

Основные задачи и приоритеты бюджета Новосибирской области на 2010 год

Бюджетная политика Новосибирской области на 2010–2012 годы ориентирована на постоянную адаптацию бюджетной системы к изменяющимся экономическим условиям и потребностям населения, на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития области в посткризисный период.

Леонид Владимирович ГОРНИН, министр финансов и налоговой политики Новосибирской области

Если комплексно охарактеризовать бюджетную политику в Новосибирской области, то основной вектор ее направлен на обеспечение ответственного управления общественными финансами, стабильности и предсказуемости бюджетной деятельности в регионе в среднесрочной перспективе, устойчивости регионального бюджета к неблагоприятным внутренним и внешним воздействиям. В связи с этим представляется перспективным внедрение в бюджетную деятельность программно-целевого метода управления общественными финансами. В Новосибирской области накоплен определенный опыт работы с подобными механизмами. В частности, еще в 2007 году в области принят закон о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития, а также ряд подзаконных актов, реализующих его основные положения.

Как самостоятельное направление, с одной стороны, и продолжение развития программно-целевого метода управления с другой, можно выделить работу по повышению качества финансового менеджмента на всех уровнях бюджетного администрирования. Определенные шаги в этом направлении делаются в сочетании с реализацией концепции административной реформы на субфедеральном уровне путем разработки административ-



СПРАВКА «БЮДЖЕТА»

Леонид Владимирович ГОРНИН, министр финансов и налоговой политики Новосибирской области

Родился 30 декабря 1972 г. в Новосибирске. Образование высшее, кандидат экономических наук. Окончил Сибирскую коммерческую академию потребительской кооперации.

В 1997–2005 гг. работал на руководящих должностях в управлении финансов и налоговой политики администрации Новосибирской области.

В 2005–2008 гг. — начальник управления финансов и налоговой политики Новосибирской области.

С июля 2008 г. — руководитель департамента финансов и налоговой политики Новосибирской области.

С апреля 2010 г. в связи с преобразованием назначен на должность министра финансов и налоговой политики Новосибирской области.

Женат. Имеет двоих детей.

ных регламентов функций государственного управления в финансовой сфере, методологического обеспечения внутренних преобразований и совершенствования процедур бюджетной деятельности администраторов и распорядителей бюджетных средств, а также совершенствования финансового менеджмента бюджетных учреждений.

По итогам 2009 года показатели собственных доходов Новосибирской области свидетельствуют об относительно устойчивом состоянии экономики по сравнению с большинством регионов России и Сибирского Федерального округа. За 2009 год в бюджет Новосибирской области поступило налоговых доходов более 67 млрд руб. (92 % к уровню 2008 г.). Уменьшение доходной части бюджета Новосибирской области, как и бюджетов других регионов, обусловлено прежде всего сокращением поступления налога на прибыль организаций (на 25 %).

Говоря о бюджетной деятельности в Новосибирской области, необходимо отметить, что и в 2009, и в 2010 годах основной стратегической целью бюджетной политики в регионе являлось создание условий для будущего развития путем совершенствования применяемых и внедрения новых механизмов управления общественными финансами. Данная цель сохранена и в 2010 году. Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не стали основанием для полного отказа от ранее определенных стратегических целей. При формировании областного бюджета на 2010 год нами были сформулированы несколько основополагающих задач.

Социальные обязательства

Первая задача заключается в исполнении социальных обязательств в полном объеме и на качественно ином уровне. Эта задача нашла свое воплощение в двух государственных проектах. Первый — открытие в декабре 2009 года Многофункционального центра в городе Новосибирске, позволяющего при взаимодействии с гражданами реализовать технологию «одного окна», второй — завершение процесса перехода к предоставлению социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг непосредственно гражданам. Оба упомянутых проекта обеспечивают и несомненное качество, и большую адресность.

Непростым решением при формировании бюджета на 2010 год было принятие дополнительных, существенных в финансовом (более 1,5 млрд руб.) и в социальном смысле расходных обязательств. Это организация оздоровительного отдыха детей и установление региональных доплат к государственным пенсиям. Общий бюджет социальных выплат на 2010 год составил более 11 млрд руб. (122 % к уровню 2009 г.).

Областной бюджет Новосибирской области

Областной бюджет Новосибирской области по своим масштабам объективно является на сегодняшний день главным источником финансирования не только государственного, но и муниципального сектора управления. Консолидированный бюджет области на 2010 год оценивается на уровне 95 млрд руб., в котором областной бюджет по ресурсам занимает более 75 %. При объеме областного бюджета почти в 72 млрд руб. 29 млрд руб. передается межбюджетными трансфертами на местный уровень. Структурное изменение областного бюджета является доминирующим фактором, влияющим как на структуры местных бюджетов, так и на структуру экономики в целом, особенно на сельских территориях.



Новосибирск

Налоговое администрирование

Вторая задача предполагает формирование системы мер по мобилизации дополнительных доходов в бюджет области, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования, а также за счет повышения уровня ответственности администраторов доходов за выполнение плановых показателей. Одновременно потребовалось определить экономически обосно-

При формировании бюджета на 2010 год были приняты дополнительные социальные обязательства. Общий бюджет социальных выплат на 2010 год составил более 11 млрд руб. (122 % к уровню 2009 г.)

ванный уровень налоговой нагрузки, обеспечивающий развитие предпринимательства, нужно было постоянно искать и применять новые технологии. Существенные усилия потребовалось приложить и к совершенствованию нормативно-правовой, регламентной базы, которой должны руководствоваться администраторы доходов ↩

бюджета, главным образом налоговых доходов и доходов от использования имущества. В феврале 2010 года Новосибирская область уже направила в Государственную думу РФ предложения по совершенствованию налогового законодательства в сфере администрирования НДС, которые, с одной стороны, сделают более эффективными управленческие действия налоговых органов и, с другой стороны, повысят ответственность работодателей перед своими работниками. На сегодняшний день, будучи самым крупным доходным источником бюджета, НДС имеет самое невысокое качество налогового администрирования.

Государственная поддержка

Третья задача — это определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики, стимулирующих внедрение и развитие новейших технологий. Выполнение требования по повышению эффективности стало обязательным условием оказания государственной поддержки. При этом речь идет о цивилизованном диалоге общества в лице государства и субъектов экономической деятельности, претендующих на прямую (субсидирование) либо косвенную (налоговые преференции, государственные гарантии) государственную поддержку. То есть наличие решения о государственной поддержке не есть карт-бланш субъекту экономической деятельности для нарушения фискальной дисциплины и накопления неурегулированной задолженности по платежам в бюджеты всех уровней. В случае объективной необходимости предприятия и организации всегда могут прибегнуть к отсрочке, рассрочке платежей, реструктуризации задолженности. В Новосибирской области сегодня все условия предоставления государственной поддержки содержат требования, не допускающие наличие неурегулированной бюджетной задолженности у претендентов на государственную поддержку.

Результаты исполнения бюджета

Если говорить о результатах исполнения бюджета, то, несмотря на относительно сложное начало финансового года, в I квартале текущего года картина довольно оптимистичная. Собственные доходы выполнены на 24 % к кассовому плану года. Темп роста по налоговым поступлениям составил около 120 % к соответствующему периоду прошлого года. Это, безусловно, свидетельствует о положительных тенденциях в экономике региона. Такой, к примеру, показатель, как индекс промышленного производства за I квартал 2010 года (107,9 %) подтверждает позитивные тенденции в регионе. Все приоритетные направления расходных обязательств были полностью обеспечены финансовыми ресурсами. Не последнюю роль в таких результатах, особенно в первые месяцы года, сыграла своевременная финансовая поддержка федерального бюджета.



Диверсифицированная экономика Новосибирской области характеризуется отсутствием так называемых структурообразующих предприятий, доминирующих по масштабам своей деятельности и в ВРП, и в налоговых поступлениях в бюджет. Оценка поступлений по налогу на прибыль в областной бюджет 2008 года показала, что именно субъекты среднего бизнеса в совокупности давали наибольший налоговый эффект, они же оказались наиболее уязвимыми в условиях финансового кризиса. Такая характерная специфика налогоплательщиков региона и была учтена прежде всего при определении направлений и форм государственной поддержки на 2009 год. Однако практика предоставления государственных гарантий в 2009 году показала, что коммерческие банки, имея существенные финансовые ресурсы, так необходимые экономике региона, рассматривают

кредитование субъектов строительной индустрии, а также малого и среднего предпринимательства как высокорискованное. Вместе с тем именно эти сферы экономики обладают наибольшим потенциалом, способным дать не только экономический и бюджетный эффект, но и социальный. В целях косвенной активизации банковского сектора в 2010 году при формировании областного бюджета основной объем госу-

дарственных гарантий предусмотрен в форме, не предполагающей возникновения эквивалентных требований у принципала к получателю государственной гарантии. Тем самым мы еще раз продемонстрировали свою заинтересованность в кредитовании именно данных субъектов экономической деятельности, публично заявив свою готовность нести бремя финансовых обязательств по кредитным рискам.

Особое внимание в Новосибирской области уделяется инновационному сектору экономики. Несмотря на сложную экономическую ситуацию, при поддержке Правительства РФ в 2009 году на развитие инновационной инфраструктуры направлено 857 млн руб., из которых

на строительство объектов Технопарка Новосибирского Академгородка выделено более 803 млн руб. В 2010 году на указанные цели в областном бюджете предусмотрены бюджетные ассигнования с ростом 106 %. Мы полагаем, что наши формы государственной поддержки выбраны правильно и способствуют прежде всего развитию эффективных производств и росту инноваций.

Оптимизация бюджетной сети

Четвертая задача непосредственно затрагивает проблематику эффективности деятельности сети бюджетных учреждений и имеет цель обеспечить кардинальное повышение качества предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг, модернизацию сети учреждений, оказывающих услуги гражданам. В связи с этим на первый план выходит четкая, адекватная финансовым нормативам стандартизация деятельности учреждений при оказании услуг, а также эффективный контроль со стороны ГРБС за неукоснительным соблюдением устанавливаемых стандартов.

На сегодняшний день для государственных учреждений в каждой отрасли бюджетной сферы разработаны и установлены нормативными актами перечни, объемы и стоимость государственных услуг, а также функции, выполнение которых осуществляется в соответствии с государственными заданиями. Вся система дошкольного, общего и профессионального образования финансируется по единым нормативам финансирования в расчете на одного учащегося или воспитанника. Органы власти, осуществляющие управление бюджетными отраслями, активно занимаются стандартизацией услуг и функций, работают над повышением их качества, доступности и финансовой обоснованности. Надзор за бюджетными расходами учреждений должен носить второстепенный характер по отношению к соблюдению качества оказываемых учреждениями услуг в рамках доводимых до них государственных и муниципальных заданий. Соблюдение учреждением доведенных стандартов является обязательным условием расходования бюджетных средств. Именно поэтому весь 2009 год несмотря на финансовую дестабилизацию бюджета активно продолжалась работа по объединению государственных бюджетных учреждений, по их преобразованию в форму автономных. В течение 2009 года за счет мероприятий по оптимизации бюджетной сети количество бюджетных учреждений снизилось на 58, создано 24 автономных учреждения. Ко-

нечно, на общем фоне эти результаты выглядят более чем скромно (по данным на 1 января 2010 г. на территории области действует 4205 государственных и муниципальных учреждений), но, несомненно, достигается главное: оттачивается сам механизм, постепенно преодолеваются психологические барьеры в трудовых коллективах, органы власти формируют базис знаний и навыков для программного отраслевого планирования.

Положительный общественный резонанс этой работы в 2010 году, мы надеемся, найдет адекватный отклик на местном уровне, так как именно муниципальная бюджетная сеть является наиболее массовой (более 85 % всей сети) и представлена в основном общеобразовательными и дошкольными учреждениями. Принимая во внимание тот факт, что деятельность последних практически полностью обеспечивается субвенциями из областного бюджета, а также установленными удельными финансовыми

Надзор за бюджетными расходами учреждений должен носить второстепенный характер по отношению к соблюдению качества оказываемых учреждениями услуг в рамках государственных и муниципальных заданий

нормативами в расчете на одного учащегося или воспитанника, финансовая основа выглядит достаточно четкой для принятия решений в пользу большей самостоятельности. Хорошим катализатором должны будут стать и изменения, вносимые в федеральные законодательные акты и уточняющие правовой режим для государственных и муниципальных учреждений.

Немалые ставки в вопросах восстановления финансовой стабильности и сбалансированности бюджета мы делаем и на общественное самосознание. Мы всегда старались объективно и скрупулезно подходить к принятию социальных, бюджетных обязательств и программ развития нашего региона. В то же время, находясь в постоянном открытом диалоге с различными социальными, общественными и бизнес-кругами или просто

отдельными гражданами, обсуждая проблемы и приоритеты региональной политики, мы доверяли и доверяем профессиональной и прогрессивной гражданской позиции предпринимателей, руководителей предприятий и организаций, конструктивно формирующих свое экономическое поведение в отношении выполнения обязательств перед бюджетной системой Новосибирской области, а значит, и перед ее жителями. Именно такой контекст общественной полемики делает бюджет Новосибирской области действительно социальным не только по форме, но и по сути. ●

Резервный фонд

В области проводится глубокая аналитическая работа по оценке возможности и необходимости создания финансовых резервов с учетом изменений бюджетного законодательства РФ, предоставивших субъектам Федерации право формировать Резервные фонды. Однако результаты этой работы зависят от дальнейшего развития федерального законодательства, которое либо определит не только возможность, но также порядок и условия формирования таких фондов, либо предоставит субъектам Федерации право самостоятельно решать эти вопросы.