

Доклад
Министра финансов Челябинской области
А.В. Пшеницына
на публичных слушаниях
**«О проекте закона Челябинской области
«Об исполнении областного бюджета за 2014 год»**
17 апреля 2015 года

Уважаемый Владимир Викторович,
уважаемые участники публичных слушаний!

Прошлый бюджетный год, несмотря на серьезные экономические трудности, завершился для нашего региона без потрясений. Однако, как отметил в своем итоговом послании Губернатор Челябинской области, ряд событий, произошедших в 2014 году, уже повлияли на текущее положение дел в стране и регионе. В частности, нам пришлось включить режим тотальной экономии, уделив особое внимание целесообразности существующих расходов, а также оперативно пересмотреть бюджетные процессы, ориентируясь на самые неблагоприятные сценарии в экономике.

В целом, благодаря такому подходу и взвешенной политике, в разы сократился изначально предусмотренный дефицит областного бюджета. При этом Челябинская область сохранила позиции одного из наименее закредитованных регионов в стране.

ДОХОДЫ

В 2014 году в областной бюджет поступило **112,6 миллиарда рублей доходов**, что на 14,2 миллиарда рублей больше, чем в 2013 году.



СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ

Более 77% из них составляют **собственные – налоговые и неналоговые — доходы**.

За год они составили 87,2 миллиарда рублей, увеличившись в сопоставимых условиях по отношению к 2013-ому на 8,1% или на 15,1% в фактических условиях, что выше среднего темпа роста по России. Так как доходы регионального бюджета в прошлом году росли быстрее, чем в среднем по стране, Челябинская область по сумме своих налоговых и неналоговых поступлений поднялась с 18-ого на 16-ое место.

Первоначальный годовой план перевыполнен на 7,9%. Сверх плана получено 6,4 млрд рублей собственных доходов.



Поступления выросли **по двум из четырех** основных доходных источников.

1. В прошлом году хороший прирост показали поступления от **налога на прибыль**, которые увеличились на 30,8%, что в два раза выше среднего темпа по стране. Положительная динамика обусловлена улучшением финансовых показателей предприятий и снижением объема возвратов ранее уплаченных налогов, который сократился более чем в 2 раза.

Основной прирост поступлений обеспечили металлурги, заплатив в сумме 3 млрд 104 млн рублей. Благодаря экспорту, их прибыль в рублевом эквиваленте росла, соответственно увеличивался и объем поступлений в бюджет.

2. **Налог на доходы физических лиц** в сопоставимых условиях, то есть без учета перераспределения доходов между областью и муниципалитетами, вырос на 4,2% за счет увеличения объема оплаты труда. Поступление этого налога вызывает некоторую обеспокоенность, так как темпы его роста **в полтора раза** ниже, чем в

среднем по стране. Более того, если сравнивать этот показатель с ростом фонда оплаты труда, который составил 108,4% по отношению к 2013 году, то видим значительное отставание темпов роста налога. Это говорит о том, что не все работодатели вовремя перечисляют НДФЛ в бюджет, поэтому налоговой службе совместно с муниципалитетами нужно усилить работу в этом направлении.

3. Доходы от **налога на имущество организаций** по сравнению с 2013 годом снизились на 3,3% при среднем росте по регионам на 3,2%. Снижение поступлений зафиксировано только в 28 субъектах. На наш взгляд, главную роль сыграло снижение налоговой базы.

Ранее одобренные законодательные изменения позволили не платить налог на движимое имущество, принятое на баланс в качестве основных средств после 1 января 2013 года. Такое послабление способствовало как поддержке реальных инвестиций в производство, так и созданию легальных схем снижения налогового бремени. По нашим оценкам, потери областного бюджета от подобного послабления превысили 1,3 млрд рублей.

4. По **акцизам** поступления в сопоставимых условиях сократились на 13% при снижении в среднем по стране на 2,7%. Сокращение произошло в большинстве субъектов.

В нашем регионе снижение вызвано уменьшением объемов продажи нефтепродуктов в целом по стране, а также уменьшением объемов производства на заводе «Балтика». Завод обеспечивал практически весь объем поступлений по акцизам на пиво.

Сейчас мы ищем пути для компенсации этой потери. В частности, предлагаем изменить существующую схему зачисления акцизов на алкоголь, так как считаем ее несправедливой. По сути, акцизы оплачивают конечные потребители алкогольной продукции по всей стране, а уходят эти деньги только регионам, где находятся заводы-производители. Получается, что акцизы распределены крайне неравномерно — свыше 51,8% поступают в бюджеты всего 10 субъектов. Поэтому полагаем, что акцизы должны распределяться пропорционально численности взрослого населения.

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ

Теперь о **неналоговых доходах** Челябинской области, которые в прошлом году показали хороший прирост и составили почти 2 млрд рублей. Если быть точным, то 1 млрд 905,4 млн рублей, из которых каждый третий рубль или 761,3 млн рублей принесли штрафы. Отмечу, что, по сравнению с 2013 годом, общая сумма выплаченных средств выросла в два раза, в основном, за счет штрафов ГИБДД.

Еще одним источником неналоговых доходов стал вертолет марки Bell-429. Его продажа, организованная по поручению губернатора Челябинской области, принесла бюджету 207,6 млн рублей. Также было сэкономлено 16,5 млн рублей, предназначенных для ежегодного содержания и обслуживания этого вертолета.



Возвращаясь к общим показателям налоговых и неналоговых доходов, хочу еще раз напомнить, что их рост составил 8,1% в сопоставимых условиях и 15,1% в фактических — в первую очередь, благодаря металлургическому комплексу, который в 2014 году удвоил свои платежи. Ощутимый прирост платежей показали и организации, работающие в сфере услуг и торговли, а также в области производства машин и оборудования.



Примечательно, что в 2014 году частично изменилась отраслевая структура собственных доходов областного бюджета. В лидерах — сфера торговли и металлургическое производство, которое поднялось с пятого места. Доля каждой из этих отраслей — 12,6%. На втором месте — сфера услуг. На третьем — транспорт и связь. На четвертом — производство продуктов питания.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА

С федерального уровня в 2014 году область получила более 26 млрд рублей. Чтобы сохранить привычный уровень господдержки, региональная власть активно работала с федеральными ведомствами, обосновывая потребность в этих деньгах и дополнительном финансировании. Дополнительно к первоначально утвержденному бюджету поступило более 8 миллиардов.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы страны выросли по сравнению с 2013 годом на 13,6%, что значительно превышает данный показатель в целом по субъектам с ростом в 2%.

Большая часть ресурсов — 16,2 млрд рублей — традиционно имели **целевую направленность**. Самые крупные суммы — на социальные выплаты населению, модернизацию здравоохранения и образования, поддержку сельского хозяйства, а также решение проблем занятости населения.

Значительно выросла и нецелевая поддержка из федерального бюджета. Дотации выросли в 1,4 раза и составили 10 млрд 115 млн рублей.



Кроме того, в прошлом году улучшилось освоение целевых средств, поступивших с федерального уровня (95,4% при факте 2013 года — 91,6%).

РАСХОДЫ

Расходы областного бюджета в прошлом году составили **116 млрд 906 млн рублей** и по сравнению с 2013 годом выросли на 6,7% или на 7,3 млрд рублей.

Запланированные расходы исполнены на 98%, в том числе и потому, что исполнение бюджета проводилось в режиме жесткой экономии. Ежемесячно вопросы доведения объемов лимитов бюджетных средств до министерств и ведомств, дающих право на размещение заказов для госнужд и, соответственно, расходование

бюджетных средств по конкретным направлениям, рассматриваются лично Губернатором Челябинской области.



Экономия по конкурсным процедурам, проводимыми министерствами и ведомствами при размещении госзаказов составила более 900 миллионов бюджетных средств.

Также в прошлом году были сокращены расходы органов власти и учреждений области на закупку товаров, работ и услуг.

РАСХОДЫ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Основная часть — 81 млрд 527,3 млн рублей — **расходы социального характера**. Их доля в бюджете — уже без малого 70% с приростом к предыдущему году почти 10%. Если сравнивать со сводом консолидированных бюджетов всех регионов страны, то доля расходов социального характера там составила только 61%.



Соответственно и в разрезе социальных отраслей эта тенденция сохраняется — Челябинская область тратит на образование, социальную политику и здравоохранение больше, чем в среднем по стране.

В частности, это расходы в сфере:

- образования — более 32,6 млрд рублей. Прирост к 2013 году составил 21,7% за счет перераспределения полномочий по дошкольному образованию.

Доля расходов на нужды образования в Челябинской области превышает средний показатель по стране и составляет 34,7% (по России — 27%).

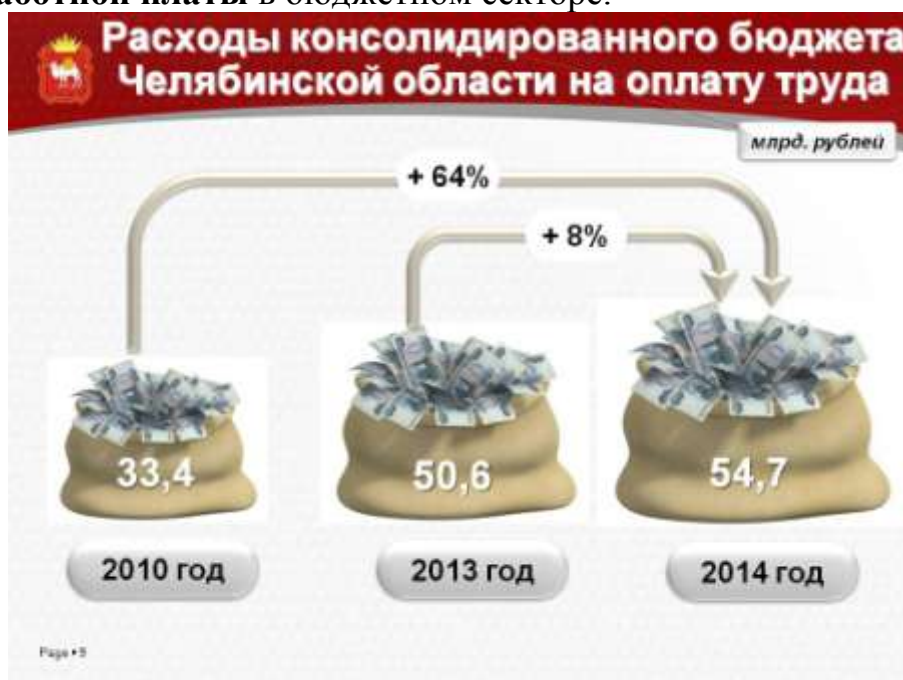
- социальной политики — чуть более 23 млрд рублей с приростом в 11,3%, в том числе за счет новых федеральных полномочий по выплате пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности, включая пособия при рождении и по уходу за ребенком — 1 млрд 694,2 млн руб.;

Доля расходов на социальную политику в Челябинской области превышает средний показатель по стране и составляет 15,8% (по России — 15%).

- здравоохранения — почти 22,5 млрд рублей (22 млрд 466,9 млн руб.) с приростом 0,6%, что практически на уровне прошлого года. Но вы знаете, что основные приросты осуществляются за счет Фонда обязательного медицинского страхования.

ЗАРПЛАТА

Один из основных приоритетов бюджетной политики в социальной сфере — это **повышение заработной платы** в бюджетном секторе.



На зарплату бюджетникам региона в 2014 году выделено на 8% или на 4 млрд больше средств, чем в предыдущем году. Доля расходов на оплату труда в консолидированном бюджете Челябинской области составляет 37%, что также выше среднего показателя по субъектам России, который составляет 32%.

В 2013 году доля расходов:

- в Челябинской области — 35%;
- в целом по стране — 31%.

За последние 5 лет **фонд оплаты труда** в бюджетном секторе региона вырос на 64%.

Значительной нагрузкой на региональный бюджет стала реализация «майских» указов президента. На их выполнение потребовалось более 15,3 млрд рублей, из которых 12 миллиардов пошли на повышение зарплат. В основном целевые показатели повышения зарплаты бюджетникам были достигнуты.



РАСХОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

Объем средств на поддержку **сельского хозяйства** составил более 5,2 млрд рублей с приростом на 21,4% к 2013 году или 99,7% годового плана.

На финансирование **дорожного хозяйства** направлено 9 млрд 614 млн рублей или 99,5% годового плана.

В **жилищно-коммунальное хозяйство** направлено более 4,5 млрд бюджетных средств или 99,3% годового плана.



ТРАНСФЕРТЫ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ

Более 55% расходов областного бюджета составила **финансовая помощь муниципальным образованиям** на общую сумму **65 млрд рублей**. Это на 11,4% больше, чем годом ранее.

Большая часть средств перечислена на **реализацию переданных полномочий** с увеличением к предыдущему году на 33,7% в основном за счет передачи в 2014 году полномочий по предоставлению дошкольного образования в сумме 8 млрд 946 млн рублей.



Также существенно увеличилось финансирование по таким направлениям как:

- обеспечение общеобразовательного процесса в школах;

- социальная поддержка граждан, имеющих звание «Ветеран труда Челябинской области»;
- социальное обслуживание населения;
- компенсация части оплаты за содержание ребенка в детском саду и предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
- социальная поддержка детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в муниципальных образовательных учреждениях.

Другая часть трансфертов — 21,4 млрд рублей – это прямая помощь со стороны области в **реализации муниципальных полномочий**. По отношению к 2013 году она снизилась на 16,8% в связи с передачей на областной уровень полномочий по финансированию дошкольного образования.

Средства были направлены:

- на капвложения — 5 млрд 729 млн рублей (прирост 20%), в том числе в объекты дошкольного образования — 2 млрд 188 млн рублей;
- на дорожное хозяйство — 4 млрд 132 млн рублей;
- на зарплату работникам и содержание муниципальных учреждений — 3 млрд 379 млн рублей (рост в 2,7 раза);
- на развитие спорта — 1 млрд 490 млн рублей (прирост 6,6%);
-



КАЧЕСТВО ПЛАНИРОВАНИЯ

В условиях недостатка средств остро встает вопрос повышения качества финансового планирования.

ГОСЗАДАНИЯ

Применяемый уже несколько лет порядок финансирования госучреждений через субсидирование государственных заданий еще не достаточно эффективно используется отдельными министерствами и ведомствами.

Финансирование госзаданий осуществляется в плановом порядке, и, на наш взгляд, без какой-либо привязки к фактическому достижению показателей объема и качества выполненной работы. Из-за отсутствия контроля учреждения могут либо вовсе не выполнить установленный госзаданием перечень услуг и работ, либо в ущерб качеству максимально оптимизировать расходы, понимая, что сумма экономии останется в их распоряжении. Кроме того, существенные объемы средств, ежегодно остающиеся на счетах учреждений, могут свидетельствовать и о недостаточно эффективном планировании со стороны министерств и ведомств, которые закладывают на выполнение госзаданий значительно большие суммы, чем требуется.

Например, по данным проверок Контрольно-счетной палаты, изучившей отчеты об исполнении бюджета за прошлый год, есть случаи невыставления требований на возврат субсидий в бюджет региона в связи с невыполнением госзаданий. Это значит, что деньги необоснованно остались на счетах организаций в их полном распоряжении. В других случаях объемы субсидий увеличиваются и уменьшаются без изменений параметров государственных заданий.

Поэтому, на наш взгляд, эта проблема особенно актуальная сейчас, когда на счету каждый бюджетный рубль и область вынуждена брать кредиты в коммерческих банках для выполнения взятых на себя обязательств.

ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТ

Не раз звучала критика со стороны депутатов Законодательного собрания и экспертного сообщества о частых изменениях бюджета в течение года и связанных с этим рисках появления некачественно спланированных и неэффективных расходов.

Можно констатировать, что практика почти ежемесячной корректировки областного бюджета сохраняется и сегодня.

Частая корректировка, имея и объективные причины, в основном обусловлена низким качеством прогнозирования на уровне главных распорядителей бюджетных средств.

Неоднократно минфином области поднимался вопрос об ограничении количества корректировок бюджета до 1 раза в квартал. Но пока не удается перейти на такой режим.

Наряду с этим отмечу, что губернатор Челябинской области уделяет большое внимание качеству финансового менеджмента в органах власти. Так, в конце прошлого года по поручению губернатора впервые были сокращены выплаты нескольким руководителям ведомств, показавшим низкое качество планирования предстоящих расходов, и эта практика продолжается в текущем году.

В дальнейшем мы будем предлагать постепенно включать дополнительные показатели, позволяющие оценить качество финансового менеджмента.

ГОСПРОГРАММЫ

Еще одна проблема касается эффективности использования программно-целевых методов планирования и исполнения расходов бюджета.

На сегодняшний день по данному принципу формируется большая часть расходов бюджета. В совокупности государственными и ведомственными программами охватывается порядка 90% бюджетных расходов и это один из лучших показателей по стране.

В тоже время, на наш взгляд, большинство программ имеет существенные недоработки.

Во-первых, речь идет об отсутствии взаимосвязи между индикативными показателями программ и их финансированием, что, в том числе, приводит к снижению объективности оценки качества реализации программ, а также к необоснованному завышению расходов на их реализацию, превращая программы в свод пожеланий министерств и ведомств по финансированию соответствующих отраслей.

Во-вторых, существует проблема определения самих индикаторов. Большинство показателей носит субъективный характер, то есть не ориентируется на существующую статистическую отчетность, что также не позволяет реально оценить результат выполнения госпрограмм и, соответственно, эффективность бюджетных расходов по ним.

Для решения этих проблем необходимо:

— пересмотреть подходы к определению индикативных показателей с целью повышения их объективности и ориентированности на официальные источники подтверждения достигнутых результатов;

— а также обеспечить увязку объемов финансирования программ с соответствующими индикативами.

О вышеуказанных недостатках также свидетельствует непрекращающаяся корректировка госпрограмм в течение года.

ДЕФИЦИТ И ИСТОЧНИКИ ПОКРЫТИЯ

Как я уже говорил, дефицит областного бюджета по итогам 2014 года сократился втрое — с планируемых первоначально **12,3 до 4,3 миллиарда рублей** в результате последовательной работы правительства по увеличению дополнительных доходов и оптимизации расходов. По сравнению с 2013 годом он сократился более чем в 2,5 раза. Вместе с тем, по консолидированным бюджетам субъектов России дефицит оказался ниже лишь на 40% от первоначально утвержденного, а в 32 регионах дефицит и вовсе превысил первоначально утвержденный объем.

Дефицит полностью покрыт за счет **банковских кредитов**. Да, пока мы вынуждены занимать деньги, но мы решили нашу основную задачу и сохранили долг на экономически безопасном уровне. За прошлый год ключевой показатель — доля госдолга в доходах — даже снизился: Челябинская область поднялась с 20-ого на 14-ое место среди субъектов, имеющих долг. Также отмечу, что темпы роста долговой нагрузки области на 5,3% меньше общероссийского показателя и на 15,4% меньше аналогичного показателя по УрФО. В будущем долговая политика сохранит свой сдержанный характер. Мы будем решать эту задачу за счет дальнейшей оптимизации расходов, наращивания доходов и усовершенствования долговой политики. Будем

искать альтернативные источники финансирования. Кредиты — это, традиционно, последнее, к чему мы прибегаем.



Одним из ключевых показателей нашей работы является исполнение бюджета без просроченной кредиторской задолженности. И нам удалось это сделать, но не без усилий. Так, например, по итогам 2014 года просроченная кредиторская задолженность в целом по субъектам России составляла 18,8 млрд рублей, при этом в 18 регионах зафиксирован ее рост, а в двух регионах имеются долги по зарплате в бюджетной сфере.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении еще раз отмечу: все важные для жизнедеятельности региона обязательства выполнены в полном объеме, что, традиционно, является одним из главных приоритетов бюджетной политики региональных властей.

Добавлю, что мы подготовили отчет об исполнении областного бюджета в доступной для граждан форме. В брошюре, рассчитанной на широкий круг лиц, отражены характеристики и показатели исполнения бюджета, результаты реализации госпрограмм.

Электронная версия отчета размещена на сайте Министерства финансов Челябинской области.

Спасибо за внимание.