УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Мурманской области
от _____ № _____

Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

При подготовке Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - Основные направления бюджетной политики) учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596-602, № 604 и № 606, от 1 июня 2012 года № 761, от 28 декабря 2012 года № 1688 (далее – указы Президента Российской Федерации), Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, разработанных Минфином России, комплексной программы «Повышения эффективности управления государственными финансами Мурманской области на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 26 декабря 2014 года № 660-ПП, государственных программ Мурманской области, а также основных направлений налоговой политики Мурманской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, утвержденных постановлением Правительства Мурманской области от 6 августа 2015 года № 335-ПП, иных документов государственного стратегического планирования, а также ряд мер, предусмотренных планом мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Мурманской области на 2014 - 2016 годы, утвержденным распоряжением Правительства Мурманской области от 16.12.2013 № 359-РП.

1. Цели и задачи бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

Целью Основных направлений бюджетной политики является определение условий, принимаемых для составления проекта областного бюджета на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - проект областного бюджета на 2016 - 2018 годы).

Бюджетная политика на 2016 – 2018 годы, ввиду ограниченности финансовых ресурсов, призвана оптимально переориентировать имеющиеся ограниченные бюджетные ресурсы, путем сглаживания динамики номинального объема бюджетных расходов через их перераспределение с целью сохранения социальной и финансовой стабильности в Мурманской области, создания условий для устойчивого социально-экономического развития региона.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики, для поддержания сбалансированности областного 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 государственного 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 областного бюджета.

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 станут:

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

- создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;

- повышение эффективности процедур проведения государственных закупок;

- совершенствование процедур контроля;

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

Системный подход к повышению эффективности бюджетных расходов обеспечит сокращение в 2016 - 2018 годах отдельных видов расходов областного бюджета ежегодно не менее чем на 5 процентов в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат.

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

2. В рамках решения задачи повышения эффективности оказания государственных 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 государственных 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.

3. Продолжение совершенствования системы государственных закупок для нужд государства и государственного сектора экономики за счет формирования механизмов, гарантирующих надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов, планирование и надежный мониторинг их исполнения, использование неформализованных критериев в процессе проведения процедуры торгов. Необходимо расширение практики заключения государственных контрактов, выходящих за пределы финансового года, но с учетом повышения ответственности государственных заказчиков за несоблюдение установленных сроков планирования и подготовки государственных 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.

4. Будет продолжено развитие внутреннего государственного финансового контроля. В дальнейшем при организации деятельности органов финансового надзора 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 государственных 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.

5. Одной из главных задач экономической, а следовательно, и бюджетной политики предстоящего периода является обеспечение опережающего по сравнению с ростом зарплат в экономике темпов роста производительности труда.

6. Важной задачей предстоящего периода также является формирование целостной системы управления инвестициями. Ее главное отличие от действующей в том, что она должна быть построена на проектных подходах, а не пообъектных принципах.

Сохранение в составе инвестиционных расходов приоритета финансирования работ с высокой степенью готовности, а также работ, выполнение которых осуществляется на условиях софинансирования за счет средств федерального бюджета, внебюджетных средств повышение

эффективности использования расходов за счет перехода на современные принципы осуществления бюджетных инвестиций.

7. Одним из необходимых условий обеспечения эффективности государственных финансов является построение системы открытости деятельности государственных органов, 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 областного бюджета.

Будет расширяться состав и содержание информации о бюджете и бюджетном процессе в Мурманской области на портале бюджетной системы Мурманской области «Бюджет для всех». Публичности процесса управления общественными финансами будет способствовать дальнейшее совершенствование формата представления для граждан информации о расходах бюджетов с учетом структурирования бюджетных данных в разрезе целевых групп заинтересованных пользователей (например, пенсионеры, студенты, военнослужащие).

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

8. В целях поддержания качества управления бюджетным процессом будут совершенствоваться, усиливаться мониторинги финансового положения Мурманской области и муниципальных образований, изменений основных параметров соответствующих бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга.

9. Продолжение работы по оценке эффективности предоставления из областного бюджета межбюджетных трансфертов местным бюджетам и их использования органами местного самоуправления Мурманской области.

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

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

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

В частности, при формировании прогноза доходов областного бюджета в основном были учтены:

индексы дефляторы на продукцию крупнейших предприятий региона;

увеличение бюджетных ассигнований на индексацию расходов на оплату труда работников государственных учреждений с 1 октября 2016 года на прогнозный уровень инфляции 7,0 процентов;

неиндексация расходов на оплату труда федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц и государственных гражданских служащих Мурманской области;

индексация ставок акцизов на 2018 год на индекс потребительских цен, представленных в Основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 - 2018 годов;

предоставление налоговых преференций инвестиционным проектам, реализуемым на территории Мурманской области.

3. Основные подходы к формированию расходов проекта областного бюджета на 2016 - 2018 годы

Исходя из обозначенных условий бюджетная политика Мурманской области на 2016 - 2018 годы в части расходов направлена на сохранение преемственности определенных ранее приоритетов и их достижение и базируется на принципе обеспечения сбалансированности областного бюджета с учетом текущей экономической ситуации и прогнозируемого уровня инфляции на 2015 - 2017 годы.

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

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

- объем долговых обязательств по кредитам от кредитных организаций в 2016 году – не более 70 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, в 2017 году – не более 60 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, в 2018 году – не более 50 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений;

- установление и исполнение расходных обязательств в пределах полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти Мурманской области, и с учетом требований статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- ограничение увеличения численности работников органов государственной власти Мурманской области, за исключением случаев увеличения численности работников, связанных с наделением государственных

органов Мурманской области 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 государственных служащих Мурманской области и рассмотрение вопроса индексации по указанной категории в 2017 - 2018 годах в последующих бюджетных циклах за счет и в пределах условно утверждаемых расходов;

- реализация мер социальной поддержки населения региона с применением критериев адресности и нуждаемости получателей, исключение финансирования дополнительных мер социальной поддержки федеральных и региональных льготников.

Предельные объемы бюджетных ассигнований областного бюджета на реализацию государственных программ и направлений деятельности, не входящих в государственные программы, на 2016 - 2018 годы сформированы на основе следующих основных подходов:

1) В качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований на 2016 - 2017 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные Законом Мурманской области от 19.12.2014 № 1809-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в редакции Закона Мурманской области от 29.06.2015 №1878-01-ЗМО, «базовые» объемы 2018 года приняты равными «базовым» объемам 2017 года;

2) «Базовые» объемы 2016 - 2018 годов скорректированы с учетом следующих особенностей:

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

- уточнения объемов бюджетных ассигнований на оплату труда работников государственных органов Мурманской области, исходя из утвержденной штатной численности и нормативных правовых актов, устанавливающих порядок формирования фонда оплаты труда соответствующих категорий работников. Начисления на оплату труда рассчитаны с учетом достижения предельной величины базы для начисления страховых взносов;

- увеличения бюджетных ассигнований на индексацию расходов на оплату труда работников государственных учреждений с 1 октября 2016 года на прогнозный уровень инфляции 7,0 процентов;

- увеличения бюджетных ассигнований на проведение в 2016 году индексации размеров социальных выплат (за исключением реализации мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг и непосредственное предоставление субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг) на прогнозируемый на 2015 год индекс потребительских цен - 11,9 процента, индексацию с 1 января в 2017 году на 4,5 процента, и индексацию с 1 января 2018 года на 4,0 процента;

- уточнения объемов бюджетных ассигнований на реализацию мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг, установленные законодательством Российской Федерации и Мурманской области, субсидии гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (непосредственное предоставление) подлежат индексации в 2016 году на 8,1 процента к 2015 году (за исключением мер установленных в «твердом» размере), в 2017 году на 7,8 процента к 2016 году, в 2018 году на 6,5 процента к 2017 году;

- увеличения бюджетных ассигнований на индексацию 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;

- сохранения в 2016 году взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на уровне 2015 года и уточнение бюджетных ассигнований на индексацию размера тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения в 2017 году исходя из уровня инфляции и уточненной численности;

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

- уменьшения объемов бюджетных ассигнований капитального характера, в том числе бюджетных ассигнований на увеличение стоимости основных средств с учетом возможности оптимизации действующих расходных обязательств;

3) Подготовка проекта областного бюджета на 2016 - 2018 годы будет осуществляться с учетом необходимости обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации.

Одним из приоритетов в части исполнения социальных обязательств в предстоящий период остается финансовое обеспечение принятых решений по повышению оплаты труда специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, предусмотренного указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В связи с изменением социально-экономических условий исполнение социальных обязательств в части финансового обеспечения принятых решений по повышению оплаты труда специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, предусмотренного 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, положенного в основу областного бюджета и с учетом оценок среднесрочных и долгосрочных последствий проводимой бюджетной политики с финансовыми возможностями, и использованием внутренних ресурсов отраслей, полученных в результате реализации мер по оптимизации расходов и внебюджетных источников.

В целях обеспечения сбалансированности областного 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 поддержки педагогов и медицинских работников, проживающих в сельской местности, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и других доходов.

В составе условно утверждаемых на 2017-2018 годы расходов предлагается учесть расходы на осуществление взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, индексацию расходов на оплату труда и прочие расходы на исполнение действующих расходных обязательств, бюджетные ассигнования по которым зависят от макроэкономических показателей и могут быть уточнены при формировании проекта областного бюджета в следующем бюджетном цикле.

4. Основные подходы к формированию межбюджетных отношений

Основной задачей бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений является повышение эффективности финансовых взаимоотношений с местными бюджетами, а также повышение прозрачности и открытости бюджетных сведений муниципальных образований Мурманской области путем:

- разработки методических рекомендаций для муниципальных образований по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению на сайтах муниципальных образований Мурманской области и едином портале бюджетной системы Мурманской области «Бюджет для всех»;

- регулярной оценки (мониторинга) прозрачности деятельности муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том

числе на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности.

Приоритетными направлениями будут являться:

- поддержание устойчивого исполнения местных бюджетов, содействие в обеспечении сбалансированности местных бюджетов, снижение рисков неисполнения расходных обязательств;

- содействие повышению качества управления бюджетным процессом и эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне;

- реализация мер по укреплению финансовой дисциплины, соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства.

Основой для повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов является совершенствование структуры и порядка их предоставления, а также повышение эффективности и результативности предоставления целевых межбюджетных трансфертов.

Оказание финансовой поддержки со стороны областного бюджета в финансировании первоочередных расходов муниципальных образований будет продолжено путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые сохраняют ведущую роль в системе межбюджетного регулирования. Приоритетным направлением остается софинансирование расходных обязательств муниципальных образований по повышению оплаты труда отдельных категорий работников муниципальных учреждений.

Переход на долгосрочное бюджетное планирование обуславливает необходимость сокращения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам из областного бюджета, распределение которых осуществляется в течение финансового года. Преимущественное распределение межбюджетных трансфертов должно осуществляться законом об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Планируется проводить работу по сокращению количества субсидий, выделяемых местным бюджетам из областного бюджета, с целью их консолидации для реализации приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований.

Для поддержания сбалансированности местных бюджетов будет продолжено применение мер, направленных на ограничение дефицитов бюджетов и уровня долга. Муниципальным образованиям необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение условий получения бюджетных кредитов, в этих целях должны быть приняты меры направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения коммерческих кредитов, сдерживание наращивания муниципального долга.

От органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой и бюджетной политики, особенно в отдельных муниципальных образованиях, уровень муниципального долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством. В

условиях имеющихся рисков сбалансированности бюджетов органы местного самоуправления в целях их минимизации должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного дефицита, а не на увеличение расходных обязательств. Формирование и исполнение местных бюджетов необходимо осуществлять на основе муниципальных программ, что предполагает увязку бюджетных ассигнований и конкретных мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей социально-экономического развития.

На областном уровне также будут продолжены мониторинг качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

5. Заключительные положения

Сформированный на основе изложенных выше направлениях бюджетной политики проект областного бюджета на 2016 - 2018 годы предполагает реализацию комплексного подхода к обеспечению устойчивости бюджета, повышению гибкости бюджетных расходов и расширению границ бюджетного маневра. Долговая нагрузка на областной бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих своевременно и в полном объеме выполнять обязательства по государственному долгу Мурманской области, его объем сохранится на безопасном уровне.

Реализация представленных в Основных направлениях бюджетной политики мер по повышению эффективности бюджетных расходов будет опираться как на нахождение более тесных взаимосвязей между результативностью и объемами бюджетных ассигнований, так и на активное реформирование применяемых инструментов реализации бюджетной политики. Кроме того, должны быть реализованы меры по повышению качества предоставления государственных услуг, процедур проведения государственных закупок, решению ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки и недопущению роста расходов на обслуживание государственного долга и осуществлению предварительного и последующего государственного финансового контроля.

Неотъемлемым условием эффективной реализации обозначенной бюджетной политики в предстоящем периоде является обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.