условий, принимаемых для составления проекта бюджета муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (далее – проект местного бюджета), основных подходов к планированию доходов и расходов, политики в области управления муниципальным долгом.

При подготовке Бюджетной политики муниципального образования были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014, указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №№ 597, 599, 601 (далее – Указы Президента РФ), Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, установленных на федеральном уровне, Основных направлений бюджетной политики Мурманской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, Основных направлений налоговой политики Мурманской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, муниципальных программ и иных документов стратегического планирования, а также ряд мер, предусмотренных планом мероприятий по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики бюджета муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией на 2015-2017 годы, утвержденным распоряжением Администрации города Оленегорска от 30.12.2014 № 722-р.

1. Цели и задачи бюджетной политики муниципального образования

Целью Бюджетной политики муниципального образования является определение условий, принимаемых для составления проекта местного бюджета на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Бюджетная политика муниципального образования ввиду ограниченности финансовых ресурсов, в первую очередь будет направлена на сохранение социальной и финансовой стабильности муниципального

образования, создание условий для его устойчивого социально-экономического развития.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики для поддержания сбалансированности местного бюджета при его формировании будут приняты меры по включению в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения дорогих коммерческих кредитов, сдерживание наращивания объема муниципального долга.

Ограничение темпов роста расходов в номинальном выражении при применении предусмотренных законодательством Российской Федерации подходов к индексации основных социальных выплат, включая оплату труда, потребует дополнительного сокращения иных направлений расходов местного бюджета.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области принимаемых бюджетных решений. Все принимаемые решения должны соответствовать критериям необходимости, умеренности и предсказуемости, т.е. консервативному подходу. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе планирования расходов, ключевыми требованиями здесь должны стать бережливость и максимальная отдача, правильный выбор приоритетов, учет текущей экономической ситуации.

Основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов станут:

- повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;

- создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг;

- повышение эффективности процедур проведения муниципальных закупок;

- совершенствование процедур предварительного и последующего контроля;

- обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Только системный подход к повышению эффективности бюджетных расходов позволит выполнить поручение Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года и обеспечить сокращение в 2016 - 2018 годах отдельных видов расходов местного бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат.

Главным инструментом, который призван обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов,

ориентированности на достижение целей бюджетной политики муниципального образования, должны стать муниципальные программы.

Будет продолжено совершенствование методологии разработки муниципальных программ, повышение эффективности их реализации.

В рамках решения задачи повышения эффективности оказания муниципальных услуг будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

Данную задачу предполагается решить посредством оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в иную организационно-правовую форму муниципальных учреждений, оказывающих услуги исключительно в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, оказываемых в основном на платной основе, а также передать услуги (работы), не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, профильному органу.

Кроме того, 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.

Должна быть завершена работа по формированию нормативных затрат на оказание муниципальных услуг на основе общих требований к определению нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в установленной сфере деятельности.

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.

Улучшению качества оказания муниципальных услуг будет способствовать повышение конкуренции среди юридических лиц, в том числе государственных (муниципальных) учреждений, участвующих в оказании государственных (муниципальных) услуг.

Вовлечение организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной и иных сферах деятельности станет возможным с принятием федерального закона об оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе.

Тем самым будет обеспечена возможность потребителю услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), качество и объем услуг, которые гарантированы государством.

Развитие системы закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд в муниципальном образовании должно быть направлено на внедрение

эффективных методов осуществления закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, обеспечивающих потребности бюджетной сферы при минимальных затратах бюджетных средств, а также за счет формирования механизмов, гарантирующих надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, обоснованности цен контрактов, планирования и надежного мониторинга их исполнения, использования неформализованных критериев в процессе проведения процедуры торгов. Необходимо расширение практики заключения муниципальных контрактов, выходящих за пределы финансового года, но с учетом повышения ответственности муниципальных заказчиков за несоблюдение установленных сроков планирования и подготовки муниципальных контрактов, соблюдения информационной открытости процедуры торгов и (или) запроса котировок цен, которые готовятся проводить заказчики, недопущения необоснованных ограничений конкуренции участников (товаров), а также публичности результатов этих мероприятий, сокращение рисков завышения начальных (максимальных) цен контрактов, в том числе за счет укрупнения показателей планируемых закупок.

Будет продолжено совершенствование муниципального финансового контроля, обеспечение высокого качества управления финансами на ведомственном уровне. При организации деятельности органов финансового контроля акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование. При реализации результатов проверок необходимо максимально обеспечить принцип неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

Реализация полномочия по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации муниципальных программ в конечном итоге должна обеспечить получение оценки результатов программно-ориентированного бюджетирования в целом и на уровне каждой программы. Такой подход позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений.

Эффективная работа современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита позволит обеспечить более полный, своевременный (прежде всего, предварительный) контроль внутренних бюджетных процедур, а, следовательно, существенное улучшение финансовой дисциплины ведомств.

Одним из необходимых условий обеспечения эффективности муниципальных финансов является построение системы открытости деятельности органов местного самоуправления, в том числе через открытость и понятность информации о бюджетных процедурах и финансовых потоках в бюджете. Будет внедрен мониторинг открытости бюджетных данных главных распорядителей средств местного бюджета.

В целях обеспечения прозрачности и открытости муниципальных финансов, повышения доступности и понятности для населения информации о бюджете будет продолжено регулярное размещение материалов «Бюджет

для граждан» к решению о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и решению об исполнении местного бюджета на официальном сайте органов местного самоуправления муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Обеспечение перехода к современным стандартам организации управления информационными потоками, повышения прозрачности местного бюджета и бюджетного процесса муниципального образования, повышение степени вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств, а также расширение состава и содержания информации о бюджете и бюджетном процессе в муниципальном образовании.

Продолжение работы по проведению мониторинга и оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств местного бюджета для поддержания стимулов осуществления качественного и ответственного управления финансами.

В то же время реформа финансовой системы означает не только повышение прозрачности и эффективности использования бюджетных средств и ресурсов, но и создание условий для решения важнейших задач социально-экономического развития города, формирования предпосылок для привлечения в город инвесторов. Только переход к устойчивому экономическому развитию города может создать стабильную базу для финансов муниципального образования. Именно поэтому задача повышения эффективности бюджетных расходов с учетом их функции стимулирования экономического роста становится приоритетной для города.

2. Основные положения, принятые за основу при формировании прогноза доходов

Прогноз доходов проекта местного бюджета основан на сценарных условиях функционирования экономики Российской Федерации и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Мурманской области и муниципального образования на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Прогноз доходов сформирован с учетом изменений в налоговом законодательстве Российской Федерации.

В прогнозном периоде 2016-2018 годов предполагается незначительный ежегодный рост налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в основном за счет роста поступлений от:

- акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации;
- налогов на совокупный доход;
- платежей при пользовании природными ресурсами.

При прогнозировании доходов от налога на доходы физических лиц на 2016-2018 годы применен метод временного тренда, допускающий, что изменение поступлений в динамике лет сохранится и в прогнозном периоде.

Снижение доходов, получаемых в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, в прогнозном периоде обусловлено реализацией муниципальных зданий, строений и помещений в соответствии с планом приватизации, а также продажей земельных участков.

Незначительный рост доходов от налогов на совокупный доход предполагается получить за счет роста значений коэффициента-дефлятора, применяемого на основании приказов Минэкономразвития Российской Федерации в целях применения к главам 26.2 и 26.3 и 26.5 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, при поступлении доходов от налогов на совокупный доход в прогнозном периоде учтено изменение налогового законодательства в части отмены статьи 26.3 НК РФ «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» и переход большей части налогоплательщиков на упрощенную систему налогообложения.

Предполагается, что значительного роста доходов от налогов на совокупный доход в прогнозном периоде не произойдет, так как наряду с ростом цен снижаются реальные доходы населения, а по данной системе налогообложения отчитываются большей частью субъекты предпринимательской деятельности из сектора розничной торговли и предоставления услуг населению.

По второму варианту развития предполагается умеренный рост доходов от налога на доходы физических лиц организаций не бюджетной сферы.

3. Основные подходы к формированию расходов местного бюджета

Исходя из обозначенных условий Бюджетная политика муниципального образования в части расходов направлена на сохранение преемственности определенных ранее приоритетов и их достижение и базируется на принципе обеспечения сбалансированности местного бюджета с учетом текущей экономической ситуации и прогнозируемого уровня инфляции на 2016 - 2018 годы.

Продолжение работы, связанной с формированием и исполнением местного бюджета, на основе муниципальных программ, что предполагает увязку бюджетных ассигнований и конкретных мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей социально-экономического развития.

С учетом положений бюджетного законодательства общий объем расходов местного бюджета предлагается определить исходя из соблюдения следующих положений:

- объем дефицита бюджета не выше 10 процентов от суммы доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений;

- установление и исполнение расходных обязательств в пределах полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, и с учетом требований статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- уменьшение объемов бюджетных ассигнований по прекращающимся расходным обязательствам ограниченного срока действия, в том числе в связи с уменьшением контингента получателей;

- ограничение увеличения численности работников (муниципальных служащих) органов местного самоуправления, за исключением случаев увеличения численности работников (муниципальных служащих), связанных с наделением органов местного самоуправления новыми полномочиями и (или) перераспределением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, Мурманской области и муниципальными образованиями;

- отказ в 2016 году от индексации оплаты труда муниципальных служащих и рассмотрение вопроса индексации оплаты труда указанной категории в 2017 - 2018 годах в последующих бюджетных циклах за счет и в пределах условно утверждаемых расходов;

- индексация расходов на оплату труда работников муниципальных учреждений не выше темпов, предусмотренных на областном уровне;

- индексация расходов на оплату коммунальных услуг в 2016 году на 10,4 процента к 2015 году, в 2017 году на 8,9 процента к 2016 году, в 2018 году на 7,6 процента к 2017 году;

- уменьшение объемов бюджетных ассигнований по отдельным видам расходов местного бюджета до уровня 2015 года и их снижения на 5 процентов (за исключением нормативно обусловленных и приравненных к ним расходов), включая расходы на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд и расходов на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям;

- реализация мер социальной поддержки отдельным категориям граждан муниципального образования исходя из критериев адресности и нуждаемости получателей, исключение финансирования дополнительных мер социальной поддержки федеральных и региональных льготников;

- формирование инвестиционных расходов исходя из приоритета финансирования работ с высокой степенью готовности, а также работ, выполнение которых осуществляется на условиях софинансирования за счет средств федерального и областного бюджетов, внебюджетных средств, повышение эффективности использования расходов за счет перехода на современные принципы осуществления бюджетных инвестиций.

Подготовка проекта местного бюджета будет осуществляться с учетом необходимости обеспечения реализации Указов Президента РФ.

Одним из приоритетов в части исполнения социальных обязательств в предстоящий период остается финансовое обеспечение принятых решений по повышению оплаты труда работников в сфере образования, культуры, предусмотренное указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики".

В связи с изменением социально-экономических условий исполнение социальных обязательств в части финансового обеспечения принятых решений по повышению оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, предусмотренных указами Президента Российской Федерации, планируется осуществлять исходя из фактически сложившегося размера средней заработной платы по экономике региона в отчетном периоде с учетом анализа достижения установленных целевых показателей, уточнения динамики заработной платы в Мурманской области на основании прогноза социально-экономического развития, с учетом оценок среднесрочных и долгосрочных последствий проводимой бюджетной политики, финансовых возможностей и с использованием внутренних ресурсов отраслей, полученных в результате реализации мер по оптимизации расходов, и внебюджетных источников.

В целях обеспечения сбалансированности местного бюджета предлагается установить допустимое отклонение уровня средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от целевого ориентира по итогам года (не более 5 % от размера заработной платы). Установление допустимого отклонения позволит сгладить возможные неточности прогнозирования целевого ориентира уровня заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы.

При этом оценку достижения плановых ориентиров в бюджетной сфере необходимо осуществлять в сопоставимых условиях (сопоставимость продолжительности рабочего времени, отпусков) по принятым за основу для статистического наблюдения категориям работников, а также с учетом доходов, полученных в качестве мер социальной поддержки педагогов и медицинских работников, проживающих в сельской местности, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, и других доходов.

Одновременно с повышением оплаты труда работников муниципальных учреждений необходимы меры, направленные на повышение производительности труда в бюджетном секторе, проведение структурных реформ, оптимизацию сети муниципальных учреждений. В 2017 году следует завершить работу по переходу на "эффективный контракт" с работниками муниципальных учреждений, включающий показатели и критерии оценки эффективности деятельности работника для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых муниципальных услуг.

Объем и структура расходов местного бюджета на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов будут формироваться с учетом условий и подходов, изложенных в настоящем разделе:

- на 2016 - 2017 годы в качестве «базовых» объемов бюджетные ассигнования, принятые решением Совета депутатов города Оленегорска от 25.12.2014 № 01-82рс «О бюджете муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (с изменениями и дополнениями) (далее – решение о местном бюджете);

- "базовые" объемы 2018 года приняты равными "базовым" объемам 2017 года.

При этом необходимо обеспечение достаточной гибкости предельных объемов и структуры бюджетных расходов, в том числе наличия нераспределенных ресурсов на будущие периоды и критериев для их перераспределения в соответствии с уточнением приоритетных задач либо сокращения (оптимизации) при неблагоприятной динамике бюджетных доходов.

4. Основные подходы в области управления муниципальным долгом

Реализация долговой политики в 2016 - 2018 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки и снижению расходов на обслуживание муниципального долга.

Политика в области муниципального долга будет направлена на:

- обеспечение обоснованного и безопасного объема и структуры муниципального долга;

- исполнение принятых обязательств по погашению и обслуживанию долговых обязательств;

- обеспечение неукоснительного соблюдения условий получения бюджетных кредитов;

- гибкое реагирование на изменяющиеся условия финансовых рынков и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований;

- привлечение бюджетных кредитов как наиболее выгодных с точки зрения долговой нагрузки на бюджет;

- проведение процедуры торгов среди кредитных организаций для заключения муниципальных контрактов на оказание услуг по предоставлению муниципальному образованию кредитных средств, что позволит обеспечить максимально выгодные условия привлечения кредитов;

- возможное привлечение временно не используемых остатков средств на счетах муниципальных бюджетных и автономных учреждений для покрытия кассовых разрывов;

- размещение информации о муниципальном долге в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на основе принципов открытости и прозрачности.

В условиях значительного роста долговых обязательств необходимо стремиться к соблюдению ограничительных мер в целях сдерживания роста муниципального долга, таких как:

- предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга утверждать в объеме не выше 5 % от суммы расходов местного бюджета, за исключением суммы расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из областного бюджета;

- предельный объем муниципального долга без учета задолженности по бюджетным кредитам утверждать на уровне, не превышающем 85 % от общего годового объема налоговых и неналоговых доходов;

- предельный объем заимствований в текущем финансовом году утверждать не выше суммы, направляемой в текущем финансовом году на погашение долговых обязательств;

- утверждать дефицит местного бюджета ниже предельно допустимого бюджетным законодательством РФ уровня;

- долговая нагрузка на бюджет по ежегодному погашению долговых обязательств на уровне 10 - 15 % от суммарного объема налоговых и неналоговых доходов и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Расходные обязательства муниципального образования по обслуживанию муниципального долга определяются на основании заключенных соглашений на предоставление бюджетных кредитов, а также заключенных в результате проведенных торгов и планируемых к заключению муниципальных контрактов на оказание услуг по предоставлению кредитных средств для финансирования дефицита местного бюджета и/или погашения долговых обязательств муниципального образования.
