**Выступление Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова на расширенной коллегии Минфина России в 2014 году**

Уважаемые, коллеги!

В 2013 году несмотря на трудности в экономике бюджет выполнил все взятые обязательства, сохранена его сбалансированность, реализован ряд важных структурных реформ в сфере налогового и финансового регулирования. Это было достигнуто в условиях  замедления экономического роста, снижения темпов роста внутреннего спроса, в первую очередь, в сегменте инвестиций. Несмотря на рост инвестиций частного сектора на 4,8%, снижение инвестиций естественных монополий почти на 20% предопределило отрицательную динамику этого показателя в целом.

Бюджет 2013 года сформирован и исполнен **в соответствии с утвержденными бюджетными принципами и правилами**. Главная их задача: обеспечить принятие реалистичных обязательств бюджета, не нарушая его устойчивости, вне зависимости от внешней конъюнктуры. При этом существующие правила являются довольно гибким инструментом: в прошлом году 80% из поступивших дополнительных нефтегазовых доходов были направлены на замещение выпадающих ненефтегазовых доходов и источников финансирования, а не перечислены в резервный фонд. Такая же ситуация складывается и в текущем году.

Накопление в резервы конъюнктурных доходов бюджета является общепринятой мировой практикой. На фоне бюджетных правил других стран российские выглядят, довольно мягкими: в Норвегии на расходы направляются только доходы от размещения средств фондов; в ряде стран в расчет конъюнктурных доходов дополнительно включаются налоги на прибыль компаний экспортирующих сырье и другие доходы.

Главным принципом работы финансовых ведомств везде в мире является обеспечение финансовыми ресурсами поставленных руководством страны задач без нарушения макроэкономической устойчивости государства. Этим принципом руководствуемся и мы.

В отчетном году бюджет был полностью исполнен в условиях серьезного пересмотра макропрогноза с роста ВВП по первоначальному плану с порядка 4% до 1,3% по факту. Если бы не нефтегазовые  доходы, то дефицит федерального бюджета мог бы составить не 0,5% ВВП, а 2-3% ВВП. И если бы с таким уровнем дефицита мы бы подошли к текущей геополитической напряженности, то ситуация на финансовых рынках развивалась бы совсем по-другому. Очевидно, что необоснованное завышение уровня доходов при прогнозировании повышает уязвимость бюджетной системы.

По-прежнему вызывает беспокойство высокая зависимость от конъюнктурных доходов. Ненефтегазовый дефицит в последние годы превышает 10% ВВП, что в условиях перспективы снижения объемов нефтегазовых доходов говорит о высоких рисках среднесрочной и долгосрочной сбалансированности бюджета.

Какие еще выводы можно сделать по итогам 2013 года?

1) Мы перешли на программный принцип составления бюджета. Но, очевидно, что использовать этот инструмент для повышения эффективности пока не удалось. ФОИВы не воспринимают госпрограммы как механизм управления отраслью, не нацелены на обеспечение достижения программных показателей. Да и показатели готовятся самими министерствами и зачастую не являются напряженными. Программы стали использоваться как способ выбивания дополнительных объемов финансирования. Причем заявки на новые ресурсы готовятся без учета эффекта реализации действующих мероприятий, а исполнители даже не пытаются маневрировать ресурсами внутри программ. Такую практику надо менять. Любые новые потребности должны укладываться в программные бюджеты отраслей, а не генерироваться в ходе их реализации без указания конкретных источников ресурсов. Тем не менее, принятие госпрограмм послужило началу широкому общественному обсуждению, в том числе в парламенте – это большой шаг вперед.

2) В 2013 году начал реализовываться принцип **долгосрочного бюджетного планирования**, разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект бюджетной стратегии на период до 2030 года, на основании которого были уточнены параметры финансового обеспечения государственных программ.

3) В 2013 году внесены комплексные поправки в Бюджетный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях, которые реализуют новые подходы к **государственному и муниципальному финансовому контролю**, нацеливая его на **обеспечение эффективности использования бюджетных средств**.

4) Немало сделано и в финансовом регулировании. Сформирована нормативная правовая база работы **единого регулятора финансовых рынков** на базе Банка России, **оздоровления системы НПФ**, **гарантирования пенсионных накоплений**. Приняты законы по **секьюритизации финансовых активов**, в частности кредитов малому и среднему бизнесу.

5) Реализован **налоговый маневр в нефтяной отрасли** (снижение экспортных пошли и рост НДПИ; льготный режим для новых высокозатратных месторождений). Создана система льготного налогообложения для регионов **Дальнего Востока**.

6) Зафиксировано очередное продвижение нашей страны в рейтинге Всемирного банка **Doing business в разделе «Налоговое администрирование».** **За год Россия продвинулась вверх еще на 7 позиций – с 63-ей на 56-ю**.

7) Министерство продолжает движение в направлении открытости бюджетного процесса и самого Министерства. Мы стали пилотным участником проекта в рамках открытого Правительства, продолжаем находиться в первой десятке стран мира по вопросу прозрачности бюджета.

Что не удалось? Не удалось в прошлом году решить проблему сбалансированности региональных бюджетов. За прошедший год ситуация здесь серьезно ухудшилась: мы стали свидетелями и роста дефицитов, и роста регионального долга. Нахождение приемлемых решений – задача деятельности на 2014 год.

У**словия, в которых придется работать в 2014 году – самые сложные с момента кризиса 2008-2009 гг**.  Рост ВВП оценивается на достаточно низком уровне в 0,5%, а возможно и около 0. Существуют риски снижения цен на нефть. При этом цена нефти, балансирующая бюджет составила 113 долларов за баррель в 2013 году.

Сохраняющийся отток капитала снижает возможности для роста инвестиций и экономики, что создает риски несбалансированности бюджетов. При этом основной причиной оттока капитала является неопределенность развития геополитической ситуации. Из 63 млрд. долл. оттока капитала в первом квартале 2014 года, 20 млрд. пришлось на рост объемов наличной иностранной валюты на руках у населения, а в целом «долларизация» сбережений населения и юридических лиц превысила 50 млрд. долл.

В этих условиях нашей задачей является сохранение сбалансированности **бюджетов бюджетной системы** и обеспечение ее **долгосрочной устойчивости**.

Мы считаем **невозможным увеличивать бюджетные расходы в условиях значительных геополитических рисков.** Разовые «инъекции» бюджетных средств не способны обеспечить выход на траекторию устойчивого экономического роста. Можно попытаться залить нехватку частных инвестиций государственными, однако результатом станет ухудшение инвестиционного климата, мы лишимся наших преимуществ: низких дефицитов и долга, значительных резервов, а отток частного капитала может только возрасти. Задачей властей в настоящее время является сохранение доверия к бюджетной и денежно-кредитной политике.

В этих условиях единственно **верной стратегической линией бюджетной политики является не рост расходов, а повышение их эффективности**.

Задача – за те же деньги более качественные услуги. За последние 2 года мы уже достаточно вложили ресурсов в бюджетный сектор, нужно требовать отдачу, увеличивать нагрузку, ориентируясь на лучшие мировые практики. Резервов здесь много и задача министерств - предлагать варианты развития отраслей в условиях бюджетных ограничений.

*В 2014 году мы завершим процесс* ***создания новой редакции Бюджетного кодекса****, которая подведет итог проведенных бюджетных реформ и систематизирует регулирование бюджетных правоотношений. Законопроект должен быть внесен в Правительство в начале лета этого года.*

Важным фактором повышения устойчивости бюджетной системы государства является **сбалансированность региональных бюджетов.**

Здесь требуется провести работу по выявлению имеющихся резервов и дополнительных доходных источников.

Необходимо провести аудит эффективности действующих налоговых льгот  (их объем на региональном уровне достигает 1 трлн. руб. или 15% от суммы налоговых и неналоговых доходов регионов). В дальнейшем - принять мораторий на установление новых налоговых льгот, приводящих к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов.

Повышению доходной базы местных бюджетов будет способствовать поэтапное введение налога на недвижимость для физических лиц начиная с 2015 года. Введение налога предусматривается осуществлять по решению региональных властей в течение 5 лет. В результате потенциальное количество объектов налогообложения увеличится в 2 раза, а сумма поступлений составит порядка 140 млрд. руб., что в 3,5 раза превышает объем от налога на имущество физических лиц и земельного налога.

Необходимо закрепить за региональными и муниципальными властями права по выявлению объектов недвижимости, доведению соответствующей информации до регистрирующих и налоговых органов, а уведомлений и требований об уплате налогов - до налогоплательщиков.

Предлагаются также меры по изменению порядка льготного налогообложения движимого имущества; разнесение на 3 года убытков при расчете налоговой базы по налогу на прибыль для консолидированных групп налогоплательщиков. За 9 месяцев 2013 года общие потери региональных бюджетов от этой нормы составили 15,4 млрд. руб., причем 24 субъекта получили суммарное снижение поступлений на 43 млрд. руб.

Политика межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу будет направлена на повышение **самостоятельности** регионов.

Следует сократить в новом бюджетном цикле количество субсидий, обеспечив их распределение законом о федеральном бюджете.

Необходимо смягчить требования к субсидируемым мероприятиям до уровня софинансирования регионов не более 30%. Возможная оптимизация расходов бюджетов субъектов от этого предложения - до 80 млрд. руб. в год.

Больше прав необходимо предоставить регионам при предоставлении социальной поддержки гражданам, разрешить применять принцип нуждаемости.

Сегодня вопрос сбалансированности бюджетов регионов – ключевой. При подготовке бюджета на 2015-2017 гг., а также поправок в бюджет текущего года необходимо, в первую очередь, учитывать дополнительную помощь регионам, посколько именно там сегодня особенно остро чувствуется проблема нехватки средств в условиях  сокращения поступлений налога на прибыль при росте обязательных расходов на реализацию указов от 7 мая 2012года.

Нельзя забывать, что Указами Президента предусмотрено повышение производительности труда на 50% к 2018 году. Это означает оптимизацию бюджетной сети и численности работников бюджетной сферы; внедрение систем нормирования труда, «эффективного контракта». Здесь координирующая роль за нашими отраслевыми министерствами, которые должны говорить не только о повышении зарплаты, но и о производительности труда.

Задача Минфина не допустить опасное увеличение долговой нагрузки регионов. Здесь несколько решений: осуществление усиленного мониторинга за субъектами, имеющий уровень долга более 50%, по аналогии с высокодотационными регионами; следить за равномерностью распределения по годам долговой нагрузки (а не только ее общей величины), своевременно подставлять плечо в виде бюджетных кредитов.

Особо хотел остановиться на качестве бюджетного планирования. Утвержденные в бюджетах «нереалистичные» объемы налоговых и неналоговых доходов или межбюджетных трансфертов приводят к росту государственного долга. Поэтому за сбалансированностью бюджетов регионов Минфин будет следить на стадии их подготовки.

В этом году мы должны интегрировать в финансовую систему 2 **новых субъекта федерации – республики Крым и города Севастополь.** Там уже работает федеральное казначейство, создаются другие территориальные органы. В целом нам предстоит обширная работа по бюджетному, налоговому, банковскому, страховому и другим направлениям. Сегодня в зале присутствуют руководители финансовых органов Крыма и Севастополя. Бюджеты новых регионов станут полноценными участниками нашей бюджетной системы в 2014 году.

Конечно, потребуется выделение денежных ресурсов: как на приведение уровня социальных выплат к российским нормам, так и на реализацию ряда инвестиционных проектов. Необходимо крайне ответственно подходить к вопросу дополнительных расходов. Как выясняется, некоторые министерства заявляют дополнительное финансирование, не проанализировав реальные потребности в нем у Крыма и Севастополя. Такой подход не может быть приемлем.

При реализации инвестиционных проектов в этих регионах наряду с бюджетным финансированием необходимо максимально привлекать частные инвестиции, использовать механизм государственно-частного партнерства. Крым и Севастополь должны постепенно выходить на сбалансированность бюджета – экономический потенциал регионов это позволяет.

В июне этого года планируется проведение ежегодного Всероссийского совещания финансовых органов субъектов Российской Федерации. Мы решили провести это совещание на территории республики Крым.

О задачах налоговой политики. В условиях слабого экономического роста перед налоговой системой помимо традиционной задачи обеспечения доходной части бюджета стоит задача активного **использования налоговых стимулов для ускорения экономического роста.**

Для реализации этой задачи предусматривается установление 2-х летних налоговых каникул для впервые зарегистрированных предпринимателей; упрощение регистрации и уплаты налоговых платежей для работающих по патенту; определение порядка работы территорий опережающего развития на Дальнем Востоке с установлением льготного налогового режима для инвесторов.

Среди приоритетов работы Минфина - **деофшоризация и борьба с «серой экономикой»**.

Меры направлены на обеспечение уплаты налогов российскими юридическими и физическими лицами в российской юрисдикции. В этих целях ключевым моментом является раскрытие информации о конечных бенефициарах и бенефициарных собственниках компаний, находящихся в офшорах. Должен работать принцип – хочешь получить льготу по соглашению об избежании двойного налогообложения – раскройся.

Информация  о бенефициарах позволит применить налогообложение по российскому законодательству к «контролируемым иностранным компаниям», а введение нового понятия «налогового резидента» позволит предотвратить вывод прибыли из-под налогообложения в российской юрисдикции.

Необходимо сохранить набранный темп в реформировании финансовых рынков. В этом году ключевые задачи **– создание национальной платежной системы и формирования внутренних  источников финансирования долгосрочных инвестиций.**

Недавние действия операторов международных платежных систем выявили необходимость дополнительного усиления ответственности платежных систем за обеспечение бесперебойности обслуживания российских граждан и организаций, создания условий по невозможности отключения российских банков от системы расчетов. Такие предложения подготовлены и будут реализованы поэтапно в течение полугода.

Источником длинного финансового ресурса экономики в нынешних сложных для инвестиций условиях должны стать средства **накопительной пенсионной системы**. За последний год сделано немало: введены новые правила инвестирования, объемы накоплений теперь гарантируются государством, система пенсионных фондов проходит детальную проверку в рамках созданного регулятора. Все это позволит перезапустить систему с 1 января 2015 года. Создание внутренних источников роста в условиях геополитической неопределенности - наша задача.

Еще одним шагом совершенствования регулирования финансовых рынков станет реформирование порядка реализации прав акционеров и держателей облигаций. Предполагается разрешить раскрытие информации и осуществление всего комплекса корпоративных действий, таких как участие в собрании акционеров, голосование, реализация права преимущественного приобретения акций наиболее удобным для инвестора способом, например по сети интернет, что существенно облегчит участие акционеров в управлении компаниями.

Будет реформироваться страховая система разработаны поправки в законодательство об ОСАГО, увеличится размер страховых выплат примерно в 3,5 раза, будут введены меры по защите прав автовладельцев, а также меры, направленные на улучшение взаимодействия участников ДТП со страховщиком при оформлении документов без участия сотрудников полиции.

Продолжается процесс внедрения Международных стандартов финансовой отчетности. Следующими шагами здесь станет расширение сферы применения стандартов российскими организациями, имеющими особое значение для финансового рынка, а также аудиторскими компаниями. Законопроект, подготовленный Минфином принят в первом чтении. Задача окончательно его принять в весеннюю сессию.

Подводя итог, остановлюсь на основных задачах работы Министерства:

·       обеспечение сбалансированности федерального бюджета в непростых экономических условиях и повышение эффективности бюджетных расходов;

·       обеспечение устойчивости региональных и муниципальных финансов;

·       создание стимулов при реализации налоговой политики;

·       продолжение реформы финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений;

·       совершенствование систем бухгалтерского учета и аудита;

·       реализация принципов открытости и прозрачности управления общественными финансами.

В заключении хотел поблагодарить коллектив Минфина, наших подведомственных служб - налоговую, казначейство, Росфиннадзор, представителей финансовых органов за хорошую работу и профессионализм. Уверен, что мы выдержим новые вызовы для финансовой системы, станем еще крепче и сплочённее.