

**Доклад**  
министра финансов Челябинской области  
А.В. Пшеницына на публичные слушания  
**«О проекте закона Челябинской области**  
**«Об исполнении областного бюджета за 2015 год»**  
21 апреля 2016 года

**Уважаемый Владимир Викторович,  
уважаемые участники публичных слушаний!**

Две недели назад, в этом зале, были озвучены основные итоги социально-экономической и политической жизни региона за 2015 год. Как отметил в своем выступлении губернатор Челябинской области, многие задачи, поставленные перед властями региона, решались увереннее даже в непростых экономических условиях. На наш взгляд, этому поспособствовали и результаты исполнения областного бюджета, с которыми мы завершили 2015 год.

## **ДОХОДЫ**

В 2015 году доходы областного бюджета составили **125,9 млрд рублей**, что на **13,3 млрд рублей** или на 11,8% больше, чем в 2014 году.

### *СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ*

Почти 80% из них – **собственные налоговые и неналоговые доходы**, которые составили **99,1 млрд рублей** и увеличились по отношению к 2014-ому году на 13,7%, что в полтора раза выше среднего темпа роста доходов по стране.

Надо сказать, что по сумме налоговых и неналоговых доходов мы впервые приблизились к отметке в сто миллиардов – никогда прежде, даже в благополучные для экономики годы, Челябинская область не зарабатывала столько средств.

Первоначальный годовой план по собственным доходам перевыполнен на **19,4%**, сверх плана получено **16,1 млрд рублей**.

1. Значительный рост собственных доходов обусловлен ростом поступлений **налога на прибыль**, который увеличился на 43,6% благодаря улучшению финансовых показателей предприятий, ориентированных на экспорт.

Основной прирост обеспечили металлурги, заплатив в 2015 году 14 млрд 728 млн рублей, рост к 2014 году – в 4,7 раза. Благодаря экспорту их прибыль в рублевом эквиваленте росла, соответственно увеличивался и объем поступлений в бюджет.

Естественно, положительная отдача от разницы валютных курсов имеет краткосрочный характер, и в дальнейшем этот потенциал постепенно будет исчерпываться. Мы видим высокую волатильность таких доходов и их чувствительность к ситуации в экономике, поэтому учитываем возможные риски как при исполнении областного бюджета, так и при его планировании на очередной финансовый год.

2. Далее, рост собственных доходов обеспечил так называемый **налог по упрощенной системе**, поступления которого выросли на **11,4%**.
3. По сравнению с 2014 годом поступления **налога на доходы физических лиц** увеличились на **4,4%**.
4. Стабильно поступает и **налог на имущество**, прирост которого по сравнению с 2014 годом составил **3%**.
5. А вот поступление **акцизов** в областной бюджет закономерно снижается – по сравнению с 2014 годом их доля в общем объеме собственных доходов уменьшилась на **28,8%**, что связано с закрытием алкогольных производств на территории региона. По итогам прошлого года мы недополучили свыше трех млрд рублей.

Напомню, мы выходили на федеральный уровень с предложением изменить схему зачисления алкогольных акцизов в региональные бюджеты. Наша инициатива была одобрена экспертным сообществом, в том числе, участниками постоянной рабочей группы при Минфине России, а также сенаторами Совета Федерации. Теперь уже правительство страны приступило к обсуждению законодательных изменений, предусматривающих централизацию на федеральном уровне доходов от акцизов на алкогольную продукцию и пропорциональное распределение их в бюджеты субъектов РФ.

Возвращаясь к показателям собственных доходов области, скажу, что их рост произошел, в первую очередь, благодаря металлургическому комплексу, который в 2015 году удвоил свои платежи. Отмечу, что таких значительных платежей от металлургической отрасли ранее не фиксировалось.

Также рост платежей продемонстрировали практически все основные виды экономической деятельности – это добыча полезных ископаемых и энергетика, строительство и машиностроение, торговля и операции с недвижимостью.

Ощутимое снижение платежей наблюдалось в двух сферах. Это производство пищевых продуктов, включая напитки, а также финансовая деятельность, где спады соответственно обусловлены остановкой алкогольных производств в регионе и возвратом налога на прибыль кредитным организациям.

#### *ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА*

**С федерального уровня** в 2015 году область получила **26,2 млрд рублей**. На протяжении последних лет эта сумма стабильна, даже несмотря на оптимизацию расходов федерального бюджета в прошлом году в связи с кризисом.

Значительная часть финансовой помощи федерации имела **целевую направленность** – это **17,5 млрд рублей**. Самые крупные суммы пришлись на социальные выплаты населению, поддержку сельского хозяйства, модернизацию и проведение мероприятий в сфере здравоохранения и образования.

Оставшиеся средства – **8 млрд 695 млн рублей** – это **нецелевая поддержка** в виде дотаций.

## РАСХОДЫ

**Расходы** областного бюджета в прошлом году составили **126 млрд 324 млн рублей** и по сравнению с 2014 годом выросли на 8,1% или на 9,4 млрд рублей.

### *РАСХОДЫ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА*

87 млрд 741 млн рублей — это **расходы социального характера**. Их доля в бюджете, как и в 2014 году, составила 70%.

Расходы в сфере:

- **образования** – 32,8 млрд рублей с приростом 0,6% к 2014 году;
- **здравоохранения** – 27,2 млрд рублей с приростом 21,2%;
- **социальной политики** – 24 млрд рублей с приростом на 4,3%;
- **физкультура и спорт** — 2 млрд 608 млн рублей с приростом 10,3%;
- **культура** — 1 млрд 16 млн рублей с приростом 2,1%.

### *РАСХОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА*

Дефицитный бюджет и опережающий рост социальных расходов вполне оправдано потребовали при формировании бюджета на 2015 год пересмотра расходов экономического характера, которые в прошлом году были запланированы с небольшим сокращением.

Так объем средств на поддержку **сельского хозяйства** составил 4,5 млрд рублей. На финансирование **дорожного хозяйства** направлено более 8,6 млрд рублей. На **жилищно-коммунальное хозяйство** – чуть более 4,2 млрд бюджетных средств.

### *ТРАНСФЕРТЫ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ*

Половину всех расходов областного бюджета или **66,3 млрд рублей** составили **трансферты муниципальным образованиям**. В 2015-ом году территории получили на 2% больше средств, чем годом ранее.

Финпомощь из областного бюджета в размере **45,6 млрд рублей** перечислялась на **реализацию переданных полномочий** по таким направлениям как:

- обеспечение общеобразовательного процесса в школах и детских садах с приростом 4,8%;
- социальная поддержка и соцобслуживание населения, рост 2,5%;
- обеспечение деятельности муниципальных медучреждений, прирост 18%;

Другая часть трансфертов — 20,7 млрд рублей – это помощь территориям в **реализации муниципальных полномочий**.

Эти средства были направлены:

- на капвложения — 4 млрд 920 млн рублей;
- на дорожное хозяйство — 2 млрд 154 млн рублей;
- и в виде дотаций — 10 млрд 071,8 млн руб. с ростом в 2,7 раза к 2014 году.

Традиционно предоставление субсидий происходит на условиях софинансирования, когда к деньгам, выделенным из областного бюджета, муниципалитеты должны добавить собственные средства, и мы считаем этот принцип верным.

Однако зачастую территории претендуют на получение субсидий, заявляя о наличии необходимых сумм в местном бюджете при их фактическом отсутствии, либо имея долги по ранее принятым расходным обязательствам.

Очень часто не учитывают реальных возможностей местных бюджетов министерства и ведомства, включающие территории в число получателей субсидий и требующие выделения определенных сумм для выполнения условий получения субсидий.

Все это ставит под угрозу финансирование первоочередных расходов местного значения – выплату зарплат работников бюджетной сферы и оплату топливно-энергетических ресурсов.

Поэтому, на наш взгляд, при распределении субсидий министерства и ведомства должны руководствоваться не столько объемами средств, выделенных местными бюджетами, сколько необходимостью решения социально значимых задач в конкретных муниципалитетах.

В целом политика межбюджетных отношений в Челябинской области направлена на повышение самостоятельности территорий, обеспечение сбалансированности и укрепление их доходной базы.

Но, к сожалению, сохраняется иждивенческое отношение к областному бюджету. Зачастую главам муниципалитетов легче попросить помощи, нежели привлечь дополнительные средства в бюджет. Хотя инструменты для работы с собственной доходной базой есть у каждой территории.

Один из них – резервы налоговых и неналоговых доходов. Под резервами, в данном случае, понимаются суммы, которые могут быть привлечены территориями для увеличения доходной базы собственных бюджетов.

На 2015 год губернатором установлены планы по снижению резервов на общую сумму в 1 млрд 834,3 млн рублей. В результате 18 муниципалитетов добились снижения резервов на 1 млрд 436,4 млн рублей, а 25 допустили их рост на 453,2 млн рублей. В целом по области зафиксировано уменьшение резервов только на 983,2 млн рублей.

С прошлого года минфин области контролирует и долговую политику территорий. Со всеми, кто рассчитывал на финансовую помощь из областного бюджета, были заключены соглашения о необходимости согласовывать привлечение коммерческих кредитов.

Безусловно, для нас эта мера вынужденная, ведь за последние три года объем заимствований на муниципальном уровне существенно вырос. При этом кредитные средства шли на нужды, не носящие первоочередной и безусловный характер. В дальнейшем необходимость обслуживать долг приводила к тому, что под угрозой оказывались первоочередные расходы местных бюджетов, которые в итоге приходилось финансировать уже за счет области.

Отмечу, мы не ставили перед собой цель ограничить развитие территорий. Применяя механизм согласования, мы, напротив, предупреждали возникновение необоснованной кредитной нагрузки на местные бюджеты и добились в этой работе первых результатов.

По сравнению с 2014 годом объем привлеченных кредитов уменьшился на 1,1 млрд рублей, а экономия муниципалитетов на обслуживании этих долгов, по нашим подсчетам, составила почти 175 млн рублей по итогам прошлого года.

### **ДЕФИЦИТ И ИСТОЧНИКИ ПОКРЫТИЯ**

Еще один успех прошлого года – минимальный за последние три года размер дефицита, который сократился с первоначально планируемых **11,8 млрд рублей до 415 миллионов**, и был полностью покрыт за счет собственных остатков. Благодаря этим результатам Челябинская область вошла в пятерку субъектов РФ с минимальной разницей между доходами и расходами.

Предвосхищая рассуждения о том, что год стоило завершить с бóльшим дефицитом, компенсировав его, как и в прошлые годы, кредитами, а допдоходы направить исключительно на развитие области и решение новых задач, скажу: такая минимизация дефицита сохранила резервы для финансирования расходов в будущем.

Поясню. У нас есть достаточно жесткие ограничения со стороны Минфина России по объему регионального госдолга, выходя за которые, мы потеряем доступ к льготным, практически бесплатным, бюджетным кредитам и будем обязаны вернуть ранее полученные.

Нужно понимать, что госдолг области накапливается, в том числе за счет коммерческих займов, привлекаемых для покрытия дефицита. И привлекаем мы их по отнюдь недешевым рыночным ставкам, в отличие от льготных кредитов федерации. Мы знаем, что необходимость решать социальные и экономические вопросы будет всегда, а ситуация на ближайшие годы прогнозируется не очень благоприятная – в среднесрочной перспективе бюджет области все-таки сохранит свою дефицитность.

Поэтому так важно иметь доступ к бюджетным займам и максимально оттягивать тот момент, когда мы достигнем предельного значения по объему госдолга, равного 50% от собственных доходов Челябинской области. Сейчас этот показатель – 33%, а, значит, у нас остался задел на будущее, на случай действительно острой потребности в ресурсах.

Именно поэтому губернатором поставлена задача поэтапного снижения дефицита. В целом, за последних три года мы последовательно снижали дефицит с максимального значения в 11,2 млрд в 2013-ом году до 4,3 млрд в 2014-ом и до 415 млн рублей в 2015 году. Кроме того, на 2,2 млрд рублей к уровню 2014 года сократился объем коммерческих кредитов.

### **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

Уважаемые участники публичных слушаний! Отчетный финансовый год, несомненно, был удачным. Но в ходе исполнения областного бюджета мы столкнулись с определенными сложностями, о которых нельзя не упомянуть.

## *ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТ*

К примеру, остался нерешенным вопрос частых корректировок бюджета. В прошлом году отдельные министерства и ведомства практически каждый месяц обращались к губернатору с просьбой внести изменения в бюджет. При этом неоднократно корректировки вносились уже после того, как проект закона был сформирован для депутатов законодательного собрания.

К сожалению, пока мы «чемпионы» среди соседних регионов по количеству бюджетных изменений – в прошлом году было принято 12 законов, корректирующих бюджет Челябинской области. Для сравнения, в Свердловской области за 2015 год было внесено только два изменения, в Курганской – три, а в Тюменской – шесть.

Очевидно, что в результате такого финансового менеджмента страдает качество исполнения бюджета и эффективность расходования бюджетных средств.

## *ГОСПРОГРАММЫ*

По этой же причине, на наш взгляд, не работают должным образом программно-целевые методы планирования, где главным инструментом являются госпрограммы.

По своей сути госпрограмма должна быть инструментом планирования конкретных результатов и необходимых для их достижения объемов бюджетных средств. Но происходит всё не совсем так.

Сначала министерства и ведомства инициируют внесение изменений в бюджет, распределяя средства по конкретным направлениям, и только потом приводят в соответствие индикативные показатели и объемы финансирования, описывая в госпрограммах результаты, которые планируется получить от этого распределения.

Отмечу, что в прошлом году максимальный срок приведения госпрограмм в соответствие с принятым бюджетом составлял полгода. Также по итогам 2015 года остались отдельные госпрограммы, которые не были скорректированы профильными министерствами и ведомствами.

Надо признать, что такое положение дел справедливо вызывает критику со стороны депутатского корпуса.

## **КРЕДИТОРСКАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И КРЕДИТНЫЙ РЕЙТИНГ РЕГИОНА**

Уважаемые участники публичных слушаний, в отчетном 2015 году принятые обязательства области исполнены без просроченной кредиторской задолженности.

Остался неизменным рейтинг кредитоспособности региона, при подтверждении которого аналитики рейтингового агентства Fitch учли стабильные финансовые и экономические показатели области, ее высокую ликвидность и низкий уровень государственного долга. По мнению аналитиков, благодаря строгому контролю за расходами, долговые риски региона будут, как и прежде, низкими, а дефицит бюджета останется умеренным.

В тоже время индекс кредитоспособности, рассчитываемый агентством «РИА Рейтинг», по итогам 2015 года вырос на 1,5 процентных пункта – с 81,8 до 83,3. Таким образом, Челябинская область укрепила свои позиции, заняв 12 место в общем рейтинге субъектов. Как отмечают составители рейтинга, этому способствовали стратегия экономического развития, проводимая руководителем региона,

взаимоотношения с федеральным центром, а также рациональная долговая и бюджетная политика.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По традиции мы подготовили отчет об исполнении областного бюджета в доступной для граждан форме. Так называемый «Бюджет для граждан», рассчитанный на широкий круг лиц, отражает основные характеристики и показатели исполнения бюджета, результаты реализации госпрограмм. Электронная версия отчета размещена на сайте Министерства финансов Челябинской области.

Кроме того, наша область отмечена в докладе Минфина России о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах по итогам 2015 года. Федеральное ведомство оценило высокий уровень визуализации нашей брошюры, наличие дополнительной информации по крупнейшим налогоплательщикам области, а также подготовку «Бюджета для граждан» как по действующему бюджету, так и по итогам исполнения предыдущего. Это подтверждает реализацию принципов открытости и прозрачности управления общественными финансами в регионе.

Завершая выступление, еще раз подчеркну: прошедший финансовый год сложился для области достаточно благоприятно. Судя по росту собственных доходов, дефицитного бюджета могло и не быть. Однако по решению губернатора допдоходы инвестировались **в повышение качества жизни и благосостояния южноуральцев**. Газификация и благоустройство территорий, разовые выплаты пенсионерам, повышение зарплат бюджетникам – все это, как видите, стало возможным даже в кризисный для страны год, что, на наш взгляд, не может не радовать.

Спасибо за внимание!