

ПРОГРАММА
реформирования муниципальных финансов
муниципального образования Чарышский район
Алтайского края
на 2006 – 2007 годы

ПАСПОРТ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЧАРЫШСКИЙ РАЙОН АЛТАЙСКОГО
КРАЯ НА 2006 – 2007 ГОДЫ

Наименование Программы:

Программа реформирования муниципальных финансов муниципального образования Чарышский район Алтайского края на 2006 – 2007 годы (далее – Программа)

Основание для разработки Программы:

Распоряжении администрации Алтайского края от 19.05.2006 года №243-р, приказ комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике от 1 июня 2006 года № 27

Заказчик Программы:

Администрация Чарышского района

Цели Программы:

- Повышение эффективности функционирования системы управления финансами для обеспечения дальнейшего социального развития муниципального образования Чарышский район, повышения качества предоставляемых населению бюджетных услуг и уровня жизни жителей Чарышского района;
- создание благоприятных условий для экономического развития Чарышского района и привлечения инвестиций;
- получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления Чарышского района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения Чарышского района.

Задачи Программы:

- повышение прозрачности системы региональных и местных финансов, качества и достоверности бюджетного учета и отчетности;
- повышение качества управления общественными финансами муниципального образования Чарышского района;

- развитие системы казначейского исполнения бюджетов муниципального образования Чарышский район;
- модернизация бюджетного процесса, связанная с внедрением новых информационных технологий, позволяющих обеспечить более высокий уровень финансового планирования и финансового контроля;
- обеспечение реалистичности бюджета муниципального образования Чарышский район, безусловное выполнение обязательств перед бюджетополучателями и кредиторами;
- реализация административной реформы, оптимизация структуры и задач органов местного самоуправления Чарышского района;
- внедрение передовых методов управления финансами, включая переход к принципам бюджетирования, ориентированного на результат;
- внедрение системы стандартизации предоставляемых бюджетных услуг и среднесрочного финансового планирования;
- создание системы управления кредиторской и дебиторской задолженностью, конкурентных механизмов и процедур размещения муниципального заказа

Сроки реализации Программы:

2006 – 2007 гг.

Перечень основных направлений реализации Программы:

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- внедрение принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат;
- проведение административной реформы;
- создание условий для развития доходной базы муниципального образования Чарышский район;
- совершенствование долговой политики;

Исполнители Программы:

- Администрация Чарышского района;
- Чарышский районный Совет народных депутатов;
- Управление делами администрации Чарышского района;
- Управление сельского хозяйства администрации Чарышского района;
- Комитет по экономике и управлению имуществом администрации Чарышского района;
- Комитет по социальной защите населения;
- Комитет по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района;
- Комитет по образованию администрации Чарышского района;
- Комитет по культуре администрации Чарышского района;
- МУЗ "Чарышская ЦРБ";
- Юридический отдел администрации Чарышского района;
- Отдел по труду администрации Чарышского района.

Объемы и источники финансирования Программы:

Общий объем финансирования программы – 10 млн. рублей, в том числе:

2,0 млн.рублей – за счет средств районного бюджета муниципального образования Чарышский район (2006 год – 0,5 млн.руб., 2007 год – 1,5 млн.руб.);

10,0 млн.рублей – софинансирование за счет субсидий краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов

Ожидаемые результаты от реализации Программы:

- Создание (совершенствование) нормативной правовой базы Чарышского района, регулирующей основные направления реформирования муниципальных финансов Чарышского района;
- сокращение размера муниципального долга Чарышского района;
- сокращение расходов на обслуживание муниципального долга;
- ликвидация кассовых разрывов районного бюджета;
- увеличение поступлений в районный бюджет в результате более эффективного использования муниципальной собственности;
- увеличение налоговых доходов районного бюджета за счет более эффективного использования средств районного бюджета, направленных на поддержку реального сектора экономики;
- снижение недоимки по налогам и сборам в районный бюджет;
- улучшение качества предоставляемых бюджетных услуг;
- повышение уровня управления муниципальными финансами в результате повышения квалификации муниципальных служащих;
- создание системы стимулирования муниципальных образований поселений в результате реформирования муниципальных финансов

Система организации контроля за реализацией Программы:

Контроль за реализацией программы осуществляется главой Чарышского района, Чарышским районным Советом народных депутатов, комитетом по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района, руководителями комитетов и отделов администрации Чарышского района (по соответствующим направлениям Программы)

ВВЕДЕНИЕ

Особенность Программы заключается в её комплексном подходе к достижению главной стратегической цели посредством реализации основных мероприятий, предусмотренных Программой, через следующую систему целей, оказывающих влияние на весь ход социально-экономических реформ:

- повышение эффективности функционирования системы управления финансами для обеспечения дальнейшего социального развития

Чарышского района, повышения качества предоставляемых населению бюджетных услуг и уровня жизни жителей Чарышского района;

- создание благоприятных условий для экономического развития Чарышского района и привлечения инвестиций;
- получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления Чарышского района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения Чарышского района.

Достижение устойчивого экономического роста невозможно без повышения эффективности деятельности в финансово-бюджетной сфере муниципального образования на новом, качественно более высоком уровне.

Данная цель должна быть достигнута за счет:

- повышения прозрачности системы местных финансов, качества и достоверности бюджетного учета и отчетности;
- развития системы казначейского исполнения бюджетов муниципального образования Чарышский район, Алтайского края;
- модернизации бюджетного процесса, связанной с внедрением новых информационных технологий, позволяющих обеспечить более высокий уровень финансового планирования и финансового контроля;
- обеспечения реалистичности районного бюджета, безусловное выполнение обязательств перед бюджетополучателями и кредиторами;
- проведения реструктуризации бюджетной сети с целью повышения эффективности ее функционирования, оптимизации состава муниципального имущества;
- разработки стандартов качества предоставляемых бюджетных услуг и финансовых нормативов;
- реализации административной реформы, оптимизации структуры и задач органов исполнительной власти муниципального образования;
- повышения квалификации муниципальных служащих;
- внедрения передовых методов управления муниципальными финансами, в частности, переход к принципам бюджетирования, ориентированного на результат, внедрение системы стандартизации предоставляемых бюджетных услуг, среднесрочного финансового планирования, создания системы управления муниципальным долгом, конкурентных механизмов и процедур закупок.

Реализация Программы позволит не только существенно повысить эффективность работы органов местного самоуправления, но и создаст необходимые предпосылки для формирования механизмов устойчивого роста экономики и инвестиционного климата в Чарышском районе.

Программа имеет необходимое финансово-экономическое обоснование, информационно-аналитическое и кадровое обеспечение, а также

возможность реализации предусмотренных мероприятий в установленные сроки на условиях софинансирования.

Концепция программы реформирования муниципальных финансов муниципального образования Чарышский район, Алтайского края на 2006 – 2007 годы

Предлагаемая концепция Программы реформирования муниципальных финансов на 2006?2007 годы предполагает комплексную реализацию совокупности направлений и мероприятий, направленных на достижение главных целей Программы:

- повышение эффективности функционирования системы управления финансами для обеспечения дальнейшего социального развития Чарышского района, повышения качества предоставляемых населению бюджетных услуг и уровня жизни жителей Чарышского района;
- создание благоприятных условий для экономического развития Чарышского района и привлечения инвестиций;
- получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения Чарышского района.

Концепция разработанной Программы предусматривает как механизмы её реализации, так и инструменты по оценке полученных результатов. Обеспечение комплексного результата повышения эффективности и качества функционирования системы не только управления финансами, но и всей бюджетной системы муниципального образования Чарышский район заключается, в конечном счете, в повышении качества бюджетных услуг, предоставляемых населению района.

1.1. Краткое описание социально-экономического положения муниципального образования Чарышский район Алтайского края

Чарышский район расположен на высокогорной территории в южной части Алтайского края и занимает площадь 688140 гектаров или 6881,4 квадратных километров. Площадь земель лесного фонда составляет 445815 гектар или 64,8% от всей площади района, земли водного фонда – 1623 гектаров, земли поселений – 1957 гектаров, земли промышленности, транспорта и связи – 597 гектаров, земли запаса – 4732 гектара и земли сельскохозяйственного назначения – 233416 гектаров или 33,9% от общих земель района.

Из земель сельскохозяйственного назначения сельскохозяйственные угодья составляют 206806 гектаров (30,1%), которые распределяются следующим образом: пашня – 40229 (5,8%), сенокосы – 51475 (7,5%), пастбища – 115102 (16,7%).

На территории района расположено 32 населённых пункта, плотность населения при численности 14300 человек, составляет 2,07 жителя на один квадратный километр (при среднем по краю 15,3 человек/кв.км). Административно в структуру района входит 32 населённых пункта, объединённых в девять поселений. Численность населения восьми поселений составляет от 1000 до 1700 человек. В

девятое поселение входит административный центр района – с. Чарышское с численностью населения 3,5 тыс. чел, расположенное в 310 км от города Барнаула и в 183 км от ближайшей железнодорожной станции г.Алейска.

Характерной особенностью района является разбросанность района, разбросанность пахотных участков с крутизной склонов от 4 до 9 градусов. При средней площади этих участков в 24,5 гектара, их количество достигает 1625, то есть, в районе налицо "лоскутное земледелие", характерное для горной местности. Зачастую, переезд с поля на поле занимает больше времени, чем на основную работу, поскольку расстояние между полями, с учетом объездов, достигает 8–10 км, а иногда и 20 км. В связи с этими факторами, значительно затруднена доставка в поле во время посевной семян, удобрений, ГСМ, запасных частей и других необходимых материалов, а во время уборочных работ – доставка зерна и другой сельхозпродукции с полей к местам складирования, отсюда перерасход ГСМ, резины, запасных частей. Транспортное обслуживание сельского хозяйства в районе осуществляется преимущественно по бездорожью, по крутым склонам, при отсутствии мостов и переездов через лога и речки, что приводит к удорожанию транспортных расходов примерно в 1,5 раза. Условия высокогорья существенным образом влияют и на работу ЖКХ района, отдалённость и нередко ограниченно сезонно пропускная способность дорожной сети приводят к удорожанию транспортных расходов на доставку угля в села района, что в свою очередь приводит к увеличению тарифов на ЖКУ.

Экономика

Сельское хозяйство

Географическое положение Чарышского района оказало существенное влияние на развитие реального сектора экономики и предпринимательства.

Особенности природного ландшафта – гористая местность, отсутствие достаточного количества равнинных земель обусловили животноводческую специализацию сельского хозяйства района. Удаленность от основных потребителей продукции и незначительный объем межрайонных операций оказали влияние на промышленность района, которая ориентирована только на переработку местного сырья. Удаленность от крупных оптовых рынков (складов) приобретения продукции, высокие транспортные издержки по доставке этих товаров на территорию района оказывают негативное влияние на развитие предпринимательства, сужают ассортимент продаваемой продукции и стимулируют население района к приобретению товаров за пределами территории.

В силу специфики природно-климатических и ландшафтных условий основной отраслью специализации района является животноводство (мясо-молочного направления), производство пантов маралов и оленей, коневодство, пушное звероводство и пчеловодство.

Производством сельскохозяйственной продукции в районе занимается 9 сельскохозяйственных предприятий и 39 фермерских хозяйств. Основной объем валового производства сельскохозяйственной продукции приходится на хозяйства населения (55%), где производится большая часть мяса и молока, весь объем картофеля и овощей. Сельхозпредприятия района, удельный вес

которых составляет 44%, занимаются возделыванием зерновых культур, производством молока и мяса, мараловодством и пчеловодством. Объем производимой продукции крестьянскими (фермерскими) хозяйствами незначителен и составляет чуть более 1%. В структуре валовой продукции на долю животноводства приходится 65%, на долю растениеводства – 25% от общего объема производимой сельскохозяйственной продукции.

Среди сельскохозяйственных предприятий наибольший удельный вес в объеме производства занимают 3 хозяйства: ГП ОПХ "Новоталицкое", ЗАО "Сосновское" и ЗАО "Сибирь" – 57,0%.

Основные показатели в животноводческой отрасли имеют тенденцию к снижению. В 2002–2005 годах сократилось поголовье КРС на 17,7%, коров – на 14,5%. Сокращение поголовья скота происходит во всех категориях хозяйств. Повышение продуктивности коров в 2005 году не смогло компенсировать спад поголовья, что привело к снижению производства молока. Свины, овцы и козы содержатся только в хозяйствах населения.

Особое значение в развитии экономики района имеет пантовое мараловодство. Эта отрасль дает уникальную продукцию, имеющую широкую сферу применения и объемные рынки сбыта. Чарышский район – ведущий производитель пантов в Алтайском крае, на него приходится около 40% производства консервированных пантов в крае. Мараловодством в районе занимаются 7 сельхозпредприятий из 9.

Мараловодство обеспечивает стабильное поступление выручки сельхозпредприятиям района, обеспечивает высокую рентабельность реализации животноводческой продукции.

Состояние отрасли животноводства в районе находится в прямой зависимости от уровня обеспеченности необходимой кормовой базой. Недостающее количество кормов сельхозтоваропроизводители приобретают за пределами района, но ограниченные финансовые возможности сельскохозяйственных предприятий не всегда позволяют восполнить этот недостаток.

Растениеводство выполняет подчиненную функцию, которая заключается главным образом в производстве кормовых культур и фуражного зерна (ячмень, овес и др.). Кормовые культуры в структуре посевных площадей района занимают практически 56% посевной площади, зерновые культуры – немногим более третьей части посевов. Кроме того, сельхозпредприятия района имеют небольшие площади подсолнечника на зерно. Картофель и овощи выращиваются в личных подсобных хозяйствах населения, их объемы производства достаточно стабильны.

Сложный ландшафт для возделывания сельхозкультур обуславливает высокую трудоемкость и затратность производства зерновых, что в совокупности с ухудшением материально-технической базы сельскохозяйственных предприятий приводит к сокращению площадей посева и снижению валового сбора культур, ухудшает обеспеченность животноводства зернофуражом. Площадь посева зерновых культур в 2002–2005 годах сократилась на 9,5%.

Актуальной является проблема выбытия парка сельскохозяйственной техники (тракторов и комбайнов). Степень износа основных средств в сельскохозяйственных организациях составляет более 50%.

На протяжении последних лет по результатам финансово-

хозяйственной деятельности сельскохозяйственные предприятия района получают прибыль. Удельный вес убыточных предприятий невысок – 10–15%. В 2002–2005 годах рентабельны в сельском хозяйстве района как растениеводство, так и животноводство. Основная доля прибыли аккумулируется в животноводстве, в основном за счет продукции мараловодства.

Промышленность

Промышленный потенциал района представлен 6 предприятиями: ОАО "Чарышский МСЗ", ООО "Торговый Дом", МУП "Чарышская типография", ООО "Кварц", ООО "Чарышский агролесхоз", ООО "Надежда".

В отраслевой структуре промышленности района 68,2% занимает пищевая и перерабатывающая промышленность, остальная часть приходится на теплоэнергетику (24%), лесную, деревообрабатывающую промышленность и прочие производства (7,8%).

Основной номенклатурой продукции, выпускаемой в районе предприятиями промышленности, являются сыры жирные, масло животное, мясо, включая субпродукты 1 категории, хлеб и хлебобулочные изделия. Кроме того, в районе производится цельномолочная продукция, мука, кондитерские изделия, деловая древесина и пиломатериал.

В общекраевом объеме производства промышленной продукции доля Чарышского района составляет 0,13%, на душу населения производится продукции на 4,9 тыс. рублей (48 место в крае). В 2005 году объем отгруженных товаров собственного производства района составил 67,6 млн. рублей, в том числе по кругу крупных и средних предприятий – 45,8 млн. рублей. Индекс промышленного производства по полному кругу предприятий сложился на уровне 114,4%.

В связи с этим объем производства в районе за четыре последних года (2002 – 2005 годы) увеличился на 5,3%, что выше темпов прироста в целом по краю – 4,9%. В рейтинге районов края по индексу промышленного производства район с 20 места, занимаемого им в 2002 году, поднялся до 14 в 2005 году.

Среднесписочная численность работников крупных и средних предприятий района в 2005 году составила 204 человека или 4,0% от занятых в экономике района и уменьшилась по сравнению с 2002 годом на 109 человек. Это связано с тем, что ОАО "Чарышский маслосырзавод" в 2005 году перешел в разряд малых предприятий. В 2005 году по кругу крупных и средних промышленных предприятий сальдированный финансовый результат получен отрицательный, убытки составили 1883 тыс. рублей. Кредиторская задолженность промышленных предприятий на начало 2006 года более чем в 2,4 раз превысила дебиторскую и составила 22 млн. рублей. На промышленных предприятиях района наблюдается тенденция увеличения затрат на рубль произведенной продукции: в целом по крупным и средним предприятиям промышленности с 92 коп. на рубль произведенной продукции в 2002 году до 2,56 коп. в 2005 году. При этом, в структуре затрат доля материальных затрат увеличилась с 70,6% до 78,5%, на оплату труда увеличилась с 14,5% до 19,6%.

Основным бюджетообразующим предприятием района остается ОАО "Чарышский МСЗ", удельный вес которого составляет 6% в общей

сумме перечисленных налогов. ОАО "Чарышский МСЗ" имеет краевой и межрегиональный рынок сбыта, его продукция поставляется в г.г. Барнаул, Новосибирск, на Дальний Восток. По рейтингу инвестиционной привлекательности ОАО "Чарышский маслосырзавод" относится к предприятиям со средней степенью привлекательности. К средним предприятиям района относится ООО "Торговый дом" (10,5% в объеме производства крупных и средних предприятий). Выпускаемая продукция - хлеб и хлебобулочные изделия, кондитерские изделия, производство которых составило в 2005 году соответственно 250,3 т и 1,4 т.

Объем производства промышленной продукции предприятия в 2005 году в денежном выражении сложился в сумме 4798 тыс. рублей (116,5% в действующих ценах), численность работающих увеличилась на 4 человек и составила 61 человек, среднемесячная заработная плата одного работающего по основному виду деятельности - 2992,4 рубля и увеличилась по сравнению с 2004 годом почти на 21.6%.

Яркими представителями малого бизнеса в районе являются 3 предприятия: ООО "Чарышский Агролесхоз", ООО "Надежда", ООО "Кварц".

ООО "Чарышский Агролесхоз" производит пиломатериал (половую рейку, оконные и дверные блоки и др. продукцию), ежегодно наращивая объемы продукции. Численность работающих на предприятии - 23 человека, среднемесячная заработная плата - 1703 рубля за 2005 год. Объем производства 1050 тыс.рублей. ООО "Надежда" осуществляет пошив и ремонт верхней одежды, а также оказывает услуги парикмахерской и по ремонту обуви. Численность 18 человек, средняя заработная плата - 2733 рубля. Объем производства 897 тыс. рублей.

Малое предприятие ООО "Кварц" с численностью 4 человека и средней заработной платой 1392 руб. занимается на территории района добычей золота. В 2005 году добычей золота не занимались. Всего малое предпринимательство в районе представлено 15 предприятиями, осуществляющими свою деятельность на территории района (в 2002 году - 11).

Отраслевая структура численности малых предприятий в 2005 году сложилась следующим образом: 20% - сельское хозяйство, 40% - промышленность, 33% - торговля, транспорт - 7%.

Объем продукции, выпускаемый малым бизнесом с 2002 по 2005 гг., увеличился в 2 раза. Основная доля в структуре объема произведенной продукции принадлежит торговле - 68 %. Удельный вес транспорта в объеме составляет 14%, промышленности - 13%, сельского хозяйства - 5%.

Объем инвестиций в малом бизнесе за исследуемый период увеличился в 32 раза. Если в 2002-2004 гг. инвестиции направлялись только в сельское хозяйство, то в 2005 году 85,2% - в промышленность, 14,8% - в торговлю.

Важным направлением развития производственного потенциала района является увеличение количества и роли в экономике малых предприятий, оптимизация предоставления налоговых льгот, муниципальных гарантий.

Строительство, архитектура и ЖКХ

На развитие экономики и социальной сферы за счет всех источников финансирования направлено в 2002 году 25,9 млн. рублей, в 2003 – 27,3, в 2004 – 33,6, в 2005 – 34,3 млн. рублей инвестиций, что в сопоставимых ценах составляет соответственно 81, 100,4 и 86,6% к уровню прошлых лет. По объемам инвестиций район находится на 35 месте среди 60 районов края.

Основными источниками финансирования являются собственные средства предприятий, удельный вес которых находится на уровне 89,8%. Привлеченные средства состоят в основном из средств бюджетов всех уровней (10,2%).

За последние четыре года в районе введено 5,3 тыс. кв. метров жилья. Ввод жилья в 2002 году составил 100,4%; в 2003 году – 104,6%, в 2004 году – 78,9 %, в 2005–80,7 % к соответствующим периодам. 64,1% введенного жилья составляет индивидуальное жилищное строительство.

На начало 2006 года общая площадь жилищного фонда района составила 262,5 тыс.кв.м. Площадь ветхого и аварийного жилищного фонда уменьшилась незначительно: с 3,4 тыс.кв.м. в 2002 году до 3,1 тыс.кв.м. на начало 2006 года, что составило 1,2% к общему жилищному фонду. Увеличилась средняя обеспеченность населения жильем по району с 17,2 кв.м до 18,8 кв.м на 1 человека (в среднем по краю на начало 2006 года – 19,5 кв. м.).

Благоустройство жилищного фонда района характеризуется достаточно низким уровнем развития. На начало 2006 года 35,5% жилищного фонда было оборудовано водопроводом (по краю – 68,1%), 30,7% – канализацией (60,9%), 14,5% – ваннами (душами) (47,7%), 0,5% – горячим водоснабжением (39,7%), 5,5% – напольными электроплитами (27,1%). Вместе с тем, по уровню обеспеченности центральным отоплением от котельных (26,2%) и газификации (69,5%) жилищного фонда район значительно опережает среднекраевые показатели – на 9,4 и 5,6 процентных пункта соответственно.

По состоянию на начало 2006 года в районе имеется 14 водопроводов общей протяженностью 76,6 км и мощностью 5,1 тыс.куб.м. в сутки. Основной объем воды отпускается населению (60,1%), в среднем в сутки на 1 жителя отпуск воды составил в 2005 году 87,6 литров, в 2002 году – 94 литра, при среднекраевых значениях для сельской местности – 81,6 и 98 литров соответственно.

Всего в районе 36 источников теплоснабжения суммарной мощностью 75,6 Гкал/час. В 2005 году было отпущено 47,4 тыс. Гкал, из них населению – 18,3 тыс. Гкал (38,6%).

Объем возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг к нормативной стоимости за 2005 год составил 100%. На протяжении 2002–2005гг. он был выше среднекраевого значения, в 2005 году уровень возмещения населением затрат увеличился на 20,3 процентных пункта по сравнению с предыдущим годом, в то время как в целом по краю он вырос на 14,6 процентных пункта.

Уровень фактических платежей населения за жилье и коммунальные услуги в районе находится на сравнительно низком уровне, в 2002

и 2005 годах он значительно (на 24,5 и 30,2 процентных пункта) отставал от среднекраевых значений. В 2005 году было собрано больше платежей за оказанные жилищно-коммунальные услуги, чем начислено. Однако очевидно, что даже сбор 101% платежей в 2005 году, по отношению к начислению, не покрывает задолженность населения прошлых лет.

В районе активно применяются меры социальной защиты населения в части оплаты жилья и коммунальных услуг: семьям с низким доходом предоставляются субсидии.

Кредиторская задолженность предприятий, оказывающих услуги в жилищно-коммунальной сфере, в течение 2002-2005 годов увеличилась в 1,7 раза.

Дебиторская задолженность увеличилась в 1,6 раза, значительный удельный вес в структуре дебиторской задолженности занимают организации бюджетной сферы - 59,1%.

Финансовое положение предприятий, оказывающих услуги в жилищно-коммунальной сфере, остается сложным. По итогам 2005 года кредиторская задолженность превысила дебиторскую в 2,3 раза.

Социальные вопросы

Здравоохранение района располагает достаточными медицинскими кадрами: в медицинских органах и учреждениях работает 28 врачей и 127 средних медицинских работников, 32% врачей имеют квалификацию 1-ой категории, 14,2% - 2-ой, высшей категории - 7%; существует проблема текучести кадров. Уровень обеспеченности врачами на 10 тыс. населения составляет 20,1 (в среднем по краю - 44,2), средними медицинскими работниками - 91,4 (108,2).

Несмотря на то, что кадровый состав медицинских учреждений в основном укомплектован (отсутствует врач психиатр, нарколог, анестезиолог, эндокринолог в амбулатории), потребность в работниках ниже нормативной (норматив: 41 и 114,3 человек на 10 тыс. населения соответственно). В 2005 году обеспеченность больничными койками составила 125,9 коек на 10 тыс. населения (в среднем по краю - 114,6), амбулаторно-поликлиническими учреждениями - 207,9 (279,5). В районе в основном сохранена сеть лечебно-профилактических учреждений первичной медико-санитарной помощи: 3 участковых больницы, 2 врачебно-поликлинических учреждения, 22 фельдшерско-акушерских пункта, 1 центральная районная больница.

В последние годы в районе наблюдаются тенденции ухудшения здоровья населения. Об этом свидетельствует высокий уровень временной и стойкой потери трудоспособности. Уровень временной нетрудоспособности по всем заболеваниям в 2005 году составил 54,8 случая на 100 работающих (по краю - 48,2), со средней продолжительностью болезни 15,6 дней (по краю - 15,1).

Показатель первичного выхода на инвалидность взрослого населения района в сравнении с 2004 годом увеличился в 2 раза и составил 253,2 на 10 тыс. населения (по краю - 143,6). Среди лиц трудоспособного возраста этот показатель увеличился на 11,6% и составил 50,3 на 10 тыс. населения (по краю - 58,3). Рост заболеваемости увеличивает потребности населения в медицинских услугах и их ресурсном обеспечении. Для решения этих задач необходимо определение потребности в услугах и стандартизация услуг. Кроме этого, из-за удаленности учреждений от райцентра

необходима самостоятельность этих учреждений в расходах. Для контроля необходима установка целевых показателей, таких, как снижение уровня временной и стойкой потери трудоспособности, снижение первичного выхода на инвалидность взрослого населения района, мониторинг работы МУП и учреждений.

В Чарышском районе в 2005 году число нуждающихся в социальной помощи, поставленных на учет, составило 9400 человек или 67% населения района. Численность нуждающихся за последние три года увеличилась на 0,5%. Основными категориями малоимущего населения, нуждающегося в социальной помощи и поддержке, являются пенсионеры (28% от общей численности пенсионеров), в том числе инвалиды (32,4% данной категории граждан), члены многодетных и неполных семей (до 85%), семей с детьми-инвалидами (97%), опекаемые дети (93%), беременные женщины с различными видами патологии, а также члены семей работников с низким уровнем заработной платы. Безработные граждане обращаются за социальной помощью часто и составляют 50% от общей численности данной категории.

Из общего числа получающих социальную помощь значительную часть составляют пенсионеры (79,3%), получающие невысокую пенсию, в том числе инвалиды (более 68,3%).

Увеличивается общий размер затрат на все виды адресной помощи – с 814,6 тыс. рублей в 2002 году до 933 тыс. рублей в 2005 году. При этом следует отметить, что объем материальной помощи не является достаточным для решения всех острых проблем поддержки социально незащищенных граждан. Доля получивших различные виды адресной помощи в общем числе нуждающихся в 2005 году составила 28,9%, средний размер помощи – 343 рубля. Это позволяет лишь частично выравнивать несоответствие реальных доходов части населения прожиточному минимуму, снижать социальную напряженность в обществе.

В 2005 году в системе образования района действовало 38 учреждений, из них 28 общеобразовательных школ, 10 детских дошкольных учреждений.

В последние годы для района характерен рост численности детей в сети детских дошкольных учреждений. С 2002 года по 2005 год численность детей в дошкольных учреждениях увеличилась на 8%. В 2005 году детский сад посещали 448 ребенка. Обеспеченность детей ДДУ от общего числа детей в возрасте 1-7 лет составляет 37,9% (по краю – 46,2%). Из числа общеобразовательных школ: 13 учреждений начального образования, 5 – основного, 10 – среднего. Средние общеобразовательные школы расположены, в основном, в типовых зданиях, основные общеобразовательные и начальные общеобразовательные школы – в нетиповых. 46% школ имеют водопровод и центральное теплоснабжение, 36% – оснащены канализованием. В рамках послания Президента РФ необходимо ожидать резкий спрос на услуги детских дошкольных учреждений. Определение потребности в услугах и их стандартизация позволят перевести данные учреждения в муниципальные, что повысит ответственность учреждения за качество предоставляемых услуг, а посредством муниципального заказа – ответственность за рациональное использование средств.

Вместимость школ составляет 3597 мест, в них обучается в 2005-

2006 учебном году 1889 учащихся. В течение последних 4 лет численность учащихся ежегодно сокращалась примерно на 200 человек, в этой связи необходима оптимизация бюджетной сети. В начальных общеобразовательных школах фактическая загруженность составляет 55%, в средних и основных школах от 57%. В Краснопартизанской школе фактическая численность учащихся превышала нормативную. Тенденции снижения нагрузки на учебные заведения сохраняются. В 9-ти школах района ведется специальная профессиональная подготовка в 10-11-х классах с выдачей документа о присвоении профессии: водитель транспортных средств. Школы района обеспечены наглядными пособиями на 20% и компьютерами на 21%.

В учреждениях образования занято 278 педагогов, из них 69% с высшим образованием. Низкий уровень заработной платы работников образования (в 2005 году средняя заработная плата составила 3613 рубля), старение педагогических кадров (средний возраст учителей - 45 лет) в ближайшей перспективе обусловят их дефицит.

Расходы на образование составляют около 46,1% в общем объеме расходов бюджета. Для контроля использования средств необходима установка целевых показателей работы; таких, как качество знаний, выбытие по неуважительным причинам, снижение повторного обучения, получение профессий выпускниками 11 классов, охват летним отдыхом, образовательный уровень учителей. Около 67,8% всех расходов по отрасли направляются на оплату труда и начисления на заработную плату, 25,8% - на оплату коммунальных услуг.

В летний период работает детский лагерь "Рассвет" на берегу р.Чарыш.

В Чарышском районе в связи с особенностями его демографической структуры проблема социальной адаптации молодежи стоит наиболее остро. В районе в настоящее время проживает более 3,3 тыс. человек в возрасте от 16 до 29 лет или 23,7% всего населения. В районе принята "Программа содействия реализации молодежной политики на территории Чарышского района на 2004-2006 годы", выработана молодежная политика как система организационных, правовых, экономических и идеологических мер.

Сеть спортивно-оздоровительных учреждений района включает 11 спортивных залов, 21 спортивное сооружение, 7 стадионов, 26 плоскостных сооружений, детско-юношеский клуб физической подготовки. Сеть школьных спортивных залов и пришкольных спортивных городков реализует задачи как общего спортивного воспитания, так и формирования начального спортивного мастерства. В этой связи необходим учет потребности в услугах и их стандартизация.

Физической культурой и спортом в спортивных группах и секциях занимается 1590 человек (дети школьного возраста), или 11,0 % от общей численности проживающих на территории района.

В Чарышском районе сформировалась широкая сеть учреждений культуры: районный краеведческий музей, детская школа искусств, 23 библиотеки, 28 учреждений культурно-досугового типа, кинотеатр "Октябрь". Обеспеченность объектами культуры в районе одна из наиболее высоких в крае: на 10 тыс. населения приходится 16 библиотек (по краю - 5) и 20 учреждений культурно-досугового

типа (по краю – 5). Работу по хранению культурного наследия ведет районный краеведческий музей, в котором хранится 2546 предметов основного фонда. В основном все памятники истории и культуры являются муниципальной собственностью. В рамках оптимизации бюджетной сети необходимо определение потребности в услугах их стандартизации и перевод в немунципальные учреждения. Размещение муниципального заказа на данные услуги позволит развить инициативу, творческое отношение к предоставляемым услугам, привлечение дополнительных средств. В районе работают творческие коллективы: казачий народный хор, фольклорная группа "Синегорье", детский образцовый ансамбль "Любо", вокальная группа "Ивушка", ансамбль "Сударушка". Сложилась четкая система проведения фестивалей, конкурсов, выставок.

Книжный фонд библиотек составляет 201 тыс. экземпляров и увеличился за последний год на 2 тысячи. Состояние библиотечных фондов района, их комплектование во многих случаях не соответствуют требованиям действующих стандартов. В 2005 году увеличилась доля наиболее востребованных изданий – энциклопедий, справочников, хрестоматий.

Демография и уровень жизни населения

Демографическая ситуация в Чарышском районе характеризуется устойчивым снижением численности населения. С конца 90-х годов наблюдается устойчивое снижение численности населения, что обусловлено естественной убылью населения и отсутствием достаточного миграционного притока.

Чарышский район имеет достаточно низкий общий коэффициент рождаемости и относительно высокий – смертности.

В возрастной структуре населения на долю лиц трудоспособного возраста приходится 55,7% всего населения района, 20,1% составляет молодежь и 24,2% – пенсионеры. Демографическая нагрузка – на 1 000 человек трудоспособного возраста приходится 800 человек нетрудоспособного.

Среднегодовая численность работающих в организациях 5272 человек. Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости – 450 человек, из них признаны безработными 441 чел.

Преобладающая часть занятого населения сосредоточена на крупных и средних предприятиях, а также в сельском хозяйстве. В отраслевой структуре занятости населения порядка 21% приходится на промышленность, сельское хозяйство 44,2%. Высокий удельный вес приходится также на занятых в торговле и общественном питании. Между тем, следствием быстрого перетока рабочей силы из сельского хозяйства и промышленности в сферу услуг, значительна занятость в малом бизнесе (5,9% от работающих в организациях человек).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2005 г. выросла в соответствии с предыдущим годом на 163% и составила 2750 руб. Величина прожиточного минимума составила 2375 руб. на одного жителя (увеличилась на 113% к соответствующему периоду прошлого года). Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума составила 7651 человек, или 55% от общей

численности населения района.

Чарышский район характеризуется средними показателями развитости социальной сферы. Основные проблемы район испытывает в жилищно-коммунальном хозяйстве, характеризующемся высокой долей ветхого жилья и значительной изношенностью коммуникаций. Остро стоит проблема нехватки жилой площади и уровня ее благоустройства; площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя района (на конец года) – 18,8 м²; (30,7% жилого фонда оборудовано канализацией, 87,7% – центральным отоплением, в том числе централизованным отоплением – 26,2%).

Существует ряд проблем, которые оказывают негативное влияние на устойчивое развитие района. С целью стабилизации и улучшения уровня социально-экономического положения Чарышского района необходимо проведение реформ и выработка единой стратегии социального, экономического и финансового планирования. В районе предприняты шаги по реформированию промышленности, социальной сферы, развитию предпринимательства, повышению инвестиционной активности. Реализация Программы реформирования муниципальных финансов Чарышского района на 2006–2007 годы позволит существенно улучшить социально-экономическую ситуацию в районе и создать предпосылки для экономического и финансового роста.

1.2. Исходное состояние

Текущее состояние управления финансами Чарышского района свидетельствует, что за последние годы проделана определённая работа по совершенствованию бюджетного процесса, обеспечению прозрачности системы бюджетных финансов, управлению муниципальной собственностью, внедрению новых технологий в формировании и исполнении бюджета.

Бюджет муниципального образования Чарышский район в последнее время утверждается до начала финансового года на 2004 год бюджет района принят 29.12.2003 года, на 2005 год 24.12.2004 года. На 2006 год принят 27.12.2005 года, основные его параметры: доходы – 126356 тыс. рублей, в том числе 8842 тыс. рублей – собственные доходы районного бюджета, 117514 тыс. рублей – средства передаваемые из бюджетов других уровней; расходы – 126356 тыс. рублей, из которых 8831 тыс. рублей приходятся на общегосударственные расходы, 2689 тыс. рублей – расходы по разделу "национальная безопасность и правоохранительная деятельность", 22949 тыс. рублей – расходы по разделу "Жилищно-коммунальное хозяйство", 47028 тыс. рублей – расходы по разделу "Образование", 2687 тыс. рублей – расходы по разделу "Культура, кинематография, средства массовой информации", 13798 тыс. рублей – расходы по разделу "Здравоохранение и спорт", 12452 тыс. рублей – расходы по разделу "Социальная политика", 15675 тыс. рублей – межбюджетные трансферты.

Бюджет носит открытый, прозрачный характер. Расходы бюджета утверждаются по распорядителям бюджетных средств в разрезе разделов функциональной классификации, целевых статей и видов расходов, статей экономической классификации.

Утверждено положение о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в муниципальном образовании Чарышский район Алтайского края (Решение ЧРСНД № 111 от 27.12.2005).

В ходе рассмотрения проекта бюджета Чарышского района проводятся депутатские слушания, публичные слушания, проект бюджета рассматривается во всех комитетах, решение о бюджете публикуется в средствах массовой информации.

Отчет об исполнении бюджета представляется для рассмотрения в Чарышский районный Совет народных депутатов. Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального образования Чарышский район Алтайского края доводится до сведения общественности на публичных слушаниях, результаты которых учитываются при утверждении отчёта Чарышским районным Советом народных депутатов и публикуется в печати.

Налоговая и бюджетная политика в Чарышском районе ориентирована, прежде всего, на создание благоприятных условий для стимулирования инвестиционной активности организаций, упрощение системы налогообложения для малого бизнеса, улучшение налогового администрирования и повышения на этой основе собираемости налогов, совершенствование системы эффективного управления муниципальной собственностью.

Место, занимаемое бюджетом в финансовой системе Чарышского района, определяет значение бюджетного права в финансовом законодательстве муниципального района. Общие подходы в его развитии проявляются, прежде всего, в основных принципах. Одним из важных принципов бюджетного права является требование полноты бюджета, в соответствии с которым все прогнозируемые доходы и расходы должны быть представлены в бюджете в полном объеме.

Исходя из данного контекста исполнительная власть муниципального района не должна иметь каких-либо доходов и расходов, помимо тех, что предусмотрены бюджетом. Все доходы и расходы без уменьшений, вычетов или смещений в обязательном порядке получили санкцию представительной власти и находятся под контролем Чарышского районного Совета народных депутатов.

Важной характеристикой функционирования финансовой системы во времени является принцип ежегодного утверждения бюджета района. Принцип единства и полноты бюджета не создает привилегированное положение для отдельных статей при определении целесообразности и приоритетности муниципальных расходов. При формировании доходной базы муниципального образования используются прогнозируемые макроэкономические показатели района.

Привлечение ресурсов, отражаемых как муниципальный долг, осуществляется в рамках ограничений, ежегодно утверждаемых решением о бюджете. При планировании операций в сфере муниципального долга администрация Чарышского района выступает в качестве гаранта по обязательствам третьих лиц лишь в исключительных случаях, принимая во внимание качество обеспечения обязательств заемщиков перед администрацией Чарышского района и их платежеспособность.

В муниципальном образовании "Чарышский район" разрабатываются муниципальные целевые программы. Нормативно-правовым актом представительного органа местного самоуправления закреплён список целевых программ, требование частичной оплаты по ним со стороны местного бюджета и наличие экономически обоснованного проекта. Данные программы направлены на социально-экономическое развитие и представляют увязанные по ресурсам, срокам исполнения

и исполнителям комплекс экономически обоснованных производственных, организационно-хозяйственных, социально-экономических мероприятий, обеспечивающих эффективное решение районных проблем.

Предоставление налоговых льгот в муниципальном образовании Чарышский район осуществляются только в исключительных случаях, как правило, категории плательщиков; последние финансовые года такие льготы не предоставлялись, так как полный перечень категорий имеющих право на льготы предусмотрен законодательством, а предоставление индивидуальной налоговой льготы запрещено законодательством.

В муниципальном образовании Чарышский район проведена большая работа по внедрению казначейского исполнения бюджета, счета районного бюджета и бюджетов поселений открыты в органах казначейства, также все лицевые счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей открыты и обслуживаются в органах казначейства, зачисление всех доходов производится через единый казначейский счет. При технической готовности органов казначейства, счета бюджетных организаций по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, открытые в РКЦ с.Чарышское будут переведены в органы казначейства.

Проводятся мероприятия по улучшению качества управления муниципальной собственностью. В составе муниципальной собственности имеются эффективно функционирующие предприятия; такие, как МУП "АЗС", МУП "Чарышское ПАТП", МУПКХ, МУП "Фармация", МУП "Чарышская Типография", редакция газеты "Животновод Алтай". Контроль за работой данных предприятий осуществляет комитет по экономике и управлением имуществом ежеквартально на балансовых комиссиях; ревизию и контроль на предприятии осуществляет орган финансового контроля, который является уполномоченным в сфере финансов, это - комитет по финансам, налоговой и кредитной политике. Повышение заработной платы, предоставление социальных льгот работникам МУП предусмотрено в случаях работы предприятия с прибылью, предприятия ежегодно отчисляют 30% от прибыли в районный бюджет.

В Чарышском районе проводится реформирование жилищно-коммунального хозяйства. С целью реализации реформы введена система 100% оплаты населением жилья и коммунальных услуг в зависимости от социальной нормы площади жилья.

Параметры бюджета соответствуют ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Выполняя главную задачу по своевременному и рациональному освоению бюджетных средств, администрация Чарышского района обращает особое внимание на совершенствование системы муниципального заказа, как эффективного средства управления муниципальными финансами.

Организационная структура управления муниципальным заказом функционирует как форма распределения задач и полномочий по принятию решений между ее структурными подразделениями в сфере бюджетных отношений. Задачами организации управления муниципальным заказом являются:

- своевременная и эффективная реализация целевых закупок на конкурсной основе;
- выгодное построение договорных отношений между муниципальным заказчиком и поставщиками;
- создание механизма государственной приемки по факту выполнения договорных обязательств;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Одним из элементов оптимизации бюджетных расходов является внедрение конкурсных процедур закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд. Значительная часть расходов бюджета на закупки товаров (работ, услуг) предполагается осуществляться на конкурсной основе. Информация о проведении конкурсов, а также его результаты публикуются в средствах массовой информации. Контроль за исполнением бюджета Чарышского района осуществляется Чарышским районным Советом народных депутатов; организацией исполнения бюджета занимается администрация Чарышского района, непосредственное исполнение районного бюджета возложено на уполномоченного в сфере финансов – комитет по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района. Кроме того, контрольные функции за использованием средств бюджета муниципального образования Чарышский район в части средств, получаемых в виде финансовой помощи из бюджетов других уровней (дотаций, субвенций, субсидий), выполняют и другие контролирующие органы (Контрольно-ревизионный отдел комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике, Контрольно-счетная палата Алтайского края). В Чарышском районе проведена определённая работа в сфере информатизации и внедрения новых технологий в управлении финансовой системой, в рамках информатизации бюджетные организации пользуются программным продуктом комитета края по финансам, налоговой и кредитной политике (программа "АРМ бюджет", программа "Скиф", программным продуктом 1С "1С бухгалтерия бюджетных организаций" программами налоговой инспекции, заключен договор с казначейством по программе СЭД). В тоже время, отсутствие целенаправленной работы в данной области, нехватка средств не позволяют осуществление казначейского исполнения бюджетов муниципального района быть на сегодняшний день ведущим в области автоматизации бюджетного процесса.

В тоже время казначейская система исполнения бюджета дает широкие возможности для дальнейшего развития как финансовых, так и информационных технологий в бюджетном процессе для решения задач, стоящих перед муниципальным районом. Решение многих задач зависит от оперативности и быстроты принимаемых решений, внедрение электронного документооборота позволило бы ускорить решение многих проблем и дать экономию бюджетных средств, в первую очередь – транспортных расходов.

1.3. Основные проблемы муниципальных финансов.

По результатам анализа исходного состояния финансово-бюджетной

сферы муниципального образования Чарышский район определен следующий круг основных проблем системы управления финансами:

- несовершенство нормативно-правового регулирования, связанного с отсутствием четких критериев, частой сменой основных положений Федерального законодательства, непроработанность и неурегулированность принимаемых решений, недостаток квалифицированных кадров;
- несовершенство бюджетного процесса, связанное с отсутствием практики среднесрочного планирования и мониторинга, позволяющих прогнозировать последствия принимаемых решений в области бюджетной политики и учета их будущих последствий;
- несовершенство системы управления расходными обязательствами бюджета, ориентированной в значительной степени на операционный (казначейский) и последующий контроль расходов, в то время как собственно управления расходными обязательствами бюджета района не происходит;
- недостаточная эффективность бюджетных расходов, связанная, в первую очередь, с большим количеством учреждений, финансируемых из районного бюджета, их разбросанность по территории района, кредиторская задолженность прошлых лет по начислениям на заработную плату, кредиторская задолженность по услугам ЖКХ, бюджетным кредитам, отсутствием практики мониторинга эффективности и результативности бюджетных расходов, и использование механизмов обратной связи с населением (потребителями услуг) для оценки качества работы учреждений бюджетной сферы.

В районе предстоит повысить уровень культуры муниципального управления, создав систему управления, базирующуюся на установленных и законодательно закреплённых стандартах качества бюджетных услуг, предоставляемых населению;

Анализ проблем в финансово-бюджетной сфере района демонстрирует необходимость совершенствования бюджетной политики в среднесрочном периоде, создания эффективной системы управления муниципальными финансами и внедрения новой культуры муниципального управления, ориентированной на предоставление высококачественных бюджетных услуг населению.

Задачей настоящей Программы является достижение заявленных целей, используя комплексные механизмы, реализуемые в рамках Программы.

1.4. Обоснование, цели и задачи Программы.

Реформирование бюджетной сферы и бюджетного процесса муниципального образования Чарышский район, активизация процессов финансового оздоровления, стимулирование экономического роста базируются, в первую очередь, на повышении качества управления общественными финансами. Это, с одной стороны, непосредственно связано с оптимизацией видов бюджетных услуг и снижением их себестоимости, с другой, с повышением их эффективности (степени достижения заданных целей) за счет

внедрения стандартов качества и улучшения управления системой оказания услуг в бюджетных отраслях.

Однако реформа финансово-бюджетной сферы не ограничивается только повышением эффективности, а также прозрачности использования бюджетных средств и ресурсов. Она создает базовые условия для решения важнейших задач социально-экономического развития. Основным смыслом реформ, проводимых в рамках Программы, заключается в существенном улучшении качества жизни и повышении эффективности использования бюджетных ресурсов при выполнении задач, стоящих перед органами местного самоуправления.

Учитывая существующий уровень доходов консолидированного бюджета и невысокий уровень доходов населения Чарышского района (среднедушевой доход – 1753 рубля 39 копеек), резко поднимается значимость уровня и качества предоставления бюджетных услуг. Необходимость более эффективно использовать бюджетные средства с целью достижения необходимого результата с минимально возможными затратами. Основным способом достижения поставленных целей является практическая реализация принципов ответственной бюджетной политики и выполнение мероприятий по запланированным направлениям реформирования.

Достижение стратегической цели Программы связано с реализацией системы целей, позволяющих создать благоприятные условия для социально-экономического развития края, осуществить переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат, и существенно повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления. Залогом успеха реализации Программы является комплексный подход к выбору основных направлений реформирования и решаемых в их рамках многоуровневых задач. Местное самоуправление муниципального района при разработке и реализации Программы исходит из реальности и возможности достижения планируемых результатов. Данный подход позволяет уверенно говорить о безусловном выполнении Программы и достижении поставленных целей.

На рис. 2 представлена схема целей Программы, исходящая из главной стратегической цели Программы – повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления и обеспечение устойчивого экономического развития муниципального района и иллюстрирующая, как иерархию целей и направлений реформирования, так и задач, решаемых в рамках реализации направлений реформирования для достижения поставленных целей:

- повышение эффективности функционирования системы управления финансами для обеспечения дальнейшего социального развития, повышения качества предоставляемых населению бюджетных услуг и уровня жизни жителей Чарышского района;
- создание благоприятных условий для экономического развития района и привлечения инвестиций;
- получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления муниципального района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения.

1.5. Постановка задач для достижения целей.

Достижение стратегической цели по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления и обеспечению устойчивого экономического развития муниципального района, как следует из схемы целей Программы, обеспечивает достижение устойчивого социального развития муниципального района, повышение качества предоставляемых населению бюджетных услуг и уровня жизни жителей Чарышского района, экономического роста и привлечение инвестиций. Достижение данных результатов становится возможным за счет интеграционного эффекта, возникающего в результате осуществления системного подхода к реализации мероприятий по направлениям реформирования.

Повышение эффективности функционирования системы управления финансами, создание благоприятных условий для экономического развития муниципального района, получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления Чарышского района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения района достигаются в конечном итоге за счет комплексного подхода к реализации системы мероприятий и задач:

- перевод бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных (не муниципальных) организаций;
- установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг;
- повышение самостоятельности бюджетных учреждений;
- внедрение процедур открытого конкурса на замещение муниципальных должностей;
- повышение квалификации муниципальных служащих на регулярной основе;
- сокращение бюджетных средств предоставляемых негосударственным (не муниципальным) организациям (за исключением организаций социальной сферы);
- организация оперативного учета задолженности перед бюджетом, рассроченных и отсроченных платежей в бюджет;
- создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов;
- повышение деловой активности;
- организация учета объектов, находящихся в собственности муниципального образования, и предоставление информации заинтересованным лицам;
- мониторинг эффективности деятельности унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному образованию;
- внедрение формализованных процедур управления долгом, принятия долговых обязательств, их рефинансирования;
- формализация процедур предоставления гарантий;
- снижение и ликвидация просроченной кредиторской задолженности бюджета.

Программа реформирования исходит из того, что комплексный подход к реализации мероприятий и задач с необходимым нормативным

правовым и кадровым обеспечением, а также одновременным внедрением автоматизированной системы управления финансами (включая мониторинг бюджетного процесса и ведение реестра расходных обязательств) в течение 2006-2007 годов позволит достичь поставленные цели и создаст предпосылки для устойчивого развития экономики района.

1.5.1 Базовое состояние в разрезе основных направлений реализации Программы

По состоянию на 1 января 2006 года в муниципальном образовании Чарышский район, Алтайского края сделан определенный задел по реформированию финансово-бюджетной сферы. В области административной реформы:

- проведена учеба муниципальных служащих на краткосрочных курсах повышения квалификации, ряд муниципальных служащих прошли переподготовку в высших учебных заведениях, ряд муниципальных служащих получают второе высшее образование. Формируется кадровый резерв на замещение высших, главных, ведущих и старших должностей муниципальной службы района. На муниципальную службу принимаются граждане, отвечающие требованиям закона Алтайского края "О муниципальной службе в Алтайском крае".

В области реформы бюджетного процесса и управления расходами:

- проведена оценка причин возникновения временных кассовых разрывов, возникавших при исполнении бюджета за последние три отчетных года, и финансовых последствий их возникновения;
- проведена инвентаризация бюджетных расходов с точки зрения возможности их осуществления на основе проведения конкурсных бюджетных закупок, оценка действующей системы бюджетных закупок за последние три отчетных года;
- утверждены критерии для бюджетных расходов (по видам товаров, услуг и стоимостным ограничениям), осуществление которых производится по результатам конкурсных бюджетных закупок;
- утвержден порядок проведения конкурсных бюджетных закупок при обеспечении максимально широкого доступа к участию в конкурсе предприятий любых форм собственности и территориальной принадлежности.

В рамках создания условий для развития доходной базы:

- проводится оценка фактического уровня деловой активности в форме малого предпринимательства;
- оказываются консультационная и организационная поддержка субъектам малого предпринимательства;
- проводится мониторинг деятельности предприятий в сфере малого предпринимательства;
- ежегодно проводится инвентаризация собственности муниципального образования, в том числе по организациям,

доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному образованию.

В рамках совершенствования долговой политики:

- проводится оценка действующих долговых обязательств, в том числе с группировкой по видам заимствований, срокам их погашения;
- проводится инвентаризация кредиторской задолженности, в том числе бюджетных учреждений и унитарных предприятий, анализ факторов ее возникновения.

Анализ текущего состояния со всей очевидностью дает представление о реальности поставленных целей по повышению эффективности функционирования системы управления финансами, созданию благоприятных условий для экономического развития района и получению положительных оценок проводимой органами местного самоуправления Чарышского района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения района и их достижимости через реализацию основных направлений реформирования, определенных Программой.

1.5.2 Первый этап Программы

На первом этапе реализации Программы (II полугодие 2006 года) предполагается решить комплекс мероприятий по повышению квалификации муниципальных служащих, создание необходимого кадрового потенциала, создание единого информационно-телекоммуникационного пространства муниципального образования Чарышский район Алтайского края, включающего закупку техники и программного обеспечения для создания системы оперативного взаимодействия между органами государственной власти Алтайского края и органами местного самоуправления Чарышского района. Это позволит учетом полного перехода на казначейское исполнение бюджетов всех уровней существенно изменить весь бюджетный процесс, сделать его прозрачным, снизить издержки за счет сокращения транзакций и исключения несанкционированных платежей, ввести мониторинг и производить оценку качества использования бюджетных средств. Реализацию запланированных на первый этап мероприятий невозможно осуществить без существенного повышения уровня технической оснащенности органов местного самоуправления. Сводный план мероприятий по реализации первого этапа Программы реформирования муниципальных финансов Чарышского района на 2006 – 2007 годы в разрезе основных направлений Программы приведен в таблице 3.

1.5.3 Второй этап Программы.

Второй этап реализации Программы (2007 год) является определяющим этапом всей Программы. На данном этапе завершается отработка основных нормативных правовых актов и инструментов, позволяющих достичь целей, заявленных Программой. Особое внимание будет уделено завершению разработки и законодательному утверждению стандартов качества предоставления

бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, спорт и физическая культура), а также утверждение методики оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов и предоставление им права самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами.

Сводный план мероприятий по реализации второго этапа Программы приведен в таблице 3.

Очередность этапов определена исходя из готовности органов местного самоуправления к проводимым реформам, а также с учетом, как уровня проработанности отдельных вопросов, так и необходимости обеспечения комплексности и непротиворечивости проводимых преобразований.

1.5.4 Ожидаемые результаты.

Поставленные цели и задачи реформы потребуют значительных усилий и многолетней напряженной работы органов местного самоуправления муниципального образования Чарышский район, Алтайского края. Комплексный подход к реализации Программы позволит не только создать благоприятные условия для социально-экономического развития Чарышского района и обеспечить переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат, но и позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Исходя из заявленных целей уже сегодня можно прогнозировать ожидаемые результаты в разрезе основных направлений реформирования и определить качественный эффект, который должен быть получен в период с 2006 по 2007 годы. Однако следует отметить, что основной эффект от реализации Программы и проводимых преобразований скажется не в 2007 году, а в последующие годы.

По направлению "реформа бюджетного процесса и управления расходами" будут разработаны и утверждены перечень основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться не муниципальными организациями; порядок и план перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму не муниципальных организаций; форма типового контракта;

Ожидаемый эффект:

- объем просроченной задолженности (за исключением кредиторской) и прирост кредиторской задолженности не превысят 27% расходов бюджета (без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий);
- повышение качества разрабатываемых муниципальных НПА в сфере бюджетной и налоговой политики за счет проведения обязательной публичной независимой экспертизы указанных НПА;

По направлению "бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)" будут разработаны и утверждены:

- стандарты качества предоставления бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, спорт, физическая культура, транспортное обслуживание и жилищно-коммунальное хозяйство), и порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам, количественные показатели для оценки результатов осуществления функций и задач ведомств для всех главных распорядителей бюджетных средств;
- методики оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов и предоставление им права самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами (изменение формы и сроков предоставления бюджетных средств)

Ожидаемый эффект: оптимизация перечня основных социальных услуг и повышение качества предоставляемых бюджетных услуг за счет внедрения стандартов качества предоставления бюджетных услуг, повышение эффективности использования средств районного бюджета за счет введения практики оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг при формировании расходов на очередной финансовый год.

По направлению, связанному с административной реформой, планируется:

- проведение конкурсных процедур при замещении вакантных должностей и обязательное прохождение аттестации муниципальными служащими один раз в три года;
- публикация в СМИ и сети Интернет наименования вакантных должностей, квалификационных требований к их замещению, условий проведения конкурса и его результатов;
- проведение мероприятий по повышению квалификации муниципальных служащих в соответствии с законодательством.

Ожидаемый эффект: Включение в кадровый резерв и назначение специалистов на вакантные должности муниципальной службы на конкурсной основе в соответствии с федеральным и краевым законодательством, организация курсов повышения квалификации не реже, чем раз в три года, не менее, чем для 50% работников.

По направлению, связанному с созданием условий для развития доходной базы, будут разработаны и утверждены:

- порядок проведения мониторинга дебиторской задолженности, рассроченных и отсроченных платежей;
- порядок оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот;
- порядок мониторинга деятельности предприятий в сфере малого предпринимательства;
- система критериев на основе оценки бюджетной и социальной эффективности для сохранения муниципальных унитарных

предприятий и организаций, доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному образованию.

Ожидаемый эффект: включение в состав материалов, представленных к бюджету за последний отчетный год, данных о стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности и обеспечение социально -экономического роста за счет оптимизации поддержки малого предпринимательства.

По направлению "совершенствование долговой политики" будут утверждены:

- формализованная процедура конкурсного отбора претендентов на получение гарантии;
- запрет на принятие бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями обязательств, не покрываемых источниками финансирования.

Ожидаемый эффект: сокращение долговой нагрузки на бюджет муниципального района и создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в экономику Чарышского района за счет того, что все выдаваемые гарантии полностью соответствуют установленной процедуре.

Комплексный подход к реализации Программы за счет создания благоприятных условий повышения эффективности функционирования системы управления финансами, создания благоприятных условий для экономического развития муниципального района и получение положительных оценок проводимой органами местного самоуправления района бюджетной политики со стороны налогоплательщиков и населения, оказывают влияние не только на финансово-бюджетную сферу, но и на всю экономику района в целом; а повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления создает предпосылки для устойчивого развития муниципального образования в ближайшие годы.

2. Мероприятия программы реформирования муниципальных финансов муниципального образования Чарышский район, Алтайского края на 2006 – 2007 годы

2.1 Перевод бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных (не муниципальных) организаций (А1)

На момент принятия Программы администрацией Чарышского района только начата работа по изучению и оценке возможности перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму не муниципальных организаций. Проводимая комитетами и отделами администрации Чарышского района

оценка потребности в предоставляемых бюджетных услугах основывается на отчетных данных по фактическим количественным показателям контингента получателей и нормам предоставления услуг, к которым относятся:

число учащихся;

дето/дни пребывания детей в детских дошкольных учреждениях;

количество врачебных посещений;

число лиц, которым оказана медицинская помощь (амбулаторное, при выездах);

число лиц, обслуживаемых в территориальных центрах оказания социальной помощи на дому и т.п.

Источником информации служат ежегодные отчеты о выполнении плана по сети, штатам и контингентам в бюджетных учреждениях. Они же являются и источником данных для формирования бюджетных заявок, учитываемых при разработке проекта районного бюджета на очередной финансовый год. Однако данные материалы не могут в полном объеме описать весь спектр предоставляемых бюджетных услуг.

План реформирования

В рамках реализации первого этапа Программы будет изучена и проведена оценка возможности перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных (не муниципальных) организаций.

По итогам изучения и проведенной оценки и анализа социальных услуг, предоставляемых в соответствии с требованиями действующего законодательства за счет средств районного бюджета, будет разработан и утвержден перечень основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться негосударственными (не муниципальными) организациями.

Перечень основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться не муниципальными организациями, будет составлять исходя из возможности негосударственного сектора экономики оказывать аналогичные услуги. Могут, например, рассматриваться варианты размещения отдельных услуг в негосударственном секторе, уже оказывающем их, или преобразование ныне действующего учреждения в негосударственную форму собственности с сохранением направленности деятельности. При этом должны учитываться все аспекты, связанные со сложностью процессов оказания отдельных видов социальных услуг, а также оценка возможных нежелательных последствий данного мероприятия для потребителей бюджетной услуги.

Программа исходит из необходимости оптимизации и сокращения бюджетных расходов и, следовательно, расширения спектра организаций (не являющихся муниципальными), предоставляющих социальные услуги населению. Следует отметить, что сам переход существенно зависит от развития рынка услуг.

Утверждение порядка и плана перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных (не муниципальных) организаций и формы типового контракта необходимо не только для формализации

процедур и определения очередности перевода, но и для решения ряда ключевых вопросов, касающихся правовой формы новых не муниципальных организаций, а также путей ликвидации (преобразования) муниципальных учреждений и организаций. Наиболее вероятными организационно-правовыми формами организаций производителей социальных услуг являются: автономная некоммерческая организация (АНО) и хозяйственное общество (ООО, ЗАО и т.п.). Эффективность каждой из этих форм необходимо проверить в ходе эксперимента. Преимуществами АНО в данном случае являются: более простой режим управления организацией, учета, отчетности, более широкие возможности для получения ими экономической поддержки от органов власти. Для некоммерческих организаций в большей степени характерно сохранение сложившихся в бюджетных учреждениях взаимоотношений в трудовом коллективе, отсутствие конфликтов по типу "наемный работник - собственник". Кроме того, для хозяйственных обществ характерен более жесткий контроль со стороны собственника за рациональным использованием финансовых ресурсов.

На этапе проведения эксперимента будет предусмотрен вывод из муниципального сектора экономики лишь незначительного числа бюджетных учреждений. Как показывает опыт, наиболее эффективным не только в налоговом отношении, но и в экономическом плане является аутсорсинг. В этой связи для ускорения процедур реструктуризации имеет смысл в первоочередном порядке рассмотреть вопрос о включении в план мероприятий и передаче частным организациям подрядов на выполнение отдельных наиболее простых процессов технического или вспомогательного плана. Учитывая высокую социальную значимость проводимых преобразований, непосредственно затрагивающих интересы граждан, проведение всех преобразований будет проходить максимально открыто, с публикацией на втором этапе реализации Программы в СМИ и сети Интернет планируемых и фактических результатов перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в новые организационно-правовые формы.

Альтернативы

Альтернативы расширению рынка услуг социальной направленности за счет передачи исполнения данных услуг организациям не муниципальной организационно-правовой формы собственности практически нет, поскольку проведение в дальнейшем существующей политики только усиливает давление на районный бюджет и не способствует росту эффективности бюджетных расходов.

Оценка рисков

Основные риски перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций связаны с нежеланием частного бизнеса взять на себя ответственность за оказание конкретных социальных услуг. Частичное высвобождение работников бюджетной сферы и обретение

бюджетными учреждениями нового организационно-правового статуса будет связано с возникновением дополнительных издержек, в том числе, связанными с государственной регистрацией, уплатой лицензионных сборов, открытием счетов, создание автономной системы отчетности и т.д., что влечет возникновение дополнительных расходов.

Возможно также единовременное увеличение стоимости социальных услуг, оказываемых негосударственными организациями и возрастание социальной напряженности.

2.2 Бюджетирование, ориентированное на результат (В).

Нормативно-правовое обеспечение:

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации";

"Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" от 22 июля 1993 года № 5487-1;

постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321 "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации";

"Модель обеспечения качества услуг. ГОСТ Р 50691-94" (утверждено постановлением Госстандарта РФ от 29 июня 1994 года № 181);

"Услуги населению, термины и определения. ГОСТ Р 50646-94" (утверждено постановлением Госстандарта РФ от 21.02.94 № 34);

"Общероссийский классификатор услуг населению" ОК 002-93 (ОКУН) (утверждено постановлением Госстандарта РФ от 28 июня 1993 года № 163);

"Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг" ОК 004-93 (в редакции от 01.02.2002) (утверждено постановлением Госстандарта РФ от 6 августа 1993 года № 17);

постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования);

постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 года № 36 "Об утверждении правил разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального

образования";

постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239 "Об утверждении Положения о разработке,

утверждении и реализации ведомственных целевых программ";

распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 года № 1063-р "Социальные нормативы и нормы";

Постановление администрации Чарышского района "О тарифах на оплату жилья и коммунальные услуги на 2005 год" № 254 от 24.12.2004 года;

2.3 Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах (В1)

Анализ исходного состояния

На протяжении последних лет в муниципальном образовании Чарышский район, Алтайского края, велась работа по повышению качества предоставляемых бюджетных услуг. Однако в связи с наличием ряда нестыковок между Федеральными законами "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Общероссийским классификатором услуг населению" и Федеральным законом "О бюджетной классификации Российской Федерации" проведение оценки потребности в предоставляемых бюджетных услугах крайне затруднено.

Основой для оценки потребности в предоставляемых бюджетных услугах (отдельно по видам бюджетных услуг) и фактически предоставленных бюджетных услугах являются ежегодные отчеты о выполнении плана по сети, штатам и контингентам в бюджетных учреждениях. До настоящего момента они являются единственным базовым источником данных для формирования бюджетных заявок при подготовке проекта городского бюджета на очередной финансовый год.

План реформирования

В соответствии с Программой на первом этапе планируется проведение работ по оценке потребности в предоставляемых бюджетных услугах (отдельно по видам бюджетных услуг) и фактически предоставленных бюджетных услугах за последние три отчетных года.

Одновременно планируется комплекс работ, связанный с разработкой и утверждением перечня бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении, а также разработки и утверждению порядка проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и учета результатов оценки при формировании расходов на очередной финансовый год.

Учитывая новизну и сложность данной проблемы, невозможность проведения качественных реформ одновременно во многих направлениях, перечень бюджетных услуг планируется разработать

сначала для ряда пилотных отраслей: образование, культура здравоохранение, спорт, физическая культура.

В ходе работ будет необходимо определить перечень бюджетных услуг в области социальной сферы, выполнение которых закрепляется в рамках разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Необходимо также разработать механизм прогнозирования потребности в предоставляемых бюджетных услугах.

Основой эффективного функционирования системы управления бюджетными расходами станет система мониторинга предоставляемых бюджетных услуг. Это непосредственно связано с определением подходов к стандартам качества предоставляемых бюджетных услуг.

Учитывая высокую социальную значимость проводимых преобразований, на втором этапе реализации Программы информация о результатах оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и фактически произведенных (запланированных) расходах будет публиковаться в СМИ и сети Интернет.

Планируемым результатом создания системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах станет учет результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг при формировании расходов на очередной финансовый год.

Альтернативы

Альтернативы созданию системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах не существует, так как сама идеология учета вытекает из требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Оценка рисков

Основные риски связаны с большим объемом работы, связанной с созданием отсутствующей сегодня системы отчетности по видам бюджетных услуг, а также определением контингентов и финансовых нормативов; противодействие руководителей бюджетных учреждений, нехватка квалифицированных специалистов, недостаточная их подготовка по работе в условиях реформирования.

2.4 Установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг (B2)

Анализ исходного состояния

Инвентаризация действующего законодательства, с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг говорит об отсутствии этих стандартов качества по видам бюджетных услуг, следовательно, об отсутствии нормативного правового закрепления количественных и качественных оценок

предоставляемых бюджетных услуг.

Расчеты по имеющейся бюджетной сети базируются на количестве учреждений, числе служащих, категориях обслуживаемых граждан. Нормы и нормативы в основных бюджетных отраслях, утвержденные на федеральном уровне, не отражают реального положения на местах. Большинство бюджетных учреждений использует распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 года № 1063-р "Социальные нормативы и нормы", а также аналогичные ведомственные нормативные акты (в ред. от 14.07.2001 № 942-р). Определенная работа по систематизации предоставляемых услуг в области социального обслуживания граждан и определения качества их предоставления была проделана Госстандартом России. Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 24 ноября 2003 года № 327-ст были утверждены перечень основных социальных услуг и их стандарты качества. Однако использование на практике данных стандартов весьма затруднительно и, в первую очередь, из-за отсутствия в них количественных оценок.

План реформирования

В соответствии с планом реализации Программы на первом этапе планируется проведение комплекса работ по инвентаризации действующего законодательства с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг и разработка перечня бюджетных услуг.

В силу того, что статистические наблюдения по многим отраслям органами государственной статистики не ведутся, ряд количественных параметров бюджетных услуг может быть определен только экспертным путем при участии сотрудников комитетов и отделов администрации Чарышского района и подведомственных им учреждений.

На втором этапе реализации Программы планируется разработать и утвердить стандарты качества предоставления бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, спорт, физическая культура, транспортное обслуживание и жилищно-коммунальное хозяйство), а также разработать и утвердить порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг утвержденным стандартам.

Учитывая большую социальную значимость данных мероприятий в СМИ и сети Интернет будет осуществлена публикация стандартов предоставления бюджетных услуг.

Альтернативы

Альтернативой для разработки перечня бюджетных услуг может стать принятие на федеральном уровне типового перечня бюджетных услуг.

Оценка рисков

Основные риски связаны с отсутствием статистических данных и

необходимостью построения всей системы учета бюджетных услуг и факторов, влияющих на качество предоставления данных услуг; противодействие руководителей, недостаточность квалифицированных специалистов, противодействие исполнителей.

2.5 Повышение самостоятельности бюджетных учреждений (В4)

Анализ исходного состояния

Существующая система бюджетного планирования, основы которой определены на федеральном уровне Бюджетным кодексом Российской Федерации и подзаконными нормативными актами, не предполагает наличия у бюджетных учреждений права на самостоятельное распоряжение бюджетными средствами.

Сложившаяся практика жесткого постатейного планирования бюджетных расходов субъектов бюджетного планирования (бюджетных учреждений), продиктованная необходимостью контроля за целевым использованием бюджетных средств, полностью лишает бюджетные учреждения возможности оперативного маневра перераспределения бюджетного финансирования в случае возникновения непредвиденных ситуаций в условиях горной местности, плохого качества дорог, разбросанности бюджетных учреждений по территории района, когда 16 населённых пунктов из 32 отнесены к труднодоступным. Как следствие, отсутствие у бюджетных учреждений права по самостоятельному распоряжению бюджетными средствами вызывает дополнительные издержки, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств, срывы работ и услуг, неустойки.

Введение критериев оценки деятельности субъектов бюджетного планирования при условии снятия ограничений в федеральном законодательстве позволит создать принципиально новый механизм контроля за целевым и эффективным использованием выделенного финансирования и в перспективе позволит расширить самостоятельность бюджетных учреждений.

План реформирования

В ходе реализации первого этапа Программы планируется провести оценку финансовых издержек отсутствия у бюджетных учреждений права по самостоятельному распоряжению бюджетными средствами за три последних отчетных года в разрезе "пилотных" отраслей. Это связано с новизной данного направления реформирования, отсутствием практики учета финансовых издержек и предстоящим большим объемом статистических и аналитических работ.

Проблема повышения самостоятельности бюджетных учреждений в вопросах управления бюджетными средствами тесно связана с проблемой разработки Перечня бюджетных услуг, определения требуемого уровня качества услуг и получаемого конечного результата.

Учреждение, выступающее как поставщик бюджетной услуги, имеет утвержденный план по достижению количественных результатов и бюджетный план по расходам. Однако руководители бюджетных

учреждений не имеют возможности оперативного управления расходами учреждения, хотя несут ответственность за достижение заданного результата.

На втором этапе реализации Программы планируется разработать и утвердить основные требования к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии с разработанными и утвержденными стандартами качества предоставления бюджетных услуг.

Таким образом, после утверждения основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества предоставления бюджетных услуг им может быть предоставлена относительная свобода и право самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами в части изменения формы и сроков предоставления бюджетных средств. Некоторая дополнительная самостоятельность руководителям бюджетных учреждений будет обеспечена также за счет укрупнения бюджетной (экономической и функциональной) классификации расходов.

Одновременно планируется разработать и утвердить методику оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов и предоставление им права самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами (изменение формы и сроков предоставления бюджетных средств).

Альтернативы

Как возможный вариант отработки повышения самостоятельности бюджетных учреждений может стать предоставление больших прав главным распорядителям в лице комитетов, отделов и управлений администрации Чарышского района, имеющим подведомственную бюджетную сеть.

Примером свободного распоряжения средствами служит негосударственная организация, в силу чего альтернативой предоставления права бюджетным учреждениям распоряжаться бюджетными средствами является перевод данных бюджетных учреждений в негосударственную форму собственности и размещение муниципального социального заказа на конкурсной основе.

Оценка рисков

Учитывая социальную значимость некоторых видов расходов, предоставление самостоятельности в распоряжении бюджетными средствами не должно распространяться на статьи расходов, связанные с оплатой труда и отчислениями во внебюджетные фонды, а также оплатой коммунальных услуг бюджетными учреждениями. Другая группа рисков связана с недостаточно высоким уровнем финансового менеджмента на уровне бюджетного учреждения и, как следствие, высокой вероятностью финансовых злоупотреблений и накопления долговых обязательств.

В настоящее время в условиях действующего федерального законодательства и жестких бюджетных ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ и Минфином России, сложно прогнозировать возможность и вероятность какого-либо практического решения по

вопросу финансовой самостоятельности бюджетных учреждений. Сложившаяся структура расходов в бюджетных учреждениях также не предполагает наличия заметных финансовых ресурсов, доступных для перераспределения.

2.6 Административная реформа (С).

Нормативно-правовое обеспечение:

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации";

Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации";

Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110 "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации";

Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 111 "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)";

Закон Алтайского края от 10.09.1997 г. № 48-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае".

2.7 Внедрение процедур открытого конкурса на замещение муниципальных должностей (С1).

Анализ исходного состояния

Соответствие муниципальных служащих замещаемым должностям муниципальной службы определяется Законом Алтайского края "О муниципальной службе в Алтайском крае". Требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются распоряжениями по комитетам, управлениям и отделам администрации Чарышского района с учетом задач и функций. Кадровая служба администрации Чарышского района производит оценку уровня профессионального образования, стажа муниципальной (государственной) службы или стажа (опыта) работы по специальности, профессиональных знаний и навыков кандидата, претендующего на замещение вакантной должности муниципальной службы в соответствии с квалификационными требованиями, предъявляемыми для замещения данной вакантной должности.

Отдельного нормативного правового акта, вводящего запрет в части назначения на должности муниципальной службы в обход конкурсных процедур, в Чарышском районе нет, а все процедуры определяются действующим федеральным законодательством, муниципальными НПА. Перечень вакантных должностей муниципальной службы в СМИ и сети Интернет не размещается.

План реформирования

В ходе реализации первого этапа Программы планируется провести оценку основных требований к отдельным направлениям и должностям муниципальной службы.

Проведенный анализ станет базисом для второго этапа реализации Программы, в рамках которого будут приняты нормативно правовые акты Чарышского района в части назначения на муниципальные должности как правило на конкурсной основе, а также установлена обязательность аттестации работающих специалистов не реже, чем раз в четыре года и не чаще чем раз в два года, аттестационной комиссией муниципального образования с привлечением независимых экспертов.

Ход реализации мероприятий программы будет освещаться в СМИ и сети Интернет с размещением перечня вакансий, условий проведения конкурса и его результатов.

Реализация данных мероприятий Программы позволит перейти к формированию резерва как правило на конкурсной основе, что обеспечит назначение специалистов на вакантные муниципальные должности преимущественно на конкурсной основе.

Альтернативы

Повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно достичь без привлечения на муниципальную службу высококвалифицированных специалистов, что возможно сделать только на конкурсной основе. Поэтому альтернативой прямому конкурсному отбору может стать конкурсный отбор в кадровый резерв как из лиц, замещающих должности муниципальной службы, так и из лиц, не находящихся на муниципальной службе, что предусмотрено федеральным законодательством. Данный подход более предпочтителен, поскольку позволяет иметь оперативный резерв для назначений на замещаемые должности муниципальной службы. Кроме того, нахождение в кадровом резерве является существенным стимулом для лиц, замещающих должности муниципальной службы, формирует здоровый карьеризм.

Оценка рисков

Основные риски связаны со сложностью формирования кадрового резерва из числа высококвалифицированных специалистов, уже работающих в негосударственных структурах. Их переход на муниципальную службу, как правило, невозможен из-за низкого размера денежного содержания.

2.8 Повышение квалификации муниципальных служащих на регулярной основе (С2).

Анализ исходного состояния

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без наличия высококвалифицированных кадров. Как показал анализ, основными сферами деятельности муниципальных служащих района, требующих принятия мер по повышению квалификации, являются экономическая, юридическая и финансовая. В данных сферах наиболее часто происходят организационно-правовые изменения.

В рамках формирования муниципального заказа наряду с итогами и планами обучения кадров составляются примерные сметы расходов на организацию и проведение курсов и семинаров повышения квалификации муниципальных служащих; однако данная работа не носит системного характера, что связано с отсутствием отдельного нормативного правового акта, регулирующего вопросы повышения квалификации муниципальных служащих.

План реформирования

В рамках реализации первого этапа Программы планируется провести комплекс работ по выявлению основных сфер деятельности муниципальных служащих, требующих применения мер по повышению их квалификации. По итогам проведенного анализа будет разработано постановление Главы Чарышского района о закреплении требования о проведении мероприятий по повышению квалификации муниципальных служащих не реже, чем раз в пять лет.

В рамках реализации второго этапа Программы будет утвержден порядок, перечень направлений и предметов изучения при повышении квалификации муниципальных служащих на очередной финансовый год. Проведение данных мероприятий позволит сформировать систему организации курсов повышения квалификации, позволяющую не менее чем 75% работников проходить повышение квалификации не реже, чем раз в пять лет.

Альтернативы

Учитывая, что административная реформа направлена на повышение эффективности деятельности всех уровней власти, повышению квалификации и профессиональному росту муниципальных служащих альтернативы нет.

Оценка рисков

Задача повышения квалификации и профессионального роста может столкнуться с проблемой недостаточной профессиональной подготовки муниципальных служащих. Учитывая масштабные реформы, проводимые в области местного самоуправления, для исключения возникновения возможных конфликтов, возникающих между органами государственной власти и органами местного самоуправления из-за разного уровня профессиональной подготовки, представляется целесообразным ввести обязательную профессиональную переподготовку лиц, впервые назначенных на руководящие должности в органах местного самоуправления. Однако решение данной задачи

потребует дополнительного финансирования.

2.9 Создание условий для развития доходной базы (F).

2.9.1 Организация оперативного учета задолженности перед бюджетом, рассроченных и отсроченных платежей в бюджет (F1)

Анализ исходного состояния

Согласно ст. 63 Налогового кодекса Российской Федерации органами, в компетенцию которых входит принятие решений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, являются по региональным и местным налогам – налоговые органы по месту нахождения заинтересованного лица. Решение об изменении сроков уплаты налогов принимаются налоговыми органами по согласованию с соответствующими финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Несмотря на проведение налоговой и бюджетной реформы, включающей в себя отмену некоторых региональных налогов, снижение ставок по отдельным федеральным налогам, изменение порядка налогообложения субъектов малого предпринимательства, а также изменение нормативов отчислений по отдельным налогам в пользу федерального и регионального бюджета в отчетном и текущем годах, произошло уменьшение поступлений собственных финансовых ресурсов в консолидированный бюджет муниципального района.

План реформирования

Действия органов муниципальной власти Чарышского края по развитию доходной базы муниципального района направлены на поддержку предприятий малого предпринимательства, личных подсобных хозяйств в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов, создания новых рабочих мест, увеличения поступлений собственных доходов в бюджет района.

В Алтайском крае действует программа развития предпринимательства, начиная с 1996 года. На протяжении данного периода был подготовлен и реализован ряд законов, таких, как: закон Алтайского края от 16.01.1996 года № 12-ЗС "О государственной поддержке малого предпринимательства", закон Алтайского края от 09.07.2002 года № 45-ЗС "О программе государственной поддержки малого предпринимательства в Алтайском крае на 2002-2004 годы" и закон Алтайского края от 15.04.2005 года № 26-ЗС "Об утверждении программы "О государственной поддержке малого предпринимательства в Алтайском крае на 2005-2007 годы".

Развитие системы поддержки малого предпринимательства включает в себя широкий спектр мероприятий, направленных:

" на частичную оплату информационных, юридических и других услуг, оказанных субъектам малого предпринимательства;

" на проведение курсов подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников малых предприятий и предпринимателей;

" на создание и поддержку центров правовой защиты предпринимателей.

Особое место в поддержке малого бизнеса занимают финансово-кредитные механизмы поддержки малого предпринимательства. Указанная поддержка предусматривается для субъектов малого предпринимательства, занимающихся приоритетными для экономики района направлениями деятельности. При этом поддержка оказывается в первую очередь тем инвестиционным проектам, которые предполагают:

" переработку сырьевых ресурсов Алтайского края;

" пополнение товарных рынков Алтайского края конкурентоспособными товарами;

" решение социальных и трудовых проблем.

Состояние и тенденции развития потребительского рынка района свидетельствуют также о наличии ряда серьезных проблем, требующих своего решения в рассматриваемой перспективе (2006-2007 годы).

Альтернативы

Повышение эффективности деятельности финансовых органов муниципального образования невозможно без введения и формализации контрольно-аналитических функций, позволяющих не только сделать бюджетный процесс прозрачным, но и существенно сократить потери бюджета. Исходя из вышесказанного, альтернативы организации оперативного учета задолженности перед бюджетом, рассроченных и отсроченных платежей в бюджет просто не существует.

Оценка рисков

Риски при организации оперативного учета задолженности перед муниципальным бюджетом, а также рассроченных и отсроченных платежей в бюджет практически отсутствуют. Определенную сложность представляет разработка необходимых методик и регламентов проведения мониторинга, однако при внедрении в бюджетный процесс автоматизированных технологий трудоемкость проведения мониторинга снижается, а оперативность ? возрастает.

2.9.2 Создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов (F2)

Анализ исходного состояния

Вопрос о предоставлении налоговых льгот находится под постоянным контролем районного Совета народных депутатов и администрации Чарышского района. Решение о предоставлении налоговых льгот принимает Чарышским районным Советом народных депутатов на основании ходатайства и представления.

Как показывает анализ оценки объема налоговых льгот в разрезе отраслей экономики по отдельным льготам за три последних отчетных года налоговые льготы не представлялись.

План реформирования

В рамках реализации направления по созданию формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов и с учетом имеющейся практики оценки объема налоговых льгот в разрезе отраслей экономики по отдельным льготам за три последних отчетных года, реализация данного мероприятия начинается со второго уровня.

В рамках реализации первого этапа Программы будет принято решение районного Совета народных депутатов, устанавливающее запрет на предоставление и пролонгацию налоговых льгот при низкой оценке их финансовой эффективности. Одновременно будет изучен, и предложен порядок оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот.

В рамках реализации второго этапа Программы будет изучено и предложено предоставление налоговых льгот в денежном выражении, посредством возврата уплаченных налогов на счет льготополучателя по налогу на вменённый доход, для отдельных видов деятельности, земельному налогу и налогу на имущество физических лиц.

Будет осуществлена публикация в СМИ данных об объемах предоставляемых налоговых льгот и оценки их эффективности.

Альтернативы

Альтернативой является полный отказ от предоставления льгот, однако это маловероятно. До настоящего времени целый ряд отраслей, особенно социальной сферы, без поддержки в виде льгот просто не выживет. Одновременно следует отметить, что в условиях недостаточно развитой экономики отказ в льготе и отсутствие собственных средств на инвестиционное развитие может существенно затормозить темпы экономического развития.

Оценка рисков

Основные риски связаны со сложностью получения данных у Федерального управления налоговой службы о поступлении налоговых платежей в разрезе налогоплательщиков, а также со сложностью разработки методик определения социальной эффективности и ее пересчете в бюджетную эффективность.

Вторая группа рисков связана с отменой льгот, что может привести к существенному повышению тарифов на услуги, что, в свою очередь, при существующей платежеспособности населения просто неприемлемо.

2.10 Повышение деловой активности (D1).

Анализ исходного состояния

Делая оценку фактического уровня деловой активности в форме малого предпринимательства за последние три отчетных года, необходимо отметить, что достигнутый в Чарышском районе уровень развития малого предпринимательства сохраняется без существенных изменений на протяжении ряда последних лет.

Малое предпринимательство стало весомым фактором социально-экономического развития района и одним из основных источников создания новых рабочих мест и насыщения товарного рынка. По состоянию на 1 января 2006 года малое предпринимательство обеспечивало создание рабочих мест для более 243 человек. Объем розничного товарооборота в 2005 году по сравнению с 2004 годом возрос на 25,1%. Такой же устойчивый рост прогнозируется и на 2006 год.

Учитывая, что на момент начала реализации Программы оказывается консультационная и организационная поддержка субъектам малого предпринимательства, проводится мониторинг деятельности предприятий в сфере малого предпринимательства, включая финансово-экономические показатели деятельности, реализация Программы начинается с четвертого уровня.

План реформирования

На первом этапе реализации Программы будет осуществлена публикация в СМИ и сети Интернет результатов мониторинга малого предпринимательства.

На втором этапе получают дальнейшее развитие механизмы поддержки малого предпринимательства, что в свою очередь позволит сохранить рост доли малого предпринимательства в экономике муниципалитета.

Альтернативы

Вся мировая практика говорит о необходимости активной поддержки развития малого предпринимательства, позволяющего не только создавать дополнительные рабочие места, но и решающего целый комплекс важных задач в области услуг и производства товаров народного потребления.

Альтернативой в условиях рыночной экономики мог бы стать отказ от поддержки малого предпринимательства, что было бы логично, однако в современных условиях становления и развития малого предпринимательства такой отказ может привести к свертыванию их производств и уходу в "тень".

Оценка рисков

Основным риском является противоречивость поставленной цели по росту доли малого предпринимательства в экономике региона. Учитывая это целесообразно говорить об относительном росте (снижении) объемов товарного производства и услуг, предоставляемых малым бизнесом в расчете на одного жителя.

2.11 Организация учета объектов, находящихся в собственности муниципального образования, и предоставление информации заинтересованным лицам (D2)

Анализ исходного состояния

Инвентаризация собственности муниципального района, в том числе по организациям, доли уставного капитала которых принадлежат муниципальному району, осуществляется в соответствии с распоряжениями Главы Чарышского района.

По данным инвентаризации собственности муниципального образования, в том числе по организациям, доли уставного капитала которых принадлежат муниципальному образованию, за последние три отчетных года в собственности муниципального района находятся 5 унитарных предприятий и 3 организаций, доли уставного капитала которых принадлежат муниципальному образованию.

План реформирования

На первом этапе реализации Программы планируется провести инвентаризацию собственности муниципального образования, в том числе по организациям, доли уставного капитала которых принадлежат муниципальному образованию, за последние три отчетных года.

Одновременно будет раскрытие информации о собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности. Одновременно будет проводится оценка рыночной стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования независимыми организациями.

Будет начата публикация в СМИ и сети Интернет информации о стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности, показателях их работы.

Реализация данного мероприятия позволит на втором этапе реализации Программы включить в состав материалов, представленных к бюджету данные об объемах стоимости объектов, находящихся в собственности муниципального образования, в том числе по отдельным объектам собственности.

Альтернативы

Альтернативы повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления нет, что, в свою очередь, обуславливает безальтернативность процедур, связанных с публичностью реестра объектов недвижимости, находящихся в собственности муниципального района.

Оценка рисков

Основные риски связаны с определенной сложностью сделать процесс управления муниципальной собственностью прозрачным и гласным и неразвитостью института оценки объектов недвижимости.

2.12 Мониторинг эффективности деятельности унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала, в которых принадлежат муниципальному образованию (D3).

Анализ исходного состояния

Оценка результатов деятельности муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному району проводится ежеквартально балансовой комиссией.

В 2005 году финансовый результат деятельности 2 организаций, доли уставного капитала которых принадлежат муниципальному образованию, был отрицательным и составил убыток в 2850 тыс. руб. В 2006 году ожидается, что данные организации закончат год с прибылью.

Число унитарных предприятий в последние годы практически не меняется. Планируется, что в ближайшие годы число унитарных предприятий не изменится и сохранится положительная динамика роста финансовых результатов деятельности унитарных предприятий.

План реформирования

На первом этапе реализации Программы будет разработан и утвержден порядок предоставления отчетности о деятельности и долговых обязательствах муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному образованию. Одновременно будет введена система критериев для сохранения муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала, в которых принадлежат муниципальному образованию на основе оценки бюджетной и социальной эффективности.

В рамках реализации второго этапа Программы будет осуществлена публикация в СМИ и сети Интернет результатов деятельности муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала, в которых принадлежат муниципальным образованиям.

Альтернативы

Альтернативным будет являться полный отказ органов местного самоуправления от прямого участия в экономике, т.е. полный отказ от муниципальных унитарных предприятий и организаций, доли уставного капитала в которых принадлежат муниципальному району. Однако данное решение сегодня нецелесообразно в связи с неразвитостью рынка социальных услуг, а также отсутствием у основной массы населения необходимых денежных ресурсов для закупки услуг на рынке.

Оценка рисков

Основные риски связаны с разработкой системы критериев на основе оценки бюджетной и социальной эффективности. Эти риски возникают, прежде всего, из-за сложности расчета социальной эффективности и ее перерасчета в бюджетную эффективность.

2.13 Совершенствование долговой политики (F1).

Анализ исходного состояния

Оценка действующих долговых обязательств, в том числе с группировкой по видам заимствований и срокам погашения, производится согласно решению РСНД от 27.12.2005г. № 111 "О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в муниципальном образовании Чарышский район.

Информация составляется в долговой книге в табличном виде и состоит из пяти разделов, соответствующих формам долговых обязательств муниципального района:

Раздел 1. Муниципальные гарантии;

Раздел 2. Муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг;

Раздел 3. Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени МО Чарышский район;

Раздел 4. Бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные МО Чарышский район от бюджетов других уровней;

Раздел 5. Сводная информация.

План реформирования

Для снижения и ликвидации просроченной кредиторской задолженности необходимо осуществить следующие мероприятия:

" инвентаризация кредиторской задолженности бюджетных организаций;

" анализ причин образования задолженности;

" оценка перспектив погашения просроченной кредиторской задолженности в рамках утвержденных бюджетных ассигнований;

" реструктуризация просроченной кредиторской задолженности;

" оптимизация бюджетных расходов;

" сокращение недоимки и направление дополнительно поступающих доходов на погашение кредиторской задолженности;

" стимулирование главных распорядителей, получателей бюджетных средств к сокращению задолженности.

Важным моментом в успешной реализации поставленных задач по сокращению кредиторской задолженности является определение механизмов стимулирования усилий главных распорядителей и получателей бюджетных средств по управлению задолженностью. В качестве критериев оценки принимаемых ими мер по сокращению объема задолженности могут рассматриваться, например, такие показатели, как:

" удельный вес задолженности, реструктуризированной в течение отчетного периода, в общем объеме просроченной задолженности,

определенном по итогам инвентаризации задолженности;

" соотношение объемов кредиторской и дебиторской задолженности, динамика этого показателя в течение отчетного периода.

На первом этапе реализации Программы будет расширена нормативная правовая база управления муниципальным долгом Чарышского района и кредиторской задолженностью путем утверждения:

" методики осуществления оценки результативности предоставления муниципальных гарантий Чарышского района;

" обязательности предоставления залога или поручительства третьих лиц в обеспечение выданной муниципальной гарантии Чарышского района;

" нормативного акта, устанавливающего запрет на принятие бюджетными организациями и унитарными предприятиями обязательств, не покрываемых источниками финансирования;

" плана мероприятий, определяющего порядок реструктуризации просроченной кредиторской задолженности, ее переоформления, представления оперативной отчетности о состоянии кредиторской задолженности;

" правил проведения мониторинга муниципального долга и составления кредитного рейтинга муниципальных образований поселений.

Реализация данных мероприятий позволит сократить размер просроченной кредиторской задолженности бюджетных организаций, финансируемых из районного бюджета, в том числе путем ее реструктуризации, создать механизм залогового обеспечения выдаваемых муниципальных гарантий.

На втором этапе с целью обеспечения прозрачности исполнения районного бюджета и удовлетворения интереса инвесторов на официальном сайте администрации Чарышского района, регулярно будут публиковаться отчеты об исполнении районного бюджета, информация о структуре муниципального долга Чарышского района и иные материалы.

Альтернативой формализации процедур управления долгом является полный отказ от принятия долговых обязательств, что возможно только в условиях обеспеченности расходов доходными источниками в условиях постоянного профицита районного бюджета.

Оценка рисков

Основные риски связаны с преодолением сложившихся стереотипов, связанных с закрытостью всей информации, касающейся проводимой долговой политикой.

2.14 Формализация процедур предоставления гарантий (F2).

Анализ исходного состояния

Процедуры предоставления муниципальных гарантий установлены постановлением РСНД от 28.06.2005 г. №27 "Об утверждении

порядка предоставления муниципальных гарантий от имени муниципального образования "Чарышский район". Необходимо отметить, что благодаря политике, проводимой администрацией района, факты неисполнения предоставленных гарантий за три последних отчетных года сведены до минимума, районный бюджет по предоставленным ранее муниципальным гарантиям за третьих лиц не платил. В связи с четкой регламентацией предоставления муниципальных гарантий в прошедшем году муниципальные гарантии третьим лицам не выдавались.

План реформирования

На первом этапе реализации Программы будет разработана методика и проведена оценка бюджетной и социальной эффективности фактов предоставленных гарантий за три последних отчетных года. Также необходимо разработать формализованную процедуру конкурсного отбора претендентов на получение гарантии. В рамках реализации второго этапа Программы будет осуществлена публикация в СМИ и сети Интернет материалов по объявляемым конкурсам и результатам их проведения на получение гарантий. Реализация данного мероприятия создаст условия, когда все гарантии, выданные в последнем отчетном году полностью соответствуют установленной процедуре.

Альтернативы

Альтернативой предоставления залога в полное обеспечение предоставляемой гарантии является предоставление кредита на обозначенную сумму, однако в условиях ограниченности финансовых ресурсов данный подход неосуществим.

Оценка рисков

Основные риски связаны с введением 100% залога под предоставляемые гарантии. Для развивающегося бизнеса это может стать неприемлемым, что повлечет некоторое сокращение привлечения инвестиционного капитала.

2.15 Снижение и ликвидация просроченной кредиторской задолженности бюджетов (ФЗ)

Анализ исходного состояния

Проведенная инвентаризация кредиторской задолженности, в том числе бюджетных учреждений, анализ факторов ее возникновения, за три последних отчетных года позволяет сделать следующие выводы: по состоянию на 01.01.2003 г. просроченная кредиторская задолженность бюджетных учреждений составляла 20,4 млн.руб., в течение 2003-2005 годов она была сокращена на 6,3 млн.руб. По состоянию на 01.01.2006г. просроченная кредиторская задолженность составляет 14,1 млн.руб. и складывается за счет роста задолженности за предоставленные услуги ЖКХ.

План реформирования

На первом этапе реализации Программы будет принят нормативный акт, устанавливающий запрет на принятие бюджетными учреждениями и унитарными предприятиями обязательств, не покрываемых источниками финансирования. Снижение расходов на обслуживание государственных долговых обязательств, дальнейшее осуществление реструктуризации долговых обязательств Чарышского района перед комитетом администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике.

На втором этапе с целью обеспечения прозрачности исполнения районного бюджета и удовлетворения интереса инвесторов в СМИ и сети Интернет будут публиковаться отчеты об исполнении районного бюджета, информация о структуре муниципального долга Чарышского района и иные материалы; введение в практику обязательной экспертизы проектов, в результате финансирования которых у района возникают долговые обязательства;

Информация о реализации данных направлений Программы о состоянии кредиторской задолженности, включая просроченную кредиторскую задолженность, будет опубликована в СМИ.

Альтернативы

Учитывая, что бесконтрольный рост кредиторской задолженности резко отрицательно влияет на кредитный рейтинг Чарышского района и может привести к банкротству целого ряда бюджетных учреждений и унитарных предприятий, альтернативы введению жестких мер по ограничению роста кредиторской задолженности нет.

Оценка рисков

Основные риски связаны с недофинансированием бюджетных учреждений и унитарных предприятий, вызванным недостаточностью собственных доходных источников районного бюджета и существующей зависимостью от финансовой помощи из краевого бюджета.

3. Обеспечение Программы реформирования муниципальных финансов муниципального образования Чарышский район Алтайского края на 2006 - 2007 годы

3.1. Финансовое обеспечение Программы

Финансовое обеспечение реализации Программы является ключевым по своей важности и предопределяет полноту выполнения запланированных преобразований. Финансирование Программы планируется осуществлять из двух основных источников: бюджета муниципального образования Чарышский район Алтайского края и за счет субсидий из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов, предусмотренных в составе краевого бюджета.

Финансирование Программы в части собственных средств районного бюджета будет производиться в 2006 году на основании решения районного Совета народных депутатов. В 2006-2007 годах

необходимые расходы также будут учтены в решениях РСНД о районном бюджете на соответствующий финансовый год. В целях финансового обеспечения Программы разработан план использования собственных средств районного бюджета и средств субсидий из краевого бюджета с указанием этапов и источников финансирования.

При разработке плана использования субсидий были приняты рекомендации комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике в следующей разбивке: на первый этап (II полугодие 2006 года) – 4,0 млн.рублей и на второй этап (2007 год) – 8,0 млн.рублей.

Общий объем финансирования Программы за счет средств районного бюджета составит 2 млн.рублей: 2006 год – 0,5 млн.рублей, 2007 год – 1,5 млн.рублей.

Окончательный объем финансирования будет уточнен после принятия решения комитетом администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике о распределении субсидий на реформирование муниципальных финансов.

3.1.1. Принципы финансирования Программы.

Финансирование затрат на реализацию мероприятий Программы будет осуществляться исходя из следующих принципов:

- осуществление всех расходов в строгом соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, действующего федерального законодательства, законодательства Алтайского края и муниципального образования Чарышский район Алтайского края. В первую очередь полученные субсидии будут направляться на финансирование расходов (включая возмещение ранее произведенных расходов), на реализацию программ реформирования;
- соблюдение принципов софинансирования как обязательного условия получения и использования субсидий из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов. Размер софинансирования из бюджета Чарышского района составит не менее 20% от суммы совокупных расходов на реализацию Программы;
- учет расходов на реализацию Программы в решении районного Совета народных депутатов о районном бюджете;
- проведение закупок, проводимых в рамках реализации Программы, связанных с приобретением оборудования, программно-технологического обеспечения, иных материальных ресурсов, работ и услуг на конкурсной основе в соответствии с требованиями федерального законодательства, законодательства Алтайского края и муниципального образования Чарышский район Алтайского края.

осуществление стимулирования участников реализации Программы только после подведения итогов выполнения соответствующих этапов.

3.1.2. Постатейный план использования денежных средств на реализацию Программы

Общий бюджет Программы оценивается в 12 млн. рублей. Он формируется за счет субсидии из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов в сумме 10 млн.рублей и собственных средств бюджета муниципального района в сумме 2 млн.рублей, включая мероприятия, связанные с разработкой самой

Программы и анализом финансово-бюджетной сферы муниципального района, финансирование которых осуществлялось в 2006 году за счет собственных средств бюджета муниципального района. В соответствии с Методикой предварительной оценки заявок муниципальных образований на получение субсидий из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов субсидии будут использоваться для долевого софинансирования (возмещения) бюджетных расходов муниципального образования исключительно только по направлению ? реализация Программы. Планом финансирования Программы предусмотрено единственное направление расходования средств ? финансирование расходов, необходимых для реализации целей, заявленных Программой. В ходе реализации Программы расходы по направлениям обслуживания и погашения долговых обязательств и кредиторской задолженности, а также развития социальной инфраструктуры и реализации социально значимых мероприятий не предусматриваются. Постатейная разбивка денежных средств на реализацию Программы приводится в плане использования субсидий краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов. В случае выделения субсидии в объеме, меньшем от предусмотренного в настоящем плане, объемы расходных статей плана, финансируемые за счет субвенций, будут сокращены на соответствующие суммы. Размер собственных расходов бюджета муниципального района при этом также подлежит корректировке. В случае увеличения размера субсидии от запланированного уровня дополнительные поступления будут направлены на финансирование мероприятий по реализации Программы.

3.1.3. Обоснование расходов на основные мероприятия Программы
Программа реформирования носит комплексный характер, при определении основных направлений финансирования муниципального образования Чарышский район Алтайского края исходит из необходимости создать базовые условия, обуславливающие решение задач, вытекающих из основных направлений, таких, как создание единого информационно-коммуникационного пространства и повышение уровня технической оснащенности органов местного самоуправления, обеспечение публикации в СМИ и сети Интернет информации о ходе реализации Программы, развертывания системы электронных торгов. Учитывая особую важность введения Федерального закона от 06.10.2003 г. №131_ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривается комплекс мероприятий по повышению квалификации муниципальных служащих. С учетом изложенного в таблице 1 дается обоснование расходов на реализацию основных направлений Программы.

3.1.4. Обоснование порядка финансирования Программы.
Учет средств субсидий из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов будет осуществляться комитетом по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района в соответствии с Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 10.02.2006 № 25н, и приказом Министерства финансов Российской Федерации от 11.12.2002 № 127н "Об утверждении

указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации".

Учет финансирования будет осуществляться комитетом по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района по конкретным направлениям Программы и в разрезе кодов экономической классификации с одновременным осуществлением предварительного, текущего и последующего контроля за целевым и эффективным использованием средств.

Приобретение программно-технических средств, а также любые иные работы и услуги, выполняемые сторонними организациями, будут осуществляться на конкурсной основе с публикацией условий проведения конкурса и его итогов в газетах "Животновод Алтай" или "Алтайская правда".

3.1.5. План использования субсидий

План использования субсидий в разрезе расходов на конкретные мероприятия с разбивкой по кодам бюджетной классификации приводится в приложении к Программе.

3.2. Эффективность реализуемой Программы

В результате реализации Программы будет получен экономический эффект и структурный эффект, в том числе в виде сокращения доли первоочередных расходов в расходах бюджета.

Общая сумма экономического эффекта от реализации Программы составит 32,5 миллионов рублей, который планируется достичь за счет:

- исключения расходов на финансирование необоснованных потребностей;
- исключения расходов на финансирование из районного бюджета завышенных стандартов качества;
- исключения бюджетных расходов на оплату некачественных бюджетных услуг;
- устранения негативных последствий кассовых разрывов;
- повышения квалификации кадров;
- сокращения недоимки по налогам и дебиторской задолженности;
- увеличение эффективности (производительности) работы персонала.

Структурный эффект планируется достигнуть путем проведения необходимых мероприятий по привлечению к оказанию бюджетных услуг негосударственных организаций. В результате ожидается:

- сокращение численности занятых в бюджетной сфере;
- сокращение количества бюджетных учреждений;
- сокращение количества бюджетополучателей.

3.2.1. Экономический эффект от реализации Программы

Экономический эффект образуется по следующим направлениям:

1) За счет исключения расходов на финансирование необоснованных потребностей планируется получить экономию бюджетных средств в сумме 2,4 миллионов рублей. Сумма

экономии определена из расчета $1,2 = 1\% \times 120,6$ млн. руб. x 1 год, где 1% - экспертная оценка доли возможных необоснованных потребностей, а 120,6 млн. руб. - сумма расходов бюджета за 2005 год.

2) За счет исключения расходов на финансирование из районного бюджета завышенных стандартов качества планируется получить экономию бюджетных средств в сумме 1,6 миллиона рублей. Сумма бюджетной экономии определена из следующего расчета: $0,84 = 1\% \times 120,6$ млн. руб. x 70% т.р., где 1% - экспертная оценка доли возможного завышения стандартов качества, 120,6 млн. руб. - сумма расходов бюджета района за 2005 год, а 70% - плановый объем бюджетных расходов подкрепленных стандартами качества.

3) За счет исключения бюджетных расходов на оплату некачественных бюджетных услуг планируется получить экономию бюджетных средств в сумме 6,03 миллиона рублей. Сумма бюджетной экономии определена из следующего расчета: $6,03 = 5\% \times 120,6$ млн. руб., где 0,5% - экспертная оценка доли отклонений от стандартов качества услуг, 120,6 млн. руб. - сумма расходов бюджета района за 2005 год.

4) За счет устранения негативных последствий кассовых разрывов - экономия на сумму 0,1 миллиона рублей. Сумма экономии бюджетных средств за счет устранения финансовых потерь от кассовых разрывов рассчитана по формуле $(\Pi) 0,07$ млн.руб. = $26,5$ млн.руб. x $3\% / 12 \times 1,116$ где Π - сумма потерь бюджета по причине кассовых разрывов, 26,5 млн. руб. - сумма кассового разрыва в 2005 году, 3% - сумма стандартной банковской маржи, $1/12$ - период кассового разрыва, а 1,116 - индекс-дефлятор.

5) Повышение квалификации кадров снизит потери бюджета в результате возможных профессиональных ошибок на 23,3 миллионов рублей ($23,3 = 1,28\% \times 120,6$ млн. руб., где 1% - экспертная оценка цены возможных профессиональных ошибок, а 120,6 млн. руб. - сумма расходов бюджета района за 2005 год).

6) Сокращение недоимки по налогам и дебиторской задолженности в сумме 0,5 миллионов рублей за счет работы администраторов поступлений платежей в местные бюджеты, по сокращению недоимки по основным видам налоговых доходов, также активизации работы с должниками и повышения качества процедур мониторинга дебиторской задолженности.

3.2.2. Структурный эффект от реализации Программы
Сокращение первоочередных расходов в расходах бюджета приведет к высвобождению значительной доли финансовых ресурсов и увеличению доли капитальных вложений в расходных обязательствах бюджета района. Большая доля капитальных расходов создает возможность для более гибкого управления бюджетными ресурсами района - в случае возникновения необходимости оптимизации и сокращения расходования бюджетных средств органов местного самоуправления могут сократить финансирование капитальных расходов. Совершенствование системы закупок способствует увеличению

доли конкурсных закупок товаров и услуг в общем объеме расходов бюджета. Значимость получения эффекта заключается в обеспечении максимального доступа к участию в конкурсе предприятий любых форм собственности и территориальной принадлежности, а также в создании дополнительных механизмов, повышающих эффективность управления финансовыми ресурсами районного бюджета.

Вместе с мероприятиями, направленными на расширение налогооблагаемой базы и увеличение роста собственных доходов районного бюджета, также повышение эффективности бюджетных расходов, будет достигнута большая финансовая самостоятельность района, снизится риск выпадения доходов в результате уменьшения финансовой помощи от вышестоящих бюджетных уровней, и негативное воздействие риска на способность обслуживания долговых обязательств.

Мероприятия по реформированию управления долговыми обязательствами позволят усовершенствовать долговую политику района, направленную на оптимизацию размера долга в части возможности бюджета по его погашению и обслуживанию, на привлечение новых кредитов для реализации инвестиционных проектов и выполнения текущих обязательств на выгодных для бюджета условиях. Проведение комплекса мероприятий, направленных на совершенствование системы управления долгом, в том числе создание системы мониторинга состояния долга, разработка методики расчета платежеспособности бюджета, методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств, формализация процедур привлечения гарантий, будет способствовать снижению долговой нагрузки.

3.3. Управление Программой

Общее руководство и контроль за реализацией Программой осуществляется лично Главой Чарышского района, по его поручению эти обязанности могут быть возложены на другое уполномоченное лицо.

Управление реализацией Программой осуществляется постоянно действующей рабочей группой, образуемой распоряжением главы Чарышского района. В состав рабочей группы входят представители всех ведомств, задействованных в реализации мероприятий Программы, представители комиссий Чарышского районного Совета народных депутатов по вопросам плана, бюджета, местного самоуправления и социальной политике, а также глава администрации сельсовета. Рабочая группа собирается на свои заседания не реже чем один раз в месяц. На каждом этапе Программы постановлением администрации Чарышского района утверждается план мероприятий по реализации Программы. На основе этого плана ведомства, задействованные в реализации мероприятий Программы, разрабатывают собственные планы мероприятий с поквартальной разбивкой.

Ежеквартально представители ведомств отчитываются на заседаниях рабочей группы о ходе реализации ведомственных планов. По итогам заседания рабочей группы оформляется

протокол о ходе исполнения годового плана мероприятий по реализации Программы. Протокол, подписанный всеми членами рабочей группы, направляется для ознакомления Главе Чарышского района.

Помимо рассмотрения отчетов о ходе реализации мероприятий Программы в задачи рабочей группы входит рассмотрение, доработка и согласование отдельных нормативных актов, необходимых для реализации Программы, а также обсуждение проблем, возникающих в ходе реализации мероприятий Программы и выработка рекомендаций по их решению. Заседания рабочей группы являются открытыми, а протоколы заседаний о ходе реализации Программы размещаются в СМИ. Координацию действий ведомств, федеральных структур и муниципальных образований поселений в ходе реализации мероприятий Программы и подготовку заседаний рабочей группы осуществляет комитет по финансам, налоговой и кредитной политике администрации Чарышского района, в структуре которого создается отдел реформирования муниципальных финансов. В задачи отдела входит консультирование ведомств по вопросам реализации мероприятий Программы, экспертиза всех разрабатываемых в рамках Программы нормативных актов, подготовка информационных материалов, аналитических отчетов о ходе реализации Программы, а также отчетов в комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике о реализации 1 и 2 этапов программы, взаимодействие со СМИ по вопросам освещения хода реализации Программы, финансирование мероприятий в соответствии с Планом использования денежных средств на реализацию Программы, решение любых организационных вопросов, возникающих в ходе реализации Программы.

Для решения технических вопросов и оказания помощи при выполнении мероприятий Программы может осуществляться привлечение на конкурсной основе компаний-консультантов, а также научных и образовательных организаций.

Программно-целевой подход обуславливает форму Программы как индикативного инструмента, определяющего приоритеты реализации основных направлений и мероприятий.

Организационная схема управления Программой основана на следующих принципах:

- активного использования программно-целевого подхода;
- наличия подсистем общего управления и подсистем управления отдельными мероприятиями, реализуемыми структурными подразделениями администрации Чарышского района;
- активного использования в процессе управления существующих управленческих структур;

сочетания линейной и функциональной систем управления.

В реализации Программы будут участвовать все ключевые комитеты, управления и отделы администрации Чарышского района: управление делами, управление сельского хозяйства, комитет по финансам, налоговой и кредитной политике, комитет по образованию, комитет по социальной защите населения, МУЗ "Чарышская ЦРБ", комитет по культуре, комитет по ЖКХ, дорожному и лесному хозяйству, комитет по

экономике и управлению имуществом, юридический отдел, отдел по труду.

Учитывая крайне сжатые сроки реализации Программы, ограниченные материальные и человеческие ресурсы, только комплексное применение программно-целевых методов управления с одновременным использованием административных и функциональных рычагов управления позволит оптимизировать и существенно сократить издержки, связанные с реализацией Программы.

В рамках управления реализацией Программы планируется подключение специалистов и экспертов, научных коллективов и общественных организаций. Будут широко использоваться консультационные услуги независимых экспертных организаций по нормативно-правовому обеспечению и аналитическому сопровождению реализации Программы.

К работам по реализации Программы будут широко привлечены ответственные сотрудники органов местного самоуправления, представители отраслевой науки, сотрудники финансовых органов.

Большое внимание в ходе реализации Программы будет уделяться вопросам повышения квалификации и переподготовки кадров. В качестве лекторов планируется привлекать ведущих специалистов в области финансово-бюджетной политики.

3.3.1. Стимулы и система контроля.

Обеспечение заинтересованности участников в реализации мероприятий Программы будет осуществляться путем разработки системы стимулов и поощрений наиболее активных участников, как муниципальных образований поселений, так и районных организаций, учреждений, предприятий и отдельных исполнителей.

Стимулирование муниципальных образований поселений будет осуществляться путем оказания технической помощи в частичном оснащении счетно-вычислительной оргтехникой. Районные организации и отдельные учреждения при условии активного участия в реализации Программы получат техническую помощь в виде оснащения их финансово-экономических служб счетно-вычислительной и другой оргтехникой.

Наиболее активные работники организаций и отдельных учреждений, участвующие в реализации мероприятий Программы, могут быть поощрены денежными премиями на основании распоряжения администрации Чарышского района.

Порядок оценки действий муниципальных администраций поселений, районных организаций и учреждений по реализации мероприятий Программы будет определен постановлением администрации Чарышского района.

Для обеспечения контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных настоящей Программой, районные организации и учреждения предоставляют ежеквартально в отдел реформирования муниципальных финансов информацию о проведенной согласно плану мероприятий работе, а в необходимых случаях пояснения о причинах невыполнения того

или иного мероприятия.

Отдел реформирования муниципальных финансов к каждому заседанию рабочей группы представляет сводную информацию о результатах реализации Программы. В случае невыполнения плана мероприятий этот факт отражается в протоколе рабочей группы о ходе реализации Программы. Глава Чарышского района, ознакомившись с протоколом заседания рабочей группы, принимает решение о дисциплинарной ответственности лиц, виновных в невыполнении мероприятий по реализации Программы.

По итогам реализации каждого из этапов Программы, отчет о ходе ее реализации рассматривается на очередной сессии Чарышского районного Совета народных депутатов.

3.3.2. Статус Программы

Программа реформирования муниципальных финансов муниципального образования Чарышский район Алтайского края на 2006 – 2007 годы является целевой муниципальной программой, разработанной как комплексный организационно-методологический и практический план действий органов местного самоуправления муниципального района и является Заявкой муниципального образования Чарышский район на участие в конкурсе по отбору муниципальных образований для распределения субсидий из краевого бюджета.

Программа носит открытый характер, позволяющий в процессе ее реализации в соответствии с действующими процедурами, установленными НПА муниципального образования Чарышский район Алтайского края, вносить изменения и дополнения по направлениям, отражающим проблемы, выявленные в ходе ее реализации.

После подведения итогов конкурса, проводимого комитетом администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике, и определения объемов софинансирования, будет уточнен план использования субсидий. Необходимые объемы финансирования настоящей Программы реформирования муниципальных финансов Чарышского района на 2006 – 2007 годы будут предусмотрены в Решениях Чарышского районного Совета народных депутатов о бюджете на 2006 год, 2007 год.