

Основные направления бюджетной политики города Новосибирска на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов

Основные направления бюджетной политики города Новосибирска на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее - бюджетная политика) разработаны в целях определения условий, принимаемых для составления проекта бюджета города Новосибирска на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее - проект бюджета города), подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров.

При подготовке основных направлений бюджетной политики были учтены положения посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года и от 03 декабря 2015 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, поручений Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р), основных направлений налоговой, бюджетной и долговой политики Новосибирской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, прогноза социально-экономического развития города Новосибирска на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, муниципальных программ города Новосибирска.

Цели и задачи бюджетной политики на 2017-2019 годы

Сценарные условия развития муниципального сектора экономики города Новосибирска до 2019 года основываются на текущей ситуации, сравнительно консервативных оценках и прогнозах. Этот подход позволит минимизировать возможность возникновения и предотвратить часть рисков, связанных с принятием дополнительных, не обеспеченных финансовыми ресурсами, расходных обязательств.

Основной целью бюджетной политики на период 2017 - 2019 годов является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости финансовой системы города при безусловном выполнении принятых обязательств, в первую очередь социальных.

Ухудшение общей экономической ситуации и снижение динамики поступления собственных доходов бюджета обуславливает необходимость сдерживания объема расходов, обеспечиваемых привлечением заемных ресурсов, и принятия в трехлетнем периоде дефицита бюджета, не превышающего 5 % собственных доходов бюджета.

Прогноз доходной части бюджета города на 2017 – 2019 годы будет сформирован исходя из следующих положений:

- 1) На основании принятого в 2014 году Закона Новосибирской области от 31.10.2014 № 479-ОЗ начиная с 2015 года до 15 % снижен единый норматив зачисления налога на доходы физических лиц в бюджет города;
- 2) Прогнозирование неналоговых доходов осуществляется на основании

данных администраторов доходов бюджета города;

3) Постепенное снижение объема неналоговых поступлений, за счет уменьшения доходов от аренды нежилых помещений, приватизации и продажи земельных участков в связи с реализацией в предыдущие периоды наиболее ликвидных объектов;

Однако, для сглаживания негативных последствий для бюджета города, будет продолжена деятельность рабочей группы по повышению эффективности использования муниципального имущества, основная задача которой состоит в выявлении имущества, не используемого для предоставления муниципальных услуг. Такое имущество будет включено в прогнозный план приватизации, что позволит получить дополнительные доходы в бюджет города и исключить расходы бюджета на его содержание.

4) Планирование межбюджетных трансфертов на 2017-2019 годы производится в соответствии с проектом закона Новосибирской области «Об областном бюджете Новосибирской области на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов».

В связи с тем, что на сегодняшний день одной из главных задач является сохранение баланса между направлениями государственной политики и установленными на новом, более низком уровне, бюджетными возможностями, повышение эффективности бюджетных расходов выходит на первый план.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений, что требует активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе их планирования.

В целях обеспечения стратегического планирования в городе Новосибирске в соответствии с требованиями Федерального Закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» и муниципальными правовыми актами города Новосибирска будет продолжено формирование системы документов стратегического планирования.

Документы стратегического планирования (стратегия социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития, муниципальные программы) зададут актуальные приоритеты социально-экономического развития города, ключевые показатели деятельности и способы их достижения в рамках имеющихся ресурсных ограничений. Выстраивание системы взаимоувязанных документов стратегического планирования позволит более эффективно распоряжаться имеющимися ресурсами, повысить качество достигаемых результатов.

Важным инструментом стратегического планирования в трехлетнем периоде, обеспечивающим повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, ориентированности на достижение целей социально-экономического развития города, должны стать муниципальные программы. Главными распорядителями бюджетных средств будет продолжена работа по увеличению доли расходов, осуществляемых в рамках муниципальных программ, обеспечению участия мэрии города Новосибирска в государственных программах Новосибирской области и Российской Федерации.

В 2016 году доля программных расходов в общем объеме расходов

планируется на уровне не менее 85%. В предстоящем трехлетнем периоде планируется дальнейший рост показателя доли программных расходов в общем объеме расходов бюджета города.

В целях повышения качества муниципальных программ будет продолжена методическая работа с главными распорядителями бюджетных средств по определению единых требований к разработке муниципальных программ и оценке их эффективности. Решение об их дальнейшей реализации должно приниматься по результатам оценки эффективности муниципальных программ.

В целях совершенствования предоставления муниципальных услуг муниципальными учреждениями города Новосибирска в 2017 году будет осуществлен переход к планированию и оказанию муниципальных услуг (выполнению работ) муниципальными учреждениями города Новосибирска на основе ведомственных перечней муниципальных услуг и работ и единых нормативов затрат для формирования субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания.

В целях обеспечения требований по совершенствованию механизмов планирования бюджетных расходов будет осуществляться внедрение системы нормирования материальных затрат.

До конца 2016 года планируется закончить переход на осуществление расчетного обслуживания автономных учреждений города Новосибирска через лицевые счета, открытые в финансовом органе, поскольку такое обслуживание осуществляется без взимания платы и не подвергается кредитному риску, что позволит сэкономить средства автономных учреждений и повысить ликвидность единого счета бюджета.

В сфере совершенствования предоставления муниципальных услуг бюджетная политика будет направлена на реализацию мероприятий:

- по обеспечению исполнения административных регламентов предоставления муниципальных услуг;

- по оптимизации порядка предоставления муниципальных услуг на основе результатов оценки получателями услуг их качества и доступности в ходе мониторинга качества и доступности муниципальных услуг;

- по расширению практики предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна», в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

В целях исполнения «майских» Указов Президента Российской Федерации повышение заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы будет осуществляться:

- исходя из прогнозных значений показателя: «среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)» по региону и темпа роста соотношения средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы к среднемесячной заработной плате на уровне 2016 года;

- путем обеспечения достижения необходимого уровня средней заработной платы работников не только за счет бюджета города, но и за счет внебюджетных источников и средств, высвобождаемых при оптимизации сети и структуры учреждений;

в прямой зависимости от уровня квалификации, отдачи, качества и эффективности труда работников муниципальных учреждений.

Совершенствование системы оплаты труда работников муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий в целях повышения эффективности бюджетных расходов, будет осуществляться путем проведения мероприятий:

по оптимизации сети и штатной численности муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий, на основе сокращения неэффективных услуг, сокращения численности административно-управленческого и вспомогательного персонала;

по формированию системы нормирования труда;

по соблюдению норматива кратности среднемесячной заработной платы руководителя, его заместителей, главного бухгалтера, к среднемесячной заработной плате работников муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий и возврату средств, в случае превышения норматива;

по замораживанию роста заработной платы руководителей муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий.

Организация работы по легализации заработной платы наемных работников и повышения официальных доходов работающего населения будет осуществляться путем:

реализации плана мероприятий направленных на снижение неформальной занятости в организациях, расположенных на территории города Новосибирска, в том числе соблюдение условий Регионального соглашения о минимальной заработной плате;

продолжения работы с организациями и индивидуальными предпринимателями по вопросам снижения неформальной занятости и легализации трудовых отношений;

понуждения работодателей к соблюдению трудового законодательства в тесном сотрудничестве с Государственной инспекцией труда в Новосибирской области и надзорными органами.

Развитие системы социального партнерства в городе, в соответствии с Трудовым кодексом РФ, Законом Новосибирской области «О социальном партнерстве в Новосибирской области», постановлением мэрии города Новосибирска от 05.08.2014 № 6939 «О Порядке проведения уведомительной регистрации коллективных договоров, территориальных соглашений и территориальных отраслевых (межотраслевых) соглашений в городе Новосибирске», будет проводиться по следующим направлениям:

реализация мероприятий, направленных на вовлечение в коллективно-договорное регулирование организаций города Новосибирска;

содействие повышению качества коллективных договоров в целях защиты трудовых прав работников;

продолжение организационной, методической и информационной работы по развитию коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений.

В условиях возрастающей бюджетной нагрузки, обусловленной макроэкономическими факторами влияния на экономическую ситуацию в

целом, в качестве основного направления бюджетной политики сохраняет свою актуальность определение приоритетных направлений расходования средств:

1 Обеспечение безусловного исполнения законодательно установленных обязательств по публичным нормативным обязательствам.

2. Инвентаризация социальных выплат на предмет их универсализации и оптимизации на основе критериев адресности и нуждаемости.

3. В части капитальных вложений - завершение объектов высокой степени готовности, включение в бюджет города расходов на создание новых объектов капитального характера только при условии софинансирования из вышестоящих бюджетов всех уровней в размере не менее 50 % от общего объема расходов.

Кроме того, утверждение бюджетных ассигнований на строительномонтажные работы в составе бюджета должно реализовываться только при наличии готовой проектно-сметной документации с положительным решением государственной вневедомственной экспертизы и оценкой достоверности сметной стоимости.

В целях улучшения инвестиционного климата планируется продолжить работу по созданию условий для привлечения в экономику частных инвестиций и средств бюджетов всех уровней.

Вступление в силу с 01.01.2017 норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части планирования, обоснования и нормирования закупок товаров, работ, услуг повысит эффективность закупочной деятельности заказчиков города Новосибирска, что позволит увеличить размер экономии бюджетных средств.

В 2016 году осуществляется работа по внедрению муниципальной информационной системы, включающей в себя автоматизированную систему финансового контроля в сфере закупок в рамках реализации части 5 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с помощью которой будут решены следующие задачи:

- обеспечение системного подхода в сфере планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд посредством информационного взаимодействия с единой информационной системой (далее - ЕИС);

- обеспечение контроля при планировании, осуществлении закупок, исполнении контрактов.

Начиная с 2017 года санкционирование операций заказчиков при осуществлении закупок товаров, работ, слуг будет производиться со стадии планирования и заканчиваться размещением информации об исполнении контрактов в ЕИС. Это позволит обеспечить прозрачность всего процесса осуществления муниципальных закупок.

В целях возможности оперативного реагирования на негативные изменения прогноза основных макроэкономических показателей и как следствие уменьшения налоговых поступлений в бюджет города, а также риска образования кредиторской задолженности целесообразно создать условный

резерв бюджетных ассигнований в 2017 году в объеме не менее 3-5% от расходов бюджета за счет собственных доходов (без учета межбюджетных трансфертов).

Среди приоритетных направлений инвестиционной деятельности на ближайшую перспективу определены:

- модернизация, расширение или создание высокотехнологичных производств, а также инновационной инфраструктуры, обеспечивающей разработку и выпуск наукоемкой конкурентоспособной продукции и услуг;

- строительство и реконструкция объектов дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуры;

- строительство и реконструкция общественно значимых объектов в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта;

- создание условий для дальнейшего развития территорий, застроенных ветхим и аварийным жилищным фондом.

В качестве мер, стимулирующих инновационную и инвестиционную деятельность на территории города, продолжится оказание финансовой поддержки организациям научно-промышленного комплекса. Вместе с тем, будут более широко использоваться меры нефинансовой поддержки, оказание субъектам инвестиционной и инновационной деятельности помощи правового, организационного, информационного характера.

Реализация расходных обязательств Российской Федерации и Новосибирской области

В связи с разграничением расходных полномочий между федеральным, областным бюджетом и бюджетом города Новосибирска планируется получение субвенций из областного бюджета Новосибирской области на выполнение следующих государственных полномочий:

- на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных образовательных организациях;

- на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях;

- на социальную поддержку отдельных категорий детей, обучающихся в общеобразовательных организациях;

- на организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- на образование и организацию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- по организации получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в отдельных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья;

- для осуществления отдельных государственных полномочий Новосибирской области по обеспечению социального обслуживания отдельных категорий граждан;

на осуществление отдельных государственных полномочий Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений;

на осуществление уведомительной регистрации коллективных договоров, территориальных соглашений и территориальных отраслевых (межотраслевых) соглашений;

на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений.

Бюджетная политика в сфере управления муниципальным долгом

В современных условиях доходы бюджета города не обеспечивают необходимый объем ресурсов для решения задач социального и экономического развития города. Управление муниципальным внутренним долгом города Новосибирска играет важную роль в обеспечении сбалансированности бюджета.

Долговая политика города Новосибирска является составной частью бюджетной политики, которая в свою очередь определяется основными направлениями социально-экономического развития города Новосибирска. Значимость долговой политики подтверждается разработанной и реализуемой программой «Управление муниципальным долгом города Новосибирска» на 2016 – 2018 годы, целью которой является повышение эффективности управления муниципальным долгом города Новосибирска.

Основными задачами в рамках управления муниципальным долгом города Новосибирска на 2017 - 2019 годы будет оставаться проведение взвешенной долговой политики, нацеленной на повышение кредитоспособности бюджета, сохранение объема муниципального долга города на экономически безопасном уровне, минимизация рисков, связанных с обслуживанием и погашением долга, диверсификация структуры долга и оптимизация расходов на его обслуживание, повышение прозрачности долговой политики, обеспечение взаимосвязи принятия решения о заимствованиях с реальными потребностями городского бюджета в привлечении заемных средств.

Кроме того, долговая политика направлена на создание условий для обеспечения возможности осуществления заимствований в соответствии с Программой муниципальных внутренних заимствований города Новосибирска на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

В результате взвешенной долговой политики, проводимой мэрией города Новосибирска, на сегодняшний день сформирован диверсифицированный долговой портфель, включающий долговые обязательства срочностью от 3 до 10 лет, в том числе обязательства по кредитам коммерческих банков, муниципальным облигациям и бюджетным кредитам. Средневзвешенная ставка по долговому портфелю города Новосибирска на 01.10.2016 составляет 8,2 % годовых, в то время как ключевая ставка Банка России с 19.09.2016 – 10 %.

Для получения дополнительной ликвидности 30 мая 2016 года

состоялось открытое размещение муниципальных облигаций города Новосибирска 2016 года. Ценные бумаги со сроком обращения 10 лет были размещены в полном объеме 3,0 млрд. рублей с превышением спроса, что является высоким показателем доверия со стороны инвесторов и характеризует город Новосибирск как качественного заемщика и профессионального эмитента.

Выпуск десятилетних облигаций позволяет снижать риски рефинансирования долга, а также риски, вызванные нестабильностью на рынках капитала, риски изменения процентной ставки, риска ликвидности. Все выпуски облигаций, находящиеся в обращении имеют амортизационную структуру погашения номинальной стоимости, что позволяет формировать более гибкие графики погашения обязательств, а купонные выплаты с различными значениями процентных ставок являются механизмом регулирования объемов расходов на обслуживание долга. Данные параметры эмиссии облигаций обеспечивают гибкое распределение бюджетной нагрузки, связанной с обслуживанием долга, исходя из сроков погашения долговых обязательств. Преимущество данной формы заимствований обусловлено более низкой стоимостью по сравнению с альтернативой привлечения кредитных ресурсов, удлинением общего профиля муниципального долга, а также привлечением широкого круга инвесторов к приобретению облигаций города Новосибирска.

Одним из эффективных инструментов сокращения расходов на обслуживание долга является привлечение краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в рамках реализации проекта Федерального казначейства РФ. Экономический эффект от активного замещения банковских кредитов бюджетными кредитами за 7 месяцев 2016 года составил 62,2 млн. рублей экономии расходов на обслуживание муниципального долга.

Для выполнения поставленных задач долговой политики города Новосибирска будет продолжена работа по следующим направлениям.

1. Выбор видов заимствований для сохранения диверсифицированного долгового портфеля и их привлечение с учетом ситуации на финансовых рынках и потребности бюджета в дополнительных заимствованиях.

Основу структуры муниципального долга составляют рыночные долговые инструменты. В 2017-2019 годах, в случае благоприятной конъюнктуры на финансовом рынке, Новосибирск планирует использование муниципальных ценных бумаг в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета.

Программой муниципальных внутренних заимствований будет предусмотрено ежегодное размещение средне- и (или) долгосрочных облигаций с амортизацией долга в целях реструктуризации долговых обязательств.

В связи с необходимостью обеспечения достаточного объема свободного лимита по муниципальным контрактам на привлечение кредитных ресурсов, а также в связи с наступлением в планируемом периоде сроков погашения долговых обязательств в форме кредитов, привлечение кредитов коммерческих банков будет осуществляться на конкурентной основе по итогам проведения

электронных аукционов, в соответствии с действующим законодательством.

Привлечение кредитных ресурсов планируется осуществлять при проведении ежедневного мониторинга рыночной ситуации, с учетом складывающейся на рынке конъюнктуры, в основном в форме возобновляемых кредитных линий, что позволит в случае нехватки бюджетных средств, привлекать и погашать кредитные ресурсы в кратчайшие сроки. А управление возобновляемыми кредитными линиями обеспечивает экономию бюджетных средств на обслуживании муниципального долга. Также будет учитываться необходимость соблюдения равномерности графика платежей с целью исключения пиковых нагрузок на городской бюджет.

2. Привлечение краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, а также временное пополнение кассового разрыва за счет остатка средств на расчетном счете ДФиНП мэрии, открытом для учета операций со средствами муниципальных бюджетных и автономных учреждений.

Город Новосибирск планирует продолжить практику привлечения краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов, предоставляемых Управлением Федерального казначейства по Новосибирской области на условиях, установленных бюджетным Кодексом Российской Федерации, и сохранить механизм временного привлечения в бюджет остатков средств на счетах муниципальных бюджетных и автономных учреждений в целях покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета.

3. Мониторинг условий конъюнктуры долгового рынка.

Для снижения рисков, связанных со способностью своевременно исполнять свои долговые обязательства, возникающие в процессе управления муниципальным долгом, будет осуществляться мониторинг конъюнктуры долгового рынка с целью анализа перспективы рефинансирования имеющихся обязательств, определения оптимального объема краткосрочных долговых обязательств, снижения зависимости от конъюнктуры на финансовых рынках, удлинения сроков привлечения заимствований.

4. Поддержание кредитного рейтинга на высоком уровне и формирование благоприятной кредитной истории города Новосибирска.

Независимо от влияния негативных экономических тенденций международное рейтинговое агентство Fitch Ratings 25 февраля 2016 года присвоило городу Новосибирску кредитные рейтинги и 19 августа 2016 года подтвердило городу долгосрочные рейтинги "BB" и "AA-(rus)" со

«стабильным» прогнозом, аналогичные рейтинги подтверждены всем выпускам муниципальных облигаций Новосибирска, находящимся в обращении.

Подтвержденные рейтинги отражают стабильную кредитоспособность бюджета города и умеренный долг Новосибирска с равномерной структурой погашения. Новосибирск обладает необходимыми денежными ресурсами, достаточными для покрытия процентных платежей в текущем и плановом периоде.

По мнению рейтингового агентства, данная рейтинговая оценка благоприятно отразится на условиях привлечения кредитных ресурсов и

размещения ценных бумаг города Новосибирска в целях финансирования дефицита бюджета в плановом периоде.

В целях повышения открытости и привлекательности Новосибирска как заемщика на официальном сайте города будет продолжена работа по опубликованию аналитической информации о долговых обязательствах города, информации о кредитных рейтингах, муниципальных ценных бумагах. Также планируется поддержание диалога с участниками инвестиционного и банковского сообщества.

Выполнение поставленных задач и следование взвешенной долговой политики позволит городу минимизировать риски, связанные с осуществлением мэрией города Новосибирска муниципальных заимствований, уменьшить их стоимость, повысить самостоятельность, эффективность и прозрачность, снизить уровень долговой нагрузки на бюджет.