

Местная администрация
муниципального образования муниципальный округ Коломна

190068, Россия, Санкт-Петербург, набережная Крюкова канала, дом 11/43,
телефон/факс: +7 (812) 612-18-43, www.kolomna-mo.ru
ОГРН 1067847029557 ОКТМО 40301000
ИНН/КПП 7839327088/783901001

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

«17» ноября 2014 года

№ 72/1/14

**Об утверждении программы
повышения эффективности
управления муниципальными
финансами на период до 2020 года.**

В соответствии с п. 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р

1. Утвердить «Программу повышения эффективности управления муниципальными финансами на период до 2020 года», согласно приложению к настоящему постановлению.
2. Настоящее постановление вступает в силу с момента его подписания.
3. Контроль за исполнением постановления оставляю за собой.

**Глава
местной администрации**



А.А. Шелепень

Исп. Константинова И.В.

**ПРОГРАММА
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ
НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА**

Программа повышения эффективности управления муниципальными финансами на период до 2020 года (далее - Программа) разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах, решениями заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 г. по вопросу повышения эффективности бюджетных расходов и определяет основные направления деятельности местной администрации муниципального округа Коломна в сфере государственных финансов.

I. Цель, задачи и условия реализации Программы

Эффективное, ответственное и прозрачное управление муниципальными финансами муниципального округа Коломна является одним из условий для повышения качества жизни населения муниципального округа.

Несмотря на развитие в последние годы нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления муниципальными финансами в муниципальном образовании Коломна еще не завершен.

Необходимо вывести систему управления муниципальными финансами муниципального округа Коломна на качественно новый уровень.

Необходимость разработки, цель и задачи Программы

Наряду с положительными результатами в настоящее время в сфере управления муниципальными финансами в муниципальном образовании Коломна сохраняется ряд недостатков, ограничений и проблем, в том числе:

- слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, для достижения целей муниципальной политики в финансовой сфере на долгосрочный период;
- отсутствие муниципальных программ в качестве основного инструмента для достижения целей муниципальной политики и основы для бюджетного планирования;
- низкая мотивация органов местного самоуправления к оптимизации бюджетных расходов;

- недостаточная ориентация системы муниципального финансового контроля на оценку эффективности бюджетных расходов;
- недостаточная надежность среднесрочного бюджетного планирования;
- отсутствие оценки эффективности использования бюджетных средств;
- отсутствие эффективной методологической базы и ответственности за качество подготовки финансово-экономических обоснований проектов программ;
- недостаточная открытость бюджетов, недостаточная прозрачность деятельности участников бюджетного процесса, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

При этом управление муниципальными финансами в муниципальном образовании Коломна в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами муниципальной политики.

Исходя из этого, целью Программы является повышение эффективности и прозрачности использования бюджетных средств для достижения целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

- 1) внедрить программно-целевые методы управления в бюджетный процесс. При этом при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями муниципальных программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;
- 2) перейти на трехлетний бюджетный цикл;
- 3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;
- 4) осуществить совершенствование муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;
- 5) повысить открытость и прозрачность управления муниципальными финансами в

муниципальном образовании Коломна.

При этом общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы является долгосрочная устойчивость и сбалансированность бюджета.

II. Обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджета

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости местного бюджета как ключевого звена бюджетной системы является важнейшей предпосылкой для сохранения финансовой стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для развития в социально-экономической сфере.

Переход к формированию бюджета на основе муниципальных программ предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы муниципального округа в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации муниципальной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов муниципального округа на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности местного бюджета необходимо исходить из следующих принципов:

- повышение надежности экономических прогнозов;
- использование консервативных сценариев при прогнозировании доходов бюджета;
- сохранение объема муниципального долга на безопасном уровне;
- формирование бюджетных параметров, исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;
- принятие новых расходных обязательств с учетом их эффективности и возможных сроков и механизмов реализации в пределах имеющихся ресурсов;
- обеспечение достаточной гибкости объема и структуры бюджетных расходов для их перераспределения в соответствии с новыми задачами, либо сокращения при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;

III. Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления

Внедрение "программного" бюджета предполагает изменение порядка составления,

утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, усиление муниципального финансового контроля.

Необходимо отказаться от практики принятия решений по отдельным объектам, узким направлениям и перейти к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей муниципальных программ.

Таким образом, муниципальные программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование.

В то же время при реализации Программы необходимо исходить из того, что сам по себе "программный" бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности местной администрации. Эффективность "программного" бюджета, как одного из инструментов реализации муниципальной политики, будет определяться качеством управления.

Очень важно осуществить переход к долгосрочному бюджетному планированию.

Ключевой предпосылкой для этого может стать установление предельных объемов ("потолков") расходов по каждой муниципальной программе на весь срок ее реализации. При определении предельных объемов ("потолков") расходов по муниципальным программам необходимо учитывать как параметры прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга, так и изменение потребностей в объемах муниципальных услуг.

"Потолки" расходов вне зависимости от статуса утвердившего их документа не предопределяют объем и структуру расходных обязательств и бюджетных ассигнований бюджета на их исполнение. Это индикативная (условная) оценка объема расходов, отражающая приоритеты муниципальной политики в соответствующих сферах.

В то же время, несмотря на аналитический характер, "потолки" расходов позволяют определить приоритеты в распределении бюджетных ассигнований, создать стимулы для ответственных исполнителей муниципальных программ по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов (с внесением при необходимости предложений по изменению нормативных правовых актов) и, следовательно, повышению эффективности использования бюджетных средств.

При этом объем бюджетных ассигнований по соответствующим муниципальным программам должен определяться в рамках объективных возможностей бюджета, с учетом оценки достигнутых и ожидаемых результатов по реализации муниципальных программ. Муниципальные программы призваны стать механизмом для принятия решений о распределении принимаемых бюджетных обязательств и частичной корректировке действующих бюджетных обязательств с учетом достигнутых и

ожидаемых результатов в соответствующей сфере деятельности.

В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей муниципальных программ представляется оправданным постепенное расширение их прав в распределении общего объема бюджетных ассигнований по основным мероприятиям этих программ. Фактически ответственные исполнители должны иметь возможность влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения бюджетных средств между мероприятиями, возможно, с определенными ограничениями.

Для реализации данного направления необходимо закрепить полномочия ответственных исполнителей муниципальных программ в рамках бюджетного процесса как на стадии формирования проекта решения о бюджете, так и на стадии исполнения бюджета с внесением в случае необходимости изменений в соответствующие муниципальные правовые акты.

Переход на «программный» бюджет повлечет за собой необходимость использования нового подхода к бюджетному процессу, принятому в настоящее время как на федеральном уровне, так и в Санкт-Петербурге – методу «скользящей трехлетки». Новая бюджетная система будет построена таким образом, когда утвержденные проекты второго и третьего года станут основой следующего бюджета.

Трехлетний бюджетный цикл позволит понять, какими объемами денежных средств будет располагать местное самоуправление в обозримой перспективе, даст возможность заключать долгосрочные муниципальные контракты. В случае проведения муниципальных выборов данная система должна обеспечить стабильность и предсказуемость в финансовой сфере.

И - самое главное - в перспективе «трехлетка» должна привести к более эффективному использованию бюджетных денег, росту результативности расходов и отдачи от каждого потраченного казенного рубля.

IV. Развитие системы муниципального финансового контроля

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего муниципального финансового контроля. При организации их деятельности акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Одним из основных инструментов в деятельности органов муниципального финансового контроля при этом должен стать аудит эффективности. Он предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций

по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий муниципальных программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах.

Необходимо развивать планирование контрольной деятельности органов муниципального финансового контроля. В ходе такого планирования определяется приоритетность предметов и объектов контроля, направления использования бюджетных средств, по которым наиболее вероятно наличие существенных финансовых нарушений, устанавливается координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля.

На этапе планирования проведения проверок и ревизий органы муниципального финансового контроля должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями в финансово-бюджетной сфере.

Переход к "программному бюджету" требует усиления контроля за разработкой и выполнением муниципальных программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта решения о бюджете, но и на всем их "жизненном цикле" - при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности муниципальных программ.

При формировании муниципальных программ органы муниципального финансового контроля вправе проводить экспертизу проектов программ, а в ходе реализации программ осуществлять аудит эффективности, в том числе направленный на определение результативности муниципальных программ и обоснованности объемов бюджетных средств, использованных на выполнение программных мероприятий.

В свою очередь, органы муниципального финансового контроля должны обладать полномочиями по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации муниципальных программ.

В целом данные меры должны способствовать созданию полноценной работоспособной системы мониторинга муниципальных программ.

Организация контроля за реализацией муниципальных программ позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений, включающих решения о корректировке муниципальных программ, оперативном принятии иных управленческих решений, а также позволит получить объективную оценку результатов реализации и эффективности муниципальных программ.

V. Повышение эффективности бюджетных расходов

Переход к программно-целевым методам управления, в том числе - "программному" бюджету, предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности местной администрации за достижение запланированных целей и результатов.

Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов, необходимы разработка и реализация конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных сфер деятельности органов местного самоуправления.

Создание системы анализа эффективности бюджетных расходов

Система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых подходах:

- анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса;
- сопоставимость объекта анализа;
- оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов;
- независимость оценки;
- публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа;
- учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в отношении мероприятий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджета, в процессе формирования проекта бюджета, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

Кроме того, важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной "увязки" соответствующих бюджетных расходов с конкретными измеримыми результатами, которые планируется достигнуть.

В целом система оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований должна заключаться в сопоставлении совокупности целевых индикаторов (ожидаемых результатов) использования бюджетных средств, формируемых на стадии планирования бюджетных ассигнований, и фактически достигнутых результатов.

Сопоставимость, сравнимость соответствующих ресурсов, направляемых на

достижение целей в различных сферах деятельности, являются базовым условием для получения достоверной информации об эффективности бюджетных расходов.

Важнейшим условием получения объективных результатов анализа эффективности бюджетных расходов является использование независимой оценки, что подразумевает широкое участие экспертных, научных негосударственных организаций.

Кроме того, дополнительным условием обеспечения функционирования такой системы должно стать широкое общественное обсуждение промежуточных и итоговых результатов анализа эффективности бюджетных расходов.

Принципиальной задачей формирования системы анализа эффективности бюджетных расходов является применение результатов полученной оценки в последующих бюджетных циклах, включая сокращение (увеличение) объемов финансовых ресурсов в зависимости от итоговых оценок, выработка конкретных планов по минимизации выявленных локальных и общих препятствий эффективного использования бюджетных средств.

VI. Повышение эффективности оказания муниципальных услуг

В 2012 году завершился переходный период реформирования муниципальных учреждений (далее - учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения муниципальных услуг и работ, предусмотренного Федеральным законом № 83-ФЗ.

В рамках реализации указанной реформы необходимо проводить работу по существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь, в том числе, за счет четкой увязки состава и объема услуг с обязательствами органов местного самоуправления, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности, при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части муниципальных услуг (работ) в рыночный сектор (при репрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

Для повышения качества и доступности муниципальных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1) Использование инструмента муниципального задания на оказание муниципальных услуг при стратегическом и бюджетном планировании, обеспечение взаимосвязи муниципальных программ и муниципальных заданий.

2) Оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов местного самоуправления.

3) Переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом их отраслевой специфики).

4) Расширение практики привлечения к оказанию муниципальных услуг негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации вопросов местного значения повысит конкуренцию среди юридических лиц, а, следовательно, обеспечит и рост качества оказания муниципальных услуг населению.

5) Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в муниципальных учреждениях.

Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства учреждений в части взимания платы за оказание муниципальных услуг, гарантированных населению за счет местного бюджета, а также предусмотреть меры по исключению из практики деятельности учреждений "теневых" платных услуг.

6) Внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых муниципальных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в учреждениях принципов "эффективного контракта".

В рамках перехода к "эффективному контракту" в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

VII. Управление муниципальным долгом

Политика в области муниципального долга в муниципальном образовании Коломна будет направлена на обеспечение сбалансированности местного бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости.

Политика по управлению муниципальным долгом на предстоящий период, как и в предыдущие годы, будет строиться на принципах жесткого контролирования объема долга и расходов на его обслуживание, недопущения необоснованных заимствований,

сохранения необходимых условий снижения стоимости и оптимальных сроков заимствований.

Параметры муниципального долга, расходов на его обслуживание и расходов, связанных с осуществлением полномочий по управлению муниципальным долгом рассчитываются и отражаются в местном бюджете в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Реальные объемы привлечения будут зависеть от потребностей местного бюджета в заемных источниках финансирования дефицита бюджета.

VIII. Обеспечение открытости и прозрачности муниципальных финансов

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов местного самоуправления, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления муниципальными финансами в целом.

Открытость бюджета - основа для повышения информированности и вовлеченности целевых аудиторий.

В соответствии со стандартами лучшей мировой практики для обеспечения финансовой прозрачности необходимы:

- общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития муниципальных финансов муниципального округа Коломна;
- открытость деятельности органов местного самоуправления по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрение и утверждение Муниципальным советом бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами муниципальных программ;
- регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности местной администрации по управлению муниципальными финансами, в том числе на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;
- публикация местного бюджета в интернете;
- обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении бюджетных средств;

В связи с этим необходимо обеспечить публичность процесса управления

муниципальными финансами муниципального округа Коломна, правовой основой для которой должно стать нормативно-правовое закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым муниципальным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме.

Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1) Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах решений в сфере управления муниципальными финансами муниципального округа Коломна. Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов.

Необходимо обеспечить:

- освещение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики в муниципальном образовании, обоснование муниципальных расходов и обеспечение их взаимосвязи с достигнутыми количественными и качественными показателями деятельности;
- постепенное предоставление бюджетной информации в режиме реального времени, доступной для всех заинтересованных пользователей;
- публикацию бюджетной информации в формате открытых данных, соответствующем установленным требованиям;
- возможность учета мнения граждан в управлении бюджетным процессом.

2) Регулярная публикация "бюджета для граждан" в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан о местном бюджете и отчетах об его исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении муниципальными финансами.

3) В условиях открытости и прозрачности в сфере управления муниципальными финансами возрастает значение бюджетной грамотности граждан в вопросах формирования и исполнения бюджета.

В этой связи необходимо организовать проведение мероприятий по информированию общественности о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

4) Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улучшение системы управления муниципальными финансами в муниципальном образовании Коломна.