Приложение

к постановлению

Правительства Орловской области

от 23 сентября 2019 г. N 534

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

НА 2020 - 2022 ГОДЫ

I. Общие положения

Основные направления бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2020 - 2022 годы разработаны в соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 4 Закона Орловской области от 26 декабря 2014 года N 1724-ОЗ "О бюджетном процессе в Орловской области", а также с учетом положений Налогового кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года N 1506 "О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений".

Основные направления бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2020 - 2022 годы определяют стратегические цели и задачи развития Орловской области и направлены на приоритетное исполнение указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года N Пр-294, адресное решение социальных задач, повышение качества государственных услуг, достижение конкретных общественно значимых результатов.

II. Основные направления бюджетной политики Орловской области на 2020 - 2022 годы

Базовая цель основных направлений бюджетной политики Орловской области на 2020 - 2022 годы (далее - бюджетная политика) - приведение расходов консолидированного бюджета Орловской области до расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований по данным консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определенного в порядке, установленном Правилами определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации".

Достижение указанной цели, а также обеспечение поэтапного сокращения общего объема долговых обязательств продиктовано и условиями заключенных между Министерством финансов Российской Федерации и Правительством Орловской области соглашений о предоставлении областному бюджету из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита и соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов Орловской области.

В таких условиях одним из ключевых вопросов бюджетной политики является обеспечение сбалансированного распределения имеющихся бюджетных ресурсов между текущими социальными расходами и расходами на развитие.

Бюджетная политика в части расходов направлена на сохранение преемственности в отношении определенных ранее приоритетов и их достижение и скорректирована с учетом текущей экономической ситуации и необходимостью реализации первоочередных задач социальной сферы, поставленных в указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

Кроме того, необходимо проводить мероприятия, направленные на рост доходного потенциала Орловской области и оптимизацию расходов областного бюджета, позволяющих обеспечить с 2020 года финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств Орловской области без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Основные задачи, направленные на достижение базовой цели бюджетной политики:

1) оптимизация расходов на государственное и муниципальное управление;

2) оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы;

3) совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

4) оптимизация мер социальной поддержки населения;

5) оптимизация расходов, связанных с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам;

6) оптимизация инвестиционных расходов, субсидий юридическим лицам и дебиторской задолженности;

7) сокращение просроченной кредиторской задолженности областного бюджета;

8) сокращение расходов на обслуживание долга;

9) совершенствование межбюджетных отношений.

Для каждой задачи сформирован набор мероприятий, достижение которых будет способствовать решению задачи.

1. В рамках решения задачи "Оптимизация расходов на государственное и муниципальное управление" в 2019 году проведена значительная работа по следующим направлениям:

1) устранение избыточных и дублирующих полномочий органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области (далее - исполнительные органы государственной власти), включая их реорганизацию;

2) централизация отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти путем их передачи для централизованного исполнения отдельному органу или подведомственному учреждению.

При этом в 2020 - 2022 годах необходимо продолжить проведение следующих мероприятий:

1) оптимизация расходов на текущее содержание исполнительных органов государственной власти, в том числе на основе сокращения численности государственных гражданских служащих Орловской области, в том числе установление запрета на увеличение численности государственных гражданских служащих Орловской области и численности работников казенных учреждений Орловской области;

2) централизация отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти путем их передачи для централизованного исполнения отдельному органу или подведомственному учреждению, в том числе:

а) централизация бюджетного учета в части полномочий получателей бюджетных средств;

б) развитие системы централизованного учета и переход на отраслевую централизованную бухгалтерию;

в) дальнейшая централизация бюджетного и бухгалтерского учета на основе принципов "Электронного бюджета";

г) передача специализированным учреждениям отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти, в том числе:

по обеспечению оперативного взаимодействия Губернатора Орловской области и Правительства Орловской области с органами исполнительной государственной власти Российской Федерации;

обеспечению деятельности мировых судей;

материально-техническому обеспечению деятельности;

3) дальнейшее развитие предоставления государственных услуг в электронной форме;

4) установление запрета на принятие новых расходных обязательств Орловской области, включая создание новых государственных учреждений (за исключением случаев, когда государственное учреждение создается для обеспечения оптимизации расходов областного бюджета);

5) повышение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Орловской области, в целях организации деятельности исполнительных органов государственной власти.

2. В рамках решения задачи "Оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы":

1) мониторинг непревышения значений целевых показателей заработной платы в целях исполнения подпункта "ж" пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 года N Пр-294 об обеспечении контроля за сохранением достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и уровнем средней заработной платы в регионе;

2) увеличение объема расходов за счет доходов от внебюджетной деятельности учреждений Орловской области, в том числе за счет эффективного использования принадлежащего им на праве оперативного управления имущества;

3) анализ нагрузки на бюджетную сеть (количество бюджетных учреждений Орловской области, контингент, количество персонала, используемые фонды, объемы и качество предоставляемых государственных услуг в разрезе бюджетных учреждений Орловской области);

4) реализация программы реорганизации бюджетной сети (по отраслям);

5) укрупнение или объединение учреждений Орловской области, загруженных менее чем на 50%;

6) создание центров коллективного пользования (высокооснащенных кабинетов) на базе школ, дворцов культуры, музеев, библиотек, колледжей, предоставляющих возможность реализации творческого потенциала получателей услуг посредством использования современного оборудования, программного обеспечения, доступа к библиотечному фонду и современным обучающим технологиям;

7) реализация (продажа) излишнего, консервация неиспользуемого имущества учреждений Орловской области, анализ возможностей выделения земельных участков для их последующей реализации (сдачи в аренду);

8) уменьшение численности обслуживающего персонала и непрофильных специалистов учреждений Орловской области, в том числе сторожей, поваров, уборщиков помещений, водителей, завхозов, электриков, рабочих, слесарей, плотников;

9) передача несвойственных функций бюджетных учреждений Орловской области на аутсорсинг (организация теплоснабжения, организация питания школьников, уборка помещений, транспортное обеспечение обучающихся), вывод медицинских работников детских садов и школ в систему здравоохранения;

10) включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения государственного задания, а также отказ от содержания имущества, неиспользуемого для выполнения государственного задания;

11) реализация мероприятий по энергосбережению;

12) повышение качества и расширение спектра государственных услуг, в том числе перечня платных услуг, связанных с основной и сопутствующей деятельностью учреждений Орловской области;

13) расширение форм предоставления государственных услуг, в том числе создание передвижных медицинских комплексов, передвижных библиотек.

3. В рамках решения задачи "Совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд":

1) оптимизация расходов на укрепление материально-технической базы бюджетных и автономных учреждений Орловской области;

2) увеличение объемов проводимых совместных закупок для нужд исполнительных органов государственной власти и учреждений Орловской области;

3) анализ закупок малого объема, а также принятие решения о целесообразности применения специализированного программного обеспечения для проведения закупок малого объема на единой электронной площадке;

4) включение требований по организации закупок, в том числе по централизации закупочной деятельности, совместным закупкам, предварительной экспертизе ценообразования, в состав условий предоставления субсидий местным бюджетам.

4. В рамках решения задачи "Оптимизация мер социальной поддержки населения":

1) индексация социальных выплат, установленных отдельным категориям граждан законодательством Орловской области, в размерах, соответствующих требованиям соглашения с Министерством финансов Российской Федерации, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации;

2) исключение из числа получателей мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг членов семей носителя льготы, кроме нетрудоспособных иждивенцев, совместно с ним проживающих и находящихся на его полном содержании, за исключением случаев, установленных законодательством;

3) введение дополнительных критериев при назначении предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, способствующее сокращению прироста численности получателей;

4) продолжение работы по введению критериев нуждаемости в правила назначения предоставления мер социальной защиты населения;

5) совершенствование мер административного характера по социальным выплатам, в том числе изменение периодичности подтверждения права на льготу, повышение эффективности проверки сведений о доходах получателей мер социальной поддержки, увеличение кратности выплат;

6) оптимизация расходов на страховые взносы на неработающее население за счет проведения работы по актуализации сведений о численности неработающего населения (в том числе на основе взаимодействия с соответствующими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти).

5. В рамках решения задачи "Оптимизация расходов, связанных с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам":

1) анализ причин возникновения и принятие плана сокращения дебиторской задолженности;

2) оптимизация тарифной политики;

3) организация претензионной работы по государственным контрактам и договорам учреждений Орловской области.

6. В рамках решения задачи "Оптимизация инвестиционных расходов, субсидий юридическим лицам и дебиторской задолженности":

1) сокращение объемов незавершенного строительства по объектам, сроки завершения которых значительно превысили плановые или строительство прекращено;

2) оценка указанных объектов незавершенного строительства на предмет целесообразности продолжения строительства или продажи по остаточной стоимости;

3) сокращение случаев авансирования капитальных расходов, оплата объектов с низкой стоимостью только после введения в эксплуатацию, установление минимального размера фактически произведенных подрядчиком расходов, при достижении которых осуществляется их оплата;

4) планирование расходов областного бюджета на софинансирование капитального строительства объектов, предусмотренных федеральными государственными программами, с учетом реального прогноза доходов областного бюджета. Исключение случаев возврата в федеральный бюджет субсидий на софинансирование объектов капитального строительства по причине невыполнения Орловской областью условий соглашений;

5) совершенствование механизма отбора наиболее эффективных инвестиционных проектов для полного либо частичного финансирования за счет бюджетных средств в рамках программного бюджета и для бюджетных инвестиций, осуществляющихся в непрограммной форме, на основе системы разработанных критериев оценки эффективности.

7. В рамках решения задачи "Сокращение просроченной кредиторской задолженности областного бюджета":

1) проверка обоснованности возникновения и достоверности отражения в годовой отчетности кредиторской задолженности, в том числе просроченной, учреждений Орловской области;

2) инвентаризация государственных контрактов и договоров, заключенных учреждениями Орловской области, на соответствие утвержденным лимитам бюджетных обязательств и планам финансово-хозяйственной деятельности;

3) проведение инвентаризации кредиторской задолженности с целью списания задолженности с истекшим сроком исковой давности, в том числе в отношении подведомственных исполнительным органам государственной власти учреждений;

4) осуществление ежемесячного мониторинга просроченной кредиторской задолженности учреждений Орловской области, анализ причин возникновения задолженности.

8. В рамках решения задачи "Сокращение расходов на обслуживание долга":

1) сокращение объема коммерческих заимствований;

2) установление ограничений на привлечение новых заимствований.

9. В рамках решения задачи "Совершенствование межбюджетных отношений":

1) проведение работы по заключению с главами местных администраций (руководителями исполнительно-распорядительных органов) муниципальных образований, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из областного бюджета и (или) доходы по заменяющим указанные дотации дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц, соглашений, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципального района (городского округа);

2) обеспечение сбалансированности местных бюджетов;

3) создание условий для сокращения муниципального долга;

4) содействие формированию устойчивой собственной доходной базы местных бюджетов, создание стимулов к ее наращиванию;

5) создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами, эффективности расходования бюджетных средств и ответственности органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области за проводимую бюджетную политику.

III. Основные направления налоговой политики

Орловской области на 2020 - 2022 годы

Налоговая политика Орловской области на 2020 - 2022 годы обеспечивает преемственность целей и задач налоговой политики предыдущего периода и направлена на увеличение доходов консолидированного бюджета Орловской области за счет оптимизации налоговой нагрузки, отмены неэффективных налоговых льгот, повышения эффективности системы налогового администрирования.

Работа по мобилизации доходов в Орловской области будет продолжена в рамках реализации постановления Правительства Орловской области от 1 апреля 2014 года N 74 "О создании межведомственной комиссии по легализации заработной платы и объектов налогообложения в Орловской области", постановления Правительства Орловской области от 8 февраля 2013 года N 29 "О межведомственной рабочей группе по координации мероприятий, проводимых в целях повышения роли имущественных налогов в формировании регионального и местных бюджетов", распоряжения Правительства Орловской области от 5 августа 2019 года N 380-р.

Основными направлениями налоговой политики Орловской области на 2020 - 2022 на ближайшую перспективу являются:

1. Мобилизация резервов доходной базы консолидированного бюджета Орловской области:

1) усиление работы по погашению задолженности по налоговым и неналоговым платежам в бюджеты всех уровней;

2) активизация мероприятий по выявлению, постановке на налоговый учет и привлечению к налогообложению обособленных подразделений, головные организации которых расположены за пределами Орловской области;

3) продолжение работы, направленной на повышение объемов поступлений в бюджеты Орловской области налога на доходы физических лиц: создание условий для роста общего объема фонда оплаты труда в регионе, легализация заработной платы, доведение ее до среднеотраслевого уровня, активизация работы по легализации теневой занятости, проведение мероприятий по сокращению задолженности по налогу на доходы физических лиц;

4) продолжение работы по расширению налоговой базы по имущественным налогам путем выявления и включения в налогооблагаемую базу недвижимого имущества и земельных участков, которые до настоящего времени не зарегистрированы или зарегистрированы с указанием неполных сведений, необходимых для исчисления налогов;

5) оптимизация налоговых льгот и иных преференций, предоставляемых субъектам хозяйственной деятельности, в том числе исходя из оценки востребованности этих льгот и преференций и их экономического эффекта;

6) повышение эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Орловской области;

7) оптимизация ставок арендной платы и сокращение размеров задолженности по арендной плате за земельные участки, аренду имущества;

8) включение неэффективно используемого имущества в программу приватизации Орловской области;

9) рассмотрение целесообразности перехода на налогообложение имущества организаций с использованием кадастровой стоимости в отношении таких объектов, как административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них, нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

2. Стимулирование инвестиционной деятельности:

1) совершенствование мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов, оказывающих влияние на рост налогового потенциала;

2) сохранение и расширение государственной поддержки субъектам малого и среднего бизнеса путем предоставления налоговых преференций.

3. Совершенствование налогового администрирования:

1) повышение ответственности администраторов доходов за эффективное прогнозирование, своевременность, полноту поступления и сокращение задолженности администрируемых платежей;

2) повышение качества и эффективности совместной работы органов власти всех уровней по усилению администрирования доходов в рамках деятельности межведомственных рабочих групп по платежам в областной и местные бюджеты;

3) продолжение работы органами власти всех уровней по легализации прибыли и убытков организаций, допускающих искажения в налоговом учете, легализации "теневой" заработной платы, взысканию задолженности по налоговым и неналоговым доходам, реализации мероприятий по повышению роли имущественных налогов в формировании доходов консолидированного бюджета.