

**АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**СЛЮДЯНСКИЙ РАЙОН**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

г. Слюдянка

от 25.08.2015 года №833

**Об утверждении Основных направлений бюджетной политики муниципального образования Слюдянский район на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов**

Руководствуясь пунктом 2 статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 15 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 19 Положения о бюджетном процессе муниципального образовании Слюдянский район, утвержденного решением Думы муниципального образования Слюдянский район от 27.09.2012 года №43-V-рд, на основании статей 24, 47, 56 Устава муниципального образования Слюдянский район, зарегистрированного постановлением Губернатора Иркутской области № 303-п от 30 июня 2005года, регистрационный номер 14-3,

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить Основные направления бюджетной политики муниципального образования Слюдянский район на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (прилагается).
2. Настоящее постановление вступает в силу с момента его официального опубликования.
3. Опубликовать настоящее постановление в специальном выпуске газеты «Славное море» и разместить на официальном сайте администрации муниципального образования Слюдянский район.
4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителей мэра муниципального образования Слюдянский район, согласно распределению должностных обязанностей.

**Мэр муниципального образования**

**Слюдянский район А.В. Должиков**

Приложение к постановлению администрации муниципального образования Слюдянский район от 25.08.2015 года №833

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

**на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов**

Основные направления бюджетной политики муниципального образования Слюдянский район на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - Основные направления бюджетной политики) разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс РФ) с учетом итогов реализации бюджетной политики в период до 2015 года.

При подготовке Основных направлений бюджетной политики были учтены Основные направлений бюджетной политики РФ на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Программа Повышения эффективности бюджетных расходов в муниципальном образовании Слюдянский район на 2014-2018 годы (постановление администрации муниципального образования Слюдянский район от 18.09.2014 года №1541), муниципальные программы муниципального образования Слюдянский район (далее - муниципальные программы), а также Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Отличительной особенностью основных направлений бюджетной политики на 2016-2018 годы является:

- переход к описанию состава доходов бюджета не в зависимости от публично-правового образования, а по виду доходов с сохранением деления доходов на налоговые и неналоговые в действующей классификации по доходам;

- совершенствование правовой основы для планирования расходов бюджета (сначала возникает публичное обязательство, потом расходное, затем оно трансформируется в бюджетное обязательство, денежное обязательство);

- планирование доходов от штрафов на основании единого принципа зачисления штрафов, предполагающего зачисление штрафов в бюджет в зависимости от финансового обеспечения деятельности органа, должностных лиц, которые налагают штраф.

Целью Основных направлений бюджетной политики является определение условий, принимаемых для составления проекта бюджета муниципального образования Слюдянский район (далее-районного бюджета) на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - проект бюджета), подходов к его формированию, основных характеристик бюджета.

**1. Итоги реализации бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года**

Реализация бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года осуществлялась в условияхувеличения расходных обязательств бюджета района, в том числе на оплату коммунальных услуг, обусловленных увеличением тарифов, введением новых объектов социальной сферы, построенных на территории района в целях исполнения указов Президента РФ, сокращения доходной части бюджета, вызванной выпадающими доходами от неуплаты налога на доходы физических лиц предприятиями банкротами (ОАО «БЦБК», предприятия ЖКХ), снижением размеров дотации на выравнивание и сбалансированности и изменениями законодательства РФ, направленными на сокращение нормативов отчислений в местные бюджеты, а также привлечения бюджетных кредитов для достижения сбалансированности бюджета и исполнения расходных обязательств муниципального образования Слюдянский район.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, определения финансовых возможностей для реализации муниципальных программ, оценки бюджетных рисков и своевременной проработки мер по их минимизации с 2015 года в Бюджетный процесс муниципального образования Слюдянский район включена норма о разработке и представлении в Думу муниципального образования Слюдянский район одновременно с проектом бюджета проекта долгосрочного бюджетного прогноза.

К итогам реализации бюджетной политики в 2014 году можно отнести то, что, начиная с 2014 года осуществлен переход на принцип планирования и исполнения районного бюджета на основе муниципальных программ. Охват расходов местного бюджета показателями муниципальных программ составил 99% (неохваченными остались расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования Слюдянский район, мобилизационную подготовку экономики, расходы на обеспечение проведения выборов депутатов Думы муниципального образования Слюдянский район).

В целях интеграции бюджетного процесса района с бюджетным законодательством Российской Федерации в него внесены изменения в части формирования бюджета и муниципальных программ, устанавливающие одновременное представление в районную Думу проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период и паспортов (изменений в паспорта) муниципальных программ.

В целях формирования стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств, в 2014 году и начале 2015 года в муниципальном образовании Слюдянский район продолжена работа по улучшению качества предоставляемых муниципальных услуг.

В этой части с целью унификации и систематизации муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями, было принято постановление администрации муниципального образования Слюдянский район от 10.07.2015 года №774 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и утверждения ведомственных перечней муниципальных услуг и работ, оказываемых и выполняемых муниципальными учреждениями муниципального образования Слюдянский район», согласно которому ведомственные перечни муниципальных услуг и работ ведутся на основании базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ сформированными и интегрированными в информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru).

На основании сформированных федеральными органами власти РФ 29 базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, учредители бюджетных и автономных учреждений муниципального образования Слюдянский район приступили к формированию на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации ведомственных перечней муниципальных услуг и работ.

В связи с вступлением в силу с 01.01.2016 года отдельных положений Бюджетного кодекса РФ, регулирующие порядок расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, внесены изменения в Порядок формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнения работ) и Порядок финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными учреждениями муниципального образования Слюдянский район.

В рамках мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов проведена работа по формированию нормативно-правовой базы в области закупок. Приняты правовые акты, регулирующие осуществление закупочной деятельности и последующего контроля.

На фоне изменяющихся условий в сфере межбюджетного регулирования являлось содействие городским и сельским поселениям района в обеспечении сбалансированности местных бюджетов. Для достижения данной цели городским и сельским поселениям Слюдянского района в 2014 году предоставлена дотация из бюджета района в сумме 15 793 тыс.рублей, что на 2 928 тыс.рублей превышает размер дотации 2013 года.

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов является улучшение качества работы контрольных органов.

В целях внедрения единой методики осуществления внутреннего муниципального финансового контроля и внутреннего финансового аудита постановлением администрации муниципального образования Слюдянский район от 26.05.2014 года №850 был утвержден Порядок осуществления главными распорядителями средств бюджета, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета муниципального образования Слюдянский район внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Кроме того, постановлением администрации муниципального образования Слюдянский район от 03.06.2014 года №900 утвержден Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. Принятие данных документов способствовало регламентации процедур контроля в части назначения внеплановых проверок, разграничения процедур исполнения контрольных мероприятий, а также на обеспечение внутреннего муниципального финансового контроля по контролю в сфере закупок.

В 2014 году и начале 2015 года была продолжена работа по повышению открытости и понятности бюджета. Ее конечной целью является выстраивание системы открытости деятельности органов местного самоуправления муниципального образования Слюдянский район, к важнейшим приоритетам которой относятся повышение информационной открытости и понятности действий органов местного самоуправления, предоставление открытых данных, обеспечение прозрачности расходов, закупок и инвестиций, реализация эффективной системы контроля.

В 2014 году разработан «Бюджет для граждан» к проекту бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, при этом особое внимание было уделено включению в указанный документ общественно значимых проектов, выделению целевых групп граждан, для которых предназначена информация, использованию новых подходов к визуализации информации, наличию информации о направлениях расходов в рамках муниципальных программ.

Результаты работы по повышению открытости бюджетных данных муниципального образования Слюдянский район нашли отражение в Рейтинге муниципальных районов (городских округов) Иркутской области по качеству управления бюджетным процессом в 2014 году, размещенном на официальном сайте Министерства финансов Иркутской области. Согласно итоговому рейтингу муниципальное образование Слюдянский район занимает 12 место из 42 муниципальных районов (городских округов) области по открытости бюджетных данных. Следует отметить, что по оценке качества исполнения бюджета муниципальное образование Слюдянский район занимает 1 место из 42 территорий, по оценке качества бюджетного планирования 2 место, по степени прозрачности бюджетного процесса 4 место.

Повышению открытости данных способствует опубликование на официальном сайте администрации муниципального образования Слюдянский район отчетов об исполнении бюджета и муниципальных программ, решений о бюджете и уточнений, а также действующей нормативно-правовой базы по бюджету и бюджетному процессу района.

**2. Цели и задачи бюджетной политики на 2016-2018 годы**

Бюджет как основной инструмент экономической политики муниципального образования Слюдянский район призван активизировать в предстоящие годы структурные изменения в экономике.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики и с учетом положений бюджетного законодательства, бюджетная политика муниципального образования Слюдянский район, как и бюджетная политика РФ на 2016-2018 годы, предусматривает сохранение общего объема расходов бюджета на уровне плановых расходов 2015 года с возможным увеличением расходов бюджета для исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года за счет дополнительных источников финансирования.

Действующее налоговое и бюджетное законодательство РФ не предусматривает существенного изменения в подходах к формированию доходной части бюджета муниципального образования Слюдянский район.

Кроме того, введение в действие Федерального закона от 29.06.2012 года №97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», предполагающего отмену единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД) с 1 января 2018 года, который согласно Бюджетного кодекса РФ подлежит зачислению по нормативу 100 процентов в бюджета района, приведет к сокращению прогнозируемых доходов бюджета на сумму 14 000 тыс. рублей.

Альтернативой единому налогу на вмененный доход является внедренная патентная система налогообложения (далее - ПСН), которая в настоящее время предпринимателями Слюдянского района практически не применяется. Так, согласно отчетным данным Федеральной налоговой службы по Иркутской области за 2014 год и аналитического обзора о социально-экономической ситуации в муниципальном образовании Слюдянский район за 2014 год количество плательщиков, использующих:

- патент, составляет 4 субъекта или 0,3% от фактически осуществляющих деятельность субъектов малого предпринимательства (сумма доходов, поступившая в бюджет района от данного налога, составила 23 тыс.рублей),

- ЕНВД – 832 субъекта или 64% от фактически осуществляющих деятельность субъектов малого предпринимательства (сумма доходов, поступившая в бюджет района от данного налога, составила 14 860 тыс. рублей).

Таким образом, введенная патентная система не позволит минимизировать последствия отмены ЕНВД для бюджета района, так как заинтересованность предпринимателей Слюдянского района в данной системе, как показывают аналитические данные, очень низкая.

В настоящий момент возрастает потребность структурной перестройки экономики района для приведения уровня бюджетных расходов в соответствие с новыми реалиями.

Отдельный вклад в обеспечение бюджетной устойчивости должен внести впервые разрабатываемый в 2015 году проект бюджетного прогноза муниципального образования Слюдянский район на период до 2021 года. Данный документ должен быть нацелен на поддержание устойчивости функционирования бюджета района при сбалансированном распределении бюджетных ресурсов на обеспечение текущих потребностей экономики и социальной сферы в бюджетных средствах и решение задач их развития. Это подразумевает формирование необходимых финансовых резервов, механизмов управления рисками, определение предельных объемов расходов по муниципальным программам.

Таким образом, комплексный подход к управлению бюджетной устойчивостью предполагает проведение согласованной политики по поддержанию сбалансированности бюджета района в долгосрочной перспективе, повышению способности бюджета справляться с временными макроэкономическими колебаниями (среднесрочная бюджетная стабильность, достаточность запаса прочности бюджета), повышение гибкости в структуре расходов.

Кроме того, для поддержания сбалансированности бюджета будет продолжено применение мер, направленных на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, привлечения бюджетных кредитов.

В целях минимизации имеющихся рисков несбалансированности бюджета района планируется направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного дефицита, а не на увеличение расходных обязательств.

В связи с тем, что 01.01.2016 года перечень вопросов местного значения муниципального района подлежит расширению вопросами местного значения сельских поселений, при сохранении действующего уровня бюджетных возможностей, решение задачи повышения эффективности бюджетных расходов у муниципального образования Слюдянский район выходит на первый план.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений. В борьбе за эффективное использование бюджетных средств требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе планирования расходов.

Основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов являются:

1. повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;
2. создание условий для повышения качества предоставления муниципальных услуг;
3. повышение эффективности процедур проведения закупок, в том числе путем внедрения казначейского сопровождения;
4. совершенствование процедур предварительного и последующего контроля в финансово-бюджетной сфере;
5. обеспечение вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Главным инструментом, который призван обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, ориентированности на достижение целей бюджетной политики, должны стать муниципальные программы.

Развитие методологии разработки муниципальных программ, повышение эффективности их реализации будет продолжено путем обязательного отражения в муниципальных программах показателей стратегических документов и их целевых значений, что должно обеспечить полное соответствие муниципальных программ приоритетам развития района.

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.

Кроме того, муниципальные услуги (работы) должны быть приведены в соответствие с законодательством о разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями. Должна быть завершена работа по формированию нормативных затрат на оказание муниципальных услуг на основе общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в установленной сфере деятельности, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Данные меры позволят установить прозрачную методику определения стоимости каждой муниципальной услуги на основании нормативных затрат.

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

Будет продолжено развитие внутреннего муниципального финансового контроля. Предстоит завершить работу по принятию основополагающих нормативных актов в области регулирования такого контроля. В деятельности органов контроля акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

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 внедрение в систему «Электронный бюджет».

В 2016-2018 годах необходимо перейти к использованию компонентов системы, которые позволят:

- стандартизировать и автоматизировать бюджетные процедуры по ведению бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета и бюджетных смет получателей средств бюджета, управлению долгом и финансовыми активами, прогнозированию и администрированию доходов бюджета,

- формировать муниципальные задания на оказание муниципальных услуг (работ), а также заключение соглашений о предоставлении субсидий муниципальным учреждениям в системе «Электронный бюджет»,

- формировать и контролировать соответствие лимитов бюджетных обязательств планов и планов-графиков закупок заказчиков.

Планируется поэтапное размещение на Едином портале бюджетной системы РФ информации о бюджете и бюджетном процессе района.

В связи с запланированным на федеральном уровне совершенствованием бюджетного законодательства, подготовкой новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации в предстоящем периоде предстоит обеспечить приведение нормативных правовых актов муниципального образования Слюдянский район в соответствие с федеральными требованиями.

Кроме того, в целях обеспечения прозрачности и открытости муниципальных финансов, повышения доступности и понятности информации о бюджете будет продолжена регулярная публикация «Бюджета для граждан» к проекту бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Решение стоящих в среднесрочном периоде перед бюджетной политикой задач найдет свое отражение реализации мер по обеспечению устойчивости и сбалансированности бюджета и повышения эффективности бюджетных расходов.

**3. Основные положения, принятые за основу при формировании прогноза доходов проекта бюджета на 2016 - 2018 годы**

Прогноз доходов проекта бюджета на 2016 - 2018 годы основан на сценарных условиях функционирования экономики муниципального образования Слюдянский район и основных параметрах прогноза социально-экономического развития муниципального образования Слюдянский район на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Прогноз доходов бюджета будет сформирован с учетом изменений в налоговом и бюджетном законодательстве РФ.

В частности, при формировании прогноза доходов бюджета будут учтены следующие изменения в законодательстве Российской Федерации:

1. При расчете ЕНВД учтены положения Федерального закона от 29.06.2012 года №97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», предусматривающие отмену единого налога на вмененный доход с 1 января 2018 года. Потери доходов по ЕНВД для бюджета района в 2018 году оцениваются порядка 14 000 тыс. рублей;

2. При расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – платы) будут применены нормы Федерального закона от 03.12.2012года №244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающие с 01.01.2016 года изменение норматива отчислений с 40% до 55%,

3. При расчете доходов от штрафов будет применен единый принцип зачисления штрафов, предполагающий зачисление штрафов в бюджет в зависимости от финансового обеспечения деятельности органа, должностных лиц, которые налагают штраф.

Планирование межбюджетных трансфертов будет произведено на основании проекта Закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

**4. Основные подходы к формированию расходов бюджета**

Предельные объемы бюджетных ассигнований бюджета на реализацию муниципальных программ и направлений деятельности, не входящих в муниципальные программы, на 2016 - 2018 годы сформированы на основе «базовых» объемов бюджетных ассигнований на 2016 - 2017 годы, утвержденных решением районной Думы от 25.06.2015 года №33-VIрд «О внесении изменений в решение Думы муниципального образования Слюдянский район «О бюджете муниципального образования Слюдянский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», «базовые» бюджетные ассигнования 2018 года приняты равными «базовым» объемам 2017 года.

В соответствии со статьей 184.1 Бюджетного кодекса РФ, в составе расходов бюджета предусмотрены условно утверждаемые расходы, которые составили в 2017 году 2,5% от общего объема расходов 2017 года и в 2018 году - 5,0% от общего объема расходов 2018 года.

На местном уровне реализация целей стратегического развития осуществляется в рамках муниципальных программ, объединяющих регулятивные инструменты и бюджетные ассигнования бюджета для достижения целей и результатов в соответствующих сферах деятельности. К настоящему времени администрацией муниципального образования Слюдянский район утверждены 17 муниципальных программ с периодом действия до 2018 года.

Подготовка проекта бюджета на 2016 - 2018 годы будет осуществляться с учетом необходимости обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. В частности, одним из приоритетов в части исполнения социальных обязательств в предстоящий период остается финансовое обеспечение принятых решений по повышению оплаты труда работников в сфере образования и культуры, предусмотренного указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

При решении задачи повышения заработной платы отдельным категориям работников социальной сферы должны быть в полном объеме учтены внутренние резервы, имеющиеся в отраслях социальной сферы, в том числе реализуемые за счет приносящей доход деятельности.

**4. Долговая политика**

Реализация долговой политики в 2016 - 2018 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки, соблюдению показателей и индикаторов, установленных муниципальной программой «Совершенствование механизмов управления муниципальным образованием Слюдянский район в 2014-2018 годах».

Планирование бюджета района на 2016-2018 года будет осуществляться в условиях дефицита с соблюдением ограничений, установленных бюджетным законодательством РФ.

**Председатель Комитета финансов**

**Слюдянского района,**

**заместитель мэра района И.В.Усольцева**