

АДАПТИРОВАТЬСЯ К НОВЫМ УСЛОВИЯМ

ЮРИЙ СЕЛИВЕРСТОВ,

министр финансов Республики Беларусь

Минувший финансовый год завершал реализацию Программы социально-экономического развития Беларуси на 2016–2020 годы. Подводя итоги пятилетнего периода, можно утверждать: бюджет не только справился с исполнением ранее взятых социальных обязательств государства перед обществом, но и существенно их нарастил. Решены главные задачи – обеспечено планомерное повышение оплаты труда в бюджетном секторе и реализованы масштабные программы развития социальной сферы.

Важным результатом предыдущих пяти лет работы является отсутствие роста налоговой нагрузки на бизнес (в 2020 году она сложилась на уровне 22,8% к ВВП). Также следует отметить концентрацию бюджетных расходов на реализации приоритетов социально-экономического развития, совершенствование бюджетно-налогового законодательства с учетом изменившихся макроэкономических условий, развитие институтов финансового рынка и страхования.

Заработная плата за пятилетку в реальном выражении выросла в 1,4 раза, пенсии – в 1,2 раза. В результате соотношение заработной платы бюджетников к зарплате в экономике в 2020 году составило 80,4%, в то время как в 2016-м – 77,3%.

Только на реализацию программы **семейного капитала** был направлен в эквиваленте почти 1 млрд USD.

Кроме этого, в социальной сфере реализованы следующие меры:

- **расширен перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг.** Введены услу-

ги дневного присмотра на дому и дневного пребывания граждан в домах-интернатах, расширены формы оказания социальных услуг (в замещающей семье, а также на основании договоров пожизненного содержания с иждивением), увеличены нормативы оказания услуг семьям, воспитывающим детей-инвалидов;

- **введена социальная поддержка пациентов,** больных туберкулезом (предоставление высококалорийного питания на амбулаторном этапе лечения);

- **внедрен государственный социальный заказ** в области проведения профилактических мероприятий по предупреждению распространения социально опасных заболеваний, вируса иммунодефицита человека (с 2018 года);

- **введен в эксплуатацию ряд значимых социальных объектов** (в числе которых Центр позитронно-эмиссионной томографии и молекулярно-генетическая лаборатория канцерогенеза, Республиканский клинический центр паллиативной помощи детям).

Наверное, за прошедшее пятилетие можно было достичь большего. Вместе с тем 2020-й стал

годом серьезных испытаний для всей системы государственного управления. Он характеризовался **сложными экономическими условиями**, связанными с негативным влиянием эпидемиологической ситуации, замедлением деловой активности, падением платежеспособного спроса на отечественную продукцию и другими факторами.

ПЕРЕФОРМАТИРОВАНИЕ РАСХОДОВ

Принципиально важно было адаптировать финансовую систему к изменившимся условиям, поскольку бюджет столкнулся с резким и существенным снижением поступлений.

По итогам 2020 года **доходы республиканского бюджета** составили **23,7 млрд BYN**, или почти на 600 млн BYN меньше, чем годом ранее. В реальном выражении они сократились на 11,4%.

По отношению к утвержденному плану республиканский бюджет недобрал еще больше – **около 750 млн BYN** (или 3,1%).

Значительно ниже запланированного поступили:

- дивиденды – на 1,2 млрд BYN (или 63,8%);

- налог на прибыль – на 1 млрд BYN (или 62,5%);

- вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты – на 737,5 млн BYN (или 55,4%).

По отдельным доходным источникам сверх плана получено в общей сумме **2,7 млрд BYN**. Дополнительные поступления обеспечены за счет:

- налога на добавленную стоимость – 249 млн BYN (или 2,3%);

- акцизов – 318 млн BYN (или 11,3%);

- вывозных таможенных пошлин на калийные удобрения – 429 млн BYN (или 31,6%).

Сокращение доходной базы потребовало **существенно реформатировать расходную часть бюджета**.

В течение прошлого года были оптимизированы и при уточнении **сокращены отдельные расходы** на общую сумму **1,6 млрд BYN**.

Также в сторону уменьшения на 712 млн BYN скорректированы расходы, финансируемые за счет средств внешних государственных займов.

Одновременно в целях поддержки отдельных отраслей и экономики в целом потребовались и дополнительные расходы.

Для **обеспечения стабильной работы системы здравоохранения и социального обслуживания** в виде прямых выплат из бюджета дополнительно направлено около **600 млн BYN**. Из них:

- работникам здравоохранения и социальной защиты, занятым в очагах инфекции (порядка 100 тыс. человек), выплачено надбавок к основному заработку на 576 млн BYN;

- около 5 млн BYN направлено на расширение государственной адресной социальной помощи;

- приняты меры к сохранению трудовых коллективов в период пандемии: в условиях простоя доплаты до минимальной заработной платы получили около 20 тыс. работников предприятий реального сектора экономики (3,2 млн BYN);

- расходы по предупреждению завоза и распространения коронавирусной инфекции составили 2,9 млн BYN, в том числе на обеспечение функционирования контактных центров – 1,2 млн BYN;

Также оказана финансовая поддержка бюджетным организациям, у которых в условиях «коронавирусных» ограничений была, по сути, приостановлена внебюджетная деятельность (16 организациям на сумму 1,5 млн BYN).

Поддерживать пришлось и банковскую систему:

- рекапитализирован Беларусбанк на общую сумму 1 млрд BYN;

- размещены в депозиты временно свободные средства бюджета в белорусских рублях и в валюте;

- продлены до 2028 года сроки возврата субординированных кредитов, предоставленных Белагропромбанку и Белинвестбанку.

В целях **оказания финансовой поддержки предприятиям реального сектора экономики** предоставлены гарантии Правительства по банковским кредитам **почти на 1,2 млрд BYN, местных органов власти – 313,5 млн BYN**.

Кроме того, в целях реструктуризации задолженности комбинатов хлебопродуктов (на сумму ранее исполненных гарантий Правительства и местных органов власти) был **увеличен уставный фонд Агентства по управлению активами на 1,8 млрд BYN**.

Также **225 млн BYN** направлено **для обеспечения сельскохозяйственных организаций современной техникой**, в том числе внесено в уставный фонд «Пром-агролизинга» 175 млн BYN.

Вместе с тем надо признать, что принятые решения имели и **определенные издержки:**

- необходимость увеличения государственных заимствований и, соответственно, рост государственного долга;

- структурные изменения в бюджете – снижение доли капитальных и прочих расходов при росте удельного веса расходов на капитализацию организаций реального сектора экономики и банков.

ДОРОЖНАЯ КАРТА ДЛЯ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ

Правительством в прошлом году была принята Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка до 2025 года». В ней достаточно четко сформулированы проблемы, определены задачи и качественные целевые показатели на среднесрочную перспективу, выработаны предметные и адресные мероприятия, направленные на решение этих задач.

В 2020 году в рамках выполнения Государственной программы достигнуты **следующие результаты:**

- налоговая политика была ориентирована прежде всего на консолидацию доходов бюджета за счет повышения ставок прямых налогов в отношении высокодоходных видов деятельности, оптимизации налоговых льгот, предоставления права местным органам власти на повышение ставок в сфере малого предпринимательства, а также установления с 1 января

2021 года новых платежей в бюджет. Решен вопрос оптимизации взимания «дорожного налога», усовершенствован порядок исчисления основных бюджетобразующих платежей – налога на прибыль и НДС, проведена значительная работа по упрощению налогового администрирования в части взаимодействия плательщиков с налоговыми органами;

- полноценно заработала государственная информационно-аналитическая система управления государственными закупками. Сегодня по результатам конкурентных закупок договоры передаются в форме электронного документа напрямую в казначейскую систему. Это позволило исключить случаи их несанкционированного изменения. Взаимоувязка бюджетного процесса с процедурами планирования закупок, внедрение системы резервирования бюджетных ассигнований под зарегистрированные договоры исключает возможность принятия обязательств, не обеспеченных плановыми ассигнованиями;

- привлечены значительные внешние финансовые ресурсы в интересах экономики страны;

- обеспечено поступательное развитие финансового рынка;

- улучшены условия осуществления страховой деятельности путем снятия ограничений и административных барьеров (упрощена процедура лицензирования страховых организаций, внедрена уведомительная процедура представления правил страхования и страховых тарифов по видам добровольного страхования, исключена обязанность по размещению и учету средств страховых резервов на специальных счетах, отменено нормирование расходов на ведение дела), расширения перечня объектов инвестиционной де-

ятельности страховых организаций;

- реализована возможность заключения договоров страхования в электронном виде;

- в рамках работы по дедолларизации экономики в страховой сфере отвязаны от евро минимальный размер уставного фонда страховых организаций, страховых брокеров; лимит ответственности (страховых сумм) и другие параметры.

ЗАДАЧИ НА ВНЕШНЕМ КОНТУРЕ

Сформированный в прошлой пятилетке потенциал позволил нам относительно уверенно войти в 2021 год. То, за что нас критиковали – профицитный на протяжении ряда лет бюджет, позволяет сегодня удерживать достигнутый уровень финансирования.

В текущем году все внутренние резервы по финансированию дефицита будут задействованы практически в полном объеме. **Поэтому в числе важнейших задач – обеспечить внешнюю сбалансированность.**

Сбалансированный платежный баланс – это возможность формирования источников экономического роста, повышения денежных доходов населения, основа экономической безопасности страны. Кроме того, от этого напрямую зависит долговая политика, проводимая Минфином.

Несмотря на стоящую перед нами в прошлой пятилетке задачу по сокращению величины государственного долга, уровень его возрос, изменилась структура, расширились формы заимствований. За это время было привлечено 11,5 млрд USD и 1,0 млрд BYN несвязанных заимствований, а также 5,5 млрд USD на цели реализации инвестиционных и инфраструктурных

проектов (60% из которых направлено на строительство АЭС).

Для Минфина в числе приоритетных задач – **грамотное и рациональное управление государственным долгом.**

Эта работа предполагает:

- последовательное снижение стоимости заимствований;

- увеличение сроков привлечения средств;

- обеспечение постоянного доступа ко всем возможным формам заимствований;

- расширение географии потенциальной инвесторской базы.

С большей требовательностью необходимо относиться к отбору проектов, финансируемых за счет привлекаемых кредитных линий. Их использование должно носить точечный характер – для финансирования проектов, имеющих исключительный приоритет для страны. Привлекать ресурсы необходимо только в те отрасли, где сегодня в силу объективных причин не можем в полном объеме закрыть потребность в техническом переоснащении или обновлении материально-технической базы.

Сбалансированность внешней торговли находится в прямой зависимости от конкурентоспособности нашей продукции на зарубежных рынках.

В целях увеличения объемов экспорта Указом Главы государства от 4 февраля 2021 года № 39 расширены инструменты и участники экспортного кредитования и страхования – в частности, перечень банков и страховых организаций.

Оперативно должна быть выстроена схема взаимодействия с банками по организации порядка предоставления экспортных кредитов.

Стимулирование экспорта рассматриваем как приоритетную форму поддержки организаций реального сектора экономики.

За истекшую пятилетку с помощью различных инструментов бюджетно-налоговой политики помимо прямого выделения денежных средств предприятиям была оказана помощь в виде реструктуризации значительных объемов их задолженности перед бюджетом и банками.

Организации в результате отсрочки платежей получили возможность полноценно функционировать. Однако это не должно становиться поводом для самоуспокоения как их руководителей, так и отраслевых министерств.

Принципиально важно переориентировать инструменты финансовой политики на экономическую ответственность субъектов хозяйствования за результаты деятельности и выполнение взятых на себя обязательств.

При этом применяемую в стране систему оценки платежеспособности организаций нужно максимально приблизить к международным стандартам финансовой отчетности.

Важным шагом в этом направлении станет **внесение изменений в Закон «О бухгалтерском учете и отчетности»**, предусматривающих расширение круга общественно значимых организаций, обязанных составлять финансовую отчетность по МСФО. В текущем году планируется его рассмотрение Парламентом.

С вступлением в силу норм документа завершится создание в Беларуси целостной системы международных стандартов финансовой отчетности и аудиторской деятельности. Достижение поставленной цели способствует повышению достоверности

бухгалтерской отчетности, используемой для принятия управленческих решений. Проведение финансового анализа на новой основе позволит осуществлять действенный контроль за использованием средств государственной поддержки.

ПРИОРИТЕТЫ В РАСХОДАХ

В существующих условиях повышается актуальность тематики приоритизации расходов. Цели и задачи в этой области определены Программой социально-экономического развития, одобренной Всебелорусским народным собранием.

Президентом ранее отмечено, что результативность и отдача капитальных вложений должны выступать ключевыми факторами при формировании инвестиционных программ. В этой связи **местные инвестиционные программы нужно пересмотреть, сконцентрировав средства на объектах с высокой степенью готовности** и наибольшим экономическим и социальным эффектом.

Кроме того, принципиально важным является **создание системы планирования инвестиций** в инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру, взаимосвязанной со строительством объектов, предусмотренных Национальным инфраструктурным планом.

В процессе определения приоритетов бюджетного финансирования основное внимание нужно уделять удовлетворению потребностей людей, проживающих на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Напомним, что вопрос **вовлечения гражданского общества** в бюджетный процесс сегодня активно обсуждается на уровне

Совета Республики. Минфину совместно с местными финансовыми органами и Советами депутатов необходимо активно подключиться к выработке действенного механизма реализации инициатив, поступающих от населения.

При этом, вне всяких обсуждений, под самым пристальным вниманием финансистов остается необходимость обеспечения **своевременности выплаты заработной платы в регионах**, причем не только в бюджетных организациях.

В условиях сжатия ресурсной базы бюджета, увеличения затрат на обслуживание долгов, а также поддержку реального сектора экономики и банковской системы на первый план выходит задача **изыскания внутренних резервов для наращивания социальных расходов**.

Дополнительная потребность в средствах только на повышение уровня оплаты труда в бюджетной сфере при выходе на параметры Программы социально-экономического развития на 2021–2025 годы оценивается в 7,2 млрд BYN в год, или более 3% к ВВП.

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ

Очевидно, что искать ресурсы придется в том числе и за счет **внутриотраслевой оптимизации**. Как итог вынужденного процесса, новый облик приобретет вся система бюджетных организаций.

Бюджетному сектору придется уходить от статичного состояния, реформируясь параллельно изменению экономической ситуации. В данном отношении достаточно позитивный пример – создание в 2020 году Центров по обеспечению деятельности бюджетных организаций. Упорядочение нормативов численности

работников, занятых обеспечением финансово-хозяйственной деятельности таких учреждений в регионах, позволило сократить штатную численность их сотрудников на 1,2 тыс. единиц и на этой основе повысить уровень оплаты труда занятых.

С учетом уже наработанного опыта в среднесрочном периоде предстоит дальнейший **пересмотр штатов бюджетных организаций**.

Примером системной работы в данном направлении является внедрение с 1 января 2023 года механизма медицинской аккредитации организаций здравоохранения. Бюджетное финансирование на их содержание будет выделяться при условии соответствия предоставляемых услуг базовым (эталонным) требованиям оказания медицинской помощи населению.

Еще один вектор оптимизации расходов – упорядочение сети бюджетных организаций. В каждом отраслевом министерстве **нужно выработать «дорожную карту» мер по развитию «экономических» форм обслуживания населения** (нестационарных, мобильных, межрегиональных).

Параллельно целесообразно продолжать **внедрение нормативного финансирования** наиболее бюджетоемких социальных отраслей. Всем очевидно, что стимулирование рублем – самый эффективный инструмент оптимизации расходов в секторе.

Не объемы финансирования должны соответствовать сети бюджетных учреждений, а, наоборот, штаты, количество организаций, расходы на их модернизацию и развитие – подстраиваться под существующие возможности.

На первый план выйдет то, как организация реализует свое государственное предназначение, насколько люди удовлетворены качеством полученных услуг, а не размер составленной учреждением сметы и следование ей. Данный тезис применим и к системе жилищно-коммунального хозяйства.

Вместе с тем назрело **усиление системы контроля**, направленной на оперативное устранение и предотвращение нарушений. В условиях проведенной оптимизации справиться эффективно с данными вызовами силами только «контролеров», очевидно, не получится. Поэтому ставку логично сделать на систему так называемого внутреннего контроля и аудита.

Целесообразность подходов, на наш взгляд, подтверждена результатами пилотного проекта, реализуемого в Центре по обеспечению деятельности бюджетных организаций Слуцкого района. Функция внутреннего аудита в период его проведения была возложена на отдельных работников Центра – как дополнительная к основной работе. Проведенные контрольно-аналитические мероприятия позволили выявить ряд недостатков, связанных как с оформлением бухгалтерских документов, так и с проведением инвентаризации, списанием техники и другими вопросами.

Отработав систему внутреннего контроля в Центрах, в последующем целесообразно рассмотреть создание служб внутреннего контроля и аудита в крупных бюджетных организациях, а также предприятиях реального сектора экономики, собственником которых является государство.

НАЛОГОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

Помимо усиления контроля за выделяемыми ресурсами **необходимо продолжить работу по изысканию дополнительных источников для наполнения бюджета**. Здесь исчерпаны не все резервы. Сегодня существует значительное количество различных режимов налогообложения, вклад которых не вполне адекватен той деятельности, которой они занимаются.

Основной вызов перед налоговой системой в текущих условиях – формирование уровня доходов бюджета соразмерно объему необходимых расходов. При этом решить задачу требуется без создания препятствий для предпринимательской и инвестиционной активности, то есть нужно избежать излишнего давления на экономику.

На собираемость доходов бюджета влияют как внешние, так и внутренние факторы.

К первым можно отнести колебания мировых цен на основные сырьевые ресурсы и реализацию Россией налогового маневра (который ежегодно увеличивает наши потери и требует реагирования путем принятия комплекса компенсирующих мер).

Среди внутренних факторов выделяются перенасыщенность налоговой системы льготами различного характера и преференциальными режимами, а также недостаточный вклад в финансирование государственных расходов от субъектов малого и среднего предпринимательства.

С учетом этого в части налоговой политики на ближайшую перспективу мы подошли **к устранению внутренних искажений за счет упорядочения множественности преференциальных налоговых режимов посредством их**

трансформации в единый (в том числе с возможностью последующего закрепления в Налоговом кодексе).

Необходимо расширить налоговую базу за счет отмены льгот при одновременном совершенствовании порядка уплаты основных налогов. Цель данных мероприятий – создать вместо многочисленных налоговых льгот комфортные условия для субъектов хозяйствования, исключающие налогообложение инвестиций и обеспечивающие поступления в бюджет только с реально получаемых доходов.

Также ожидается повышение уровня участия малого и среднего предпринимательства в формировании доходов бюджета.

К настоящему времени все необходимые меры для развития бизнеса в нашей стране уже приняты.

Более того, в условиях множественности преференциальных режимов и добровольности их применения началось активное вовлечение индивидуальных предпринимателей в различные схемы для налоговой оптимизации и выведения из оборота наличных денежных средств.

Для минимизации такой практики **предлагается установить четкую градацию категорий малого и среднего предпринимательства** (самозанятых, индивидуальных предпринимателей и микропредприятий) **и установить для них простой налоговый режим**, при котором сумма изъятий станет соразмерна получаемым доходам.

Безусловно, перечисленные шаги должны быть подкреплены дальнейшим совершенствованием налогового администрирования, его упрощением и цифровизацией.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Решение стоящих в области бюджетно-налоговых задач, усиление финансирования социальных расходов подталкивают к **принятию дополнительных мер, направленных на формирование источников долгосрочных инвестиций**, расширение каналов их поступления в экономику, обеспечение приоритетности их использования.

Банковское кредитование должно стать эффективным инструментом развития промышленных отраслей и реализации инфраструктурных проектов, способных обеспечить отдачу от вложенных средств.

Большой незадействованный потенциал кроется в создании финансовых инструментов, способных аккумулировать свободные ресурсы. Тут в первую очередь можно говорить о страховании. **Развитие накопительных видов**, в частности, дополнительного пенсионного обеспечения, с одной стороны, повысит мотивацию граждан в формировании своих будущих пенсионных доходов, с другой – позволит наполнить экономику так называемыми длинными деньгами.

Дополнительным источником финансовых ресурсов для предприятий станет внедрение **механизма накопления средств государственными организациями для осуществления инвестиций через приобретение облигаций Банка развития**. Повысит заинтересованность в приобретении данных ценных бумаг льгота по отчислениям в фонд национального развития для субъектов хозяйствования (на сумму покупки ими таких облигаций). В свою очередь, реализация инициативы сформирует банку необходимый объем средств, который

можно пустить на кредитование долгосрочных производственных инвестиционных проектов.

Акции и облигации также должны стать эффективным инструментом самостоятельного привлечения необходимых для предприятий инвестиций, как на внутреннем, так и на зарубежном рынках.

Данное направление находится в фокусе внимания Министерства финансов.

Необходимо **разобраться с причинами**, по которым, несмотря на созданную законодательную базу, **инвестиционные фонды у нас так и не заработали**. Предстоит выявить «узкие» места, если они есть – устранить и совместно с банками реализовать пилотный проект по созданию такого финансового института.

Предприятиям будут созданы дополнительные возможности для диверсификации способов инвестирования за счет внедрения новых финансовых инструментов (депозитарных, структурных и стрип-облигаций, программы эмиссии биржевых облигаций), позволяющих привлекать ресурсы в том числе так называемым стартапам.

Одновременно планируется **упростить условия эмиссии и обращения ценных бумаг** в рамках дальнейшей цифровизации рынка, внедрения электронных административных процедур, а также обеспечения прямого допуска к биржевым торгам.

Задачи качественно нового инновационного развития экономики требуют максимального использования всех возможностей бюджетно-финансовой и налоговой политики страны. Практическое их применение зависит от слаженной и профессиональной работы каждого финансиста.