

Тезисы доклада Министра финансов Республики Беларусь Харковца Андрея Михайловича на расширенном заседании коллегии Министерства финансов Республики Беларусь по вопросу «Об итогах исполнения бюджета Республики Беларусь за 2011 год и задачах финансовых органов на 2012 год»  
(Минск, 15 февраля 2012 года)

**Прошедший финансовый год** стал годом серьезных испытаний для всей финансовой системы государственного управления.

Макроэкономическая несбалансированность в экономике страны стала следствием накопленного за ряд лет чрезмерного внутреннего потребления при недостатке международных резервов страны, с точки зрения скорости и валютоокупаемости государственных инвестиций.

Валютный кризис глубоко вмешался в стандартный бюджетный процесс и денежно-кредитную сферу, что потребовало от Правительства и Нацбанка принятия сложных, нередко непопулярных решений.

На основе анализа глубинных причин, произошедших макроэкономических дисбалансов, уже к маю 2011 года Минфин, Минэкономики и Нацбанк разработали стабилизационную программу действий, которая нашла поддержку со стороны международных экспертов и финансирование из Антикризисного фонда ЕврАзЭС.

Данная программа стала альтернативой попыткам исключительно административного управления экономикой в сложных условиях макрофинансовой нестабильности.

Тем самым было продемонстрировано стремление власти к принятию системных экономических решений, которые способствовали бы стабилизации ситуации.

**Сильные стороны стабилизационной программы:**

1. запрет на выдачу Национальным банком нестандартных эмиссионных кредитов на поддержку государственных программ;
2. переход к свободному курсообразованию на основе биржевого спроса и предложения;
3. повышение процентных ставок по инструментам денежно-кредитного регулирования;
4. сбалансированное исполнение бюджета;
5. пополнение золотовалютных резервов и доходов бюджета от приватизации государственной собственности;
6. сближение цен и тарифов с реальной стоимостью товаров и услуг.

Это позволило за три последних квартала 2011 года обеспечить выход на положительное сальдо внешней торговли товарами и услугами в сумме 100 млн. USD.



Характеризуя результативность этих мер можно констатировать, что стимулирование экспорта и ограничение импорта посредством курсовой политики, решительные действия по снижению вдвое эмиссионной поддержки экономики, а также оптимизация структуры бюджета согласно текущему положению привели к нормализации ситуации.



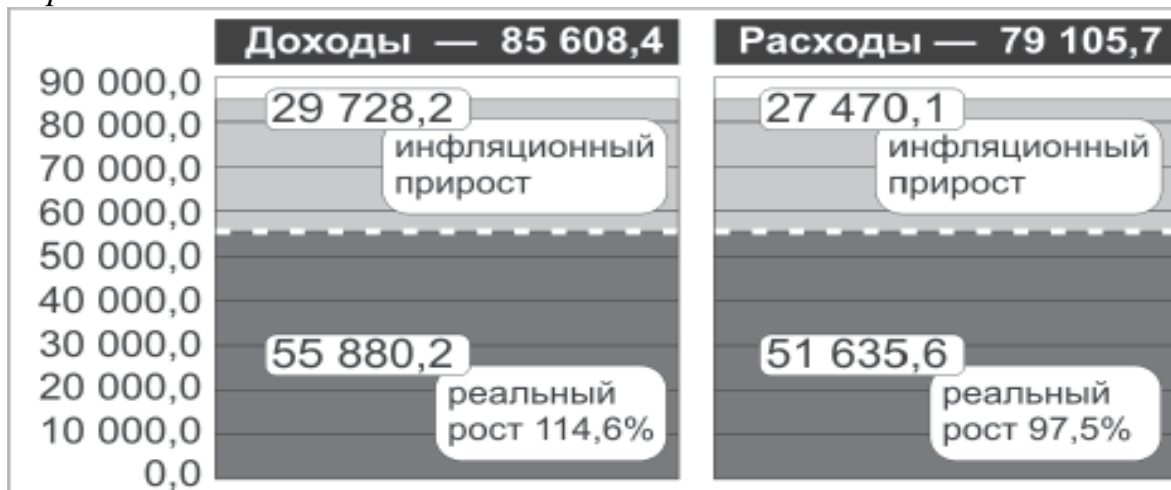
Тем самым определились оптимальные инструменты, с помощью которых должно и в дальнейшем достигаться сбалансированное макроэкономическое развитие страны.

Остается преодолеть иждивенческие настроения отдельных предприятий и регионов, инструментами финансовой политики перенацелить их с бюджетной поддержки (которой злоупотребляют) на экономическую ответственность за результаты своей деятельности – прибыльность, приток инвестиций, поиск ресурсов, бизнес-идей и проектов с высокой добавленной стоимостью.

## Как сработали с бюджетом?

Доходы бюджета составили 85,6 трлн. Вг, расходы — 79,1 трлн. Вг, профицит — 6,5 трлн. Вг или 2,4% к ВВП.

*Доходы и расходы консолидированного бюджета в 2011 году в номинальном выражении*



В реальном выражении доходы бюджета возросли на 14% к уровню 2010 года, расходы снизились на 3%.

### **Дополнительные доходы привлечены за счет:**

- увеличения ставки экспортных пошлин на калийные удобрения;
- акцизов на алкогольные напитки и табачные изделия;
- изъятия сверхдоходов предприятий монополистов.

Подчиненное общей цели макроэкономической стабилизации масштабное сокращение расходов бюджета, помимо очевидного макроэкономического эффекта, поставило перед нами и вопрос – все ли сделано для того, чтобы рациональность и целесообразность бюджетных расходов не вызывали сомнений? Именно на этом финансовые органы должны делать акцент в повседневной работе с бюджетом.

В минувшем году в рамках работы по сокращению расходов проведена их оптимизация с увеличением финансирования приоритетов бюджетной политики. Это позволило:

1. **реализовать решения по социальной защите населения и сохранению стабильного функционирования реального сектора экономики;**
2. **защитить от инфляции доходы наиболее уязвимых в социальном плане категорий населения.** За счет индексации доходов работников бюджетного сектора и пенсионеров, увеличения социальных пособий и стипендий, выплаченной материальной помощи реальные доходы населения сохранены в 2011 году на уровне 2010 года;
3. **увеличить бюджетные расходы на субсидирование процентных ставок по кредитам, а также осуществить рекапитализацию банков,**

**сохранив устойчивость банковской системы**, не дав валютному кризису перерасти в банковский.

Особенно отмечу работу финансовых органов в третьем квартале прошлого года, когда в период выхода на единый обменный курс осознанно сдерживались расходы бюджета.

В этот период обязательства бюджета по финансированию первоочередных расходов возросли, а инфляционно-девальвационные последствия еще не в полной мере отразились на доходах бюджета, его наполняемости. В таких бюджетных «ножницах» финансовые органы верно определяли приоритеты финансирования, что позволило сконцентрировать ресурсы на первоочередных обязательствах и стало залогом успешного исполнения бюджета.

*Показатели консолидированного бюджета, 2010-2012 гг.*

	2010	2011	2012
Доходы, трлн. рублей	48,8	85,6	141,9
в % к ВВП	29,9%	31,2%	27,8
Расходы, трлн. рублей	53,0	79,1	141,8-9
в % к ВВП	32,5%	28,8%	27,8%
Дефицит/профицит, трлн. рублей	-4,2	+6,5	0,0
в % к ВВП	2,6%	2,4%	0,0%

Однако положительные результаты исполнения бюджета – не повод для успокоенности. **Многое требуется сделать.**

Установленные принципы монетарной политики и более жесткие фискальные правила сохраняют свою актуальность и сейчас.

**Безусловный приоритет в 2012 году – достижение макрофинансовой стабилизации и создание условий для последующего устойчивого экономического роста.**

**Для этого необходимо решить следующие задачи:**

1. существенно снизить темпы инфляции.

Задача очень сложная (поскольку следует остановить инерцию сложившегося уровня инфляции), но крайне важная для общества. В этой сфере уже наметились положительные сдвиги. Если в IV квартале инфляция составляла в среднем 10% в месяц, то за январь цены выросли на 1,9%. Для ценовой стабилизации важна реализация заявленных Национальным банком жестких параметров денежно-кредитной политики и исполнение бюджетов всех уровней без дефицита.

Для финансистов – это задача противостоять желаниям экстенсивного развития регионов и предприятий. Необходимо помнить, что корректировка действующих государственных программ, предусматривающая дополнительные расходы бюджета, – это фактически принятие новых

бюджетных обязательств без определения реальных источников их финансирования.

2. максимально полно задействовать внутренний потенциал экономического роста.

Здесь несколько направлений для применения знаний и опыта финансистов:

задача – более эффективно использовать государственное имущество. Это особенно важно для развития регионов, развития малого и среднего бизнеса. Доля этого бизнеса в ВВП по-прежнему остается низкой – лишь 20% (по отчету за 2010 год, 2009 – 18,8% , 2008 – 18%). Учитывая особенности распределения налоговых платежей от данной категории предприятий, повышение эффективности этого бизнеса является потенциальным источником для роста доходов местных бюджетов и развития соответствующих территорий.

Кроме того, наличие необходимого для развития производства неиспользуемого имущества и возможность его эффективного применения – это реальный шаг к удешевлению инвестиционного проекта за счет во многом уже сформированного начального капитала для открытия и ведения нового бизнеса. А это значительный рычаг в руках местных органов власти для развития экономики и укрепления бюджета;

следующее направление – снижение экономических затрат. И хотя в этом вопросе финансисты на втором плане, тем не менее, в сфере бюджетного потребления есть значительные возможности для его оптимизации.

3. Критически важная для экономики страны позиция – обеспечение внешней сбалансированности. Для этого в текущем году необходимо выходить на положительное сальдо внешней торговли на уровне не менее 1,3-1,5 млрд. USD.

Почему эта задача наиболее важна сейчас? Сбалансированная внешняя торговля — единственный выход страны из кризиса, возможность формирования источников ускоренного экономического роста, повышения денежных доходов населения, основа экономической безопасности страны.

Достижение этой цели находится в прямой зависимости от конкурентоспособности нашей продукции на внешних рынках. Низкая производительность труда и высокая импортоемкость продукции снижают преимущества наших товаров даже на традиционных рынках. Необходимы новые производства с высокой добавленной стоимостью.

**Задача финансовых органов – создать режим наибольшего благоприятствования для реализации новых эффективных проектов, выступая оппонентом там, где экономическая эффективность не доказана.** Только так можно улучшить ситуацию в регионах, повысить доходы бюджета.

Ориентир поставлен Главой государства и Правительством – создание рабочих мест с добавленной стоимостью на 1-го работающего не менее 60 тысяч USD в год.

В 2012 году сохранится жесткая денежно-кредитная политика, предполагающая прекращение эмиссионной поддержки банков со стороны Национального банка. Будут использоваться лишь стандартные инструменты поддержки их ликвидности. Процентные ставки по этим инструментам будут поддерживаться на положительном уровне и снижаться с учетом соответствующей динамики инфляции. Тем самым будет исключена изживенческая практика обращений к Национальному банку за избирательной поддержкой отдельных регионов и проектов, которая была широко распространена до недавнего времени.

**Бюджетно-налоговая система будет также подчинена достижению целей экономической политики** через создание дополнительных налоговых стимулов роста экономики и инвестиций. В текущем году для этого:

- снижена налоговая нагрузка на прибыль предприятий с 24% до 18%, что делает ставку налога на прибыль самой низкой в Таможенном союзе и одной из самых низких среди наших западных соседей – Восточноевропейских стран;

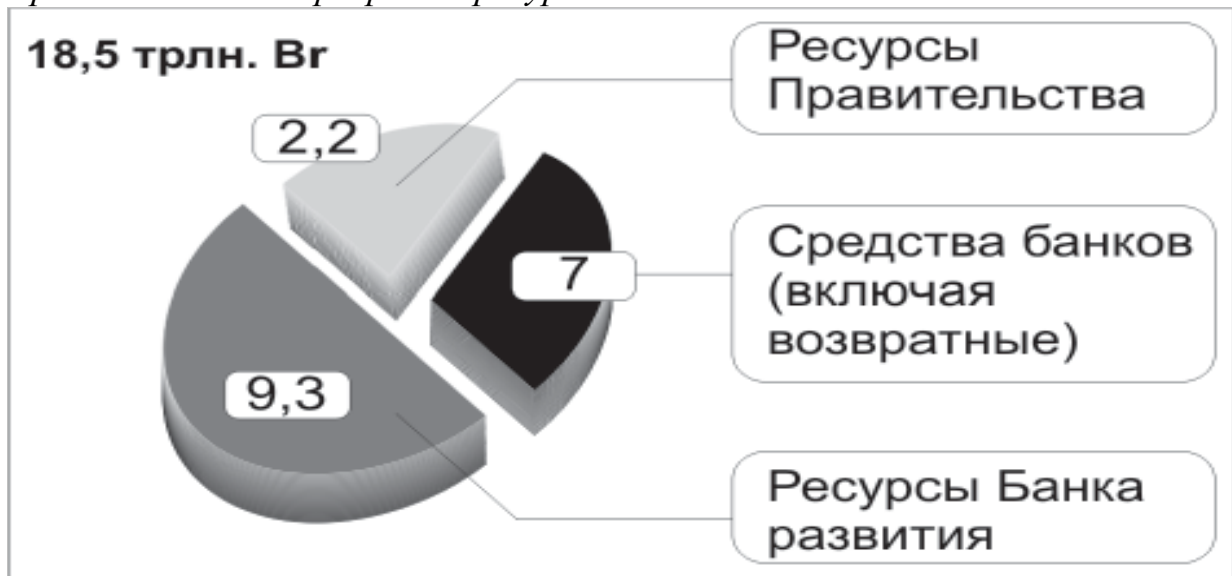
- созданы условия для быстрой окупаемости инвестиционных проектов, особенно в части освоения новых высокотехнологичных производств. Это в комплексе со снижением ставки налога на прибыль, введением амортизационной премии и возможностью переноса убытков на будущие прибыли позволит значительно сократить сроки окупаемости инвестиционных проектов и должно стать механизмом для роста экспорта и положительного сальдо внешней торговли;

- изыскиваются значительные ресурсы и вводится четкая регламентация источников финансирования государственных программ.

Общая сумма ресурсов оценивается в 18,5 трлн. Вр. Указанные средства будут направлены на поддержку жилищного строительства, объектов жилищной инфраструктуры, а также реализацию проектов по развитию АПК.

Половина из них – это средства, фондируемые Правительством. Складывается впечатление, что местные финансовые органы в качестве задачи для себя видят необходимость втянуть в регион как можно больше централизованно распределяемых средств, не обращая внимания на то, как они будут использованы. В результате нередко льготные ресурсы получают те, кто не вправе на них рассчитывать, либо льготные ресурсы распыляются по множеству объектов. Для чего? Наверное, с целью выбить продолжение финансирования.

### Кредитование госпрограмм: ресурсы



Такая позиция – ложное представление о задачах финансиста в стране. Мы будем требовать объяснений по каждому выявляемому факту такого отношения к деньгам.

В процессе решения задач качественного роста экономики регионов, а значит и страны в целом, ставка делается на развитие реального сектора и эффективные инвестиции. **В этом финансовая система и бизнес должны быть партнерами**, что взаимовыгодно и для бюджета и предприятий. Тем не менее, это не значит, что финансовые органы должны безоговорочно, пусть и не сразу, как мы привыкли, но соглашаться со всеми, кто ищет для себя бюджетную поддержку.

Со стороны финансового работника должна быть неизменной требовательность к качеству бизнес-плана, аргументированная объективная оценка его реальной эффективности.

Цена ошибки при принятии решений о государственной поддержке высока, так как зачастую не позволяет достичь запланированного эффекта, закрывая возможность для реализации других, может быть даже более эффективных бизнес-проектов.

При этом финансисты не должны думать, что, оказав ресурсную поддержку из бюджета, удастся избавиться от имеющихся на предприятии проблем или надолго забыть об их существовании.

Накопился целый ворох примеров, когда государственная поддержка не достигала результата – около 50% предприятий не выполняют условия ее оказания. В их числе предприятия и республиканской, и коммунальной собственности. А на ряде предприятий вовсе не предпринимают попыток модернизации производства. Их работу организуют концерны Беллесбумпром, Беллегпром, Минпром, облизполкомы.

**Сегодня на бизнес-план надо смотреть исходя из новых требований конкуренции на общем рынке Единого экономического пространства.**

Важнейшим элементом их экспертизы должна стать оценка потенциала и перспектив интеграции наших предприятий, если это целесообразно, в крупные финансово-промышленные корпорации, сети, за которыми стоят значительные финансовые ресурсы, известные торговые марки (бренды), а также сложившиеся рынки сбыта продукции. Считаю, что для оценки проектов необходимо сильнее опираться на потенциал Министерства иностранных дел и Торгово-промышленной палаты.

**В отношении прибыльных предприятий также должна проводиться дополнительная работа. Рентабельность сегодня – это не гарантия выживаемости в будущем.** Особенно в условиях прихода на рынки наших торговых партнеров – лидеров мировой индустрии.

Мы не можем и не должны замыкаться в рамках внутреннего потребления. Точки роста – наукоемкие высокоэффективные проекты, прежде всего в промышленности. От отраслевых и региональных руководителей требуется поиск и поддержка таких проектов, их реализация за счет собственных и заемных ресурсов.

#### **Как стимулировать эти процессы в регионах?**

Интересным видится опыт наших восточных соседей – Российской Федерации, которые готовы финансово стимулировать позитивные подвижки в развитии регионов. Это объемы и темпы роста инвестиций, налоговые доходы, темпы промышленного производства. В качестве финансового стимула выступает выделение дополнительных объемов дотаций из федерального бюджета.

Аналогичные подходы можно использовать и у нас, например, на основе проведенного Минэкономки мониторинга уровня развития районов республики. Необходимо только определить критерии оценки вклада в развитие региона местных властей и подготовить соответствующую нормативную базу. В качестве критериев может выступать интегрированный показатель развития регионов – валовой региональный продукт, тот же рост инвестиций, налоговых доходов.

**Предлагаю детально обсудить эти вопросы с регионами и выработать консолидированную позицию путем дальнейшего стимулирования регионального развития.**

В течение последних лет значительные темпы развития экономики обеспечивались, как правило, за счет бюджетной поддержки и внешних государственных заимствований с очевидным отставанием в использовании собственного потенциала предприятий.

Бюджетное участие в поддержке экономики привело к росту внешнего государственного долга.

За последние три года он увеличился в 3,2 раза и на 1 января 2012 года составил 11,8 млрд. USD. Пиковые нагрузки по возврату долгов приходятся на 2013 – 2014 годы, когда будет необходимо вернуть почти 6 млрд. USD,



что объективно вынуждает Правительство сконцентрировать ресурсы именно на этом направлении.

**Высокий уровень государственного долга и приближение его параметров к пороговым значениям ставят в качестве первостепенных задач по управлению долгом:**

1. сохранение его объемов на экономически безопасном уровне;
2. совершенствование структуры долга и обеспечение доступа ко всем формам заимствования;
3. снижение стоимости заимствований;
4. обеспечение исполнения обязательств государства в полном объеме.

Для успешного решения этих задач необходимо восстановление суверенных рейтинговых позиций страны на внешних рынках. В 2011 году они были снижены на две ступени. Работа по сопровождению рейтинга требует более агрессивного продвижения и отстаивания интересов страны.

Снижение возможностей бюджетного участия в финансировании экономики и укрепление собственного потенциала каждого предприятия, безусловно, должно сопровождаться развитием инструментов рынка ценных бумаг, а значит и умением самостоятельного поиска предприятиями ресурсов на этом рынке. Это вполне реальная и достижимая задача. Для этого необходимо не так уж много:

**1. сокращать, а лучше – прекращать государственную поддержку там, где ею пользуются неэффективно;**

**2. стимулировать привлечение инвестиций рыночными способами.** Например, распространить сложившуюся практику субсидирования процентных ставок по кредитам на реализацию государственных программ, на самостоятельное привлечение ресурсов для целей развития;

**3. создать правовые основы для формирования в Республике Беларусь института коллективных инвесторов (инвестиционных фондов).** Сегодня мы завершаем работу над проектом Закона «Об инвестиционных фондах», который будет внесен в Правительство в первом полугодии 2012 года.

**В числе важнейших задач, которые мы ставим перед собой при развитии и либерализации рынка ценных бумаг, – оградить его от недобросовестных эмитентов с целью защиты интересов инвестора.**

**Безусловно, не отвечает требованиям времени и роль страхования в экономике.** Монополия государства сдерживает развитие частной инициативы и приход иностранного капитала.

Необходимо создание на рынке условий для здоровой конкуренции, повышение капитализации и финансовой устойчивости страховых организаций, а также повышение привлекательности рынка для иностранных инвесторов.

Проект Указа Главы государства, который устраняет недостатки в этом плане, подготовлен Минфином и внесен в Правительство.

Рассматривая процесс развития финансового рынка, можно признать, что то, о чем говорилось на коллегии год назад, актуально и сегодня. Но как бы сложно ни шли здесь процессы, наша задача – обострять тему и добиваться результата.

### **Бюджетный сектор**

В бюджете страны **основная часть средств традиционно направляется на финансирование бюджетного сектора**. Социальная составляющая этих расходов превышает 50%. Поэтому Министерство финансов большое внимание уделяет эффективности использования бюджетных средств в приоритетных отраслях социальной сферы – здравоохранении, образовании, науке и культуре.

Вместе с тем **возможности бюджета по финансированию бюджетных организаций снижаются**.

Это связано с объективной необходимостью сокращения налоговой нагрузки на экономику, направления средств бюджета на поддержку национальной экономики, обслуживание внешнего и внутреннего государственного долга.

Структура расходов на финансирование бюджетной сферы в условиях ограниченных финансовых ресурсов также изменяется в пользу текущих расходов за счет сокращения бюджетных инвестиций, что сдерживает развитие этого сектора.

В целях защиты уровня финансирования отраслей социальной сферы начинают звучать предложения зафиксировать объем их расходов в законодательных актах в процентах к ВВП. По нашему мнению, на данном этапе развития страны это деструктивно по отношению к заявленным целям снижения налоговой нагрузки в стране и может привести к угрозе роста государственного долга из-за необходимости финансировать не всегда обоснованные обязательства. Поэтому **устойчивое развитие бюджетной сферы, как и коммерческих организаций, невозможно без реформ**.

**Повышение отдачи бюджетных расходов видится в изменении механизмов финансирования бюджетных организаций, поиска оптимальных инструментов повышения заинтересованности в сокращении затрат в этих организациях, оптимизации их сети.**

Такая реформа должна реализовываться по трем основным направлениям:

1. Переход от финансирования затрат бюджетных организаций к бюджетированию, ориентированному на результат. В бюджетные отрасли будут привнесены элементы рыночной конкуренции за каждый бюджетный рубль. Бюджет оплатит конкретную услугу, оказанную организацией, вместо финансирования ее содержания.

2. Такой переход невозможен без изменения организационно-правовых форм бюджетных организаций. Для этого необходимо провести их

инвентаризацию, определить те из них, которые будут финансироваться исключительно из бюджета, и те, финансирование которых возможно из разных источников (будь то бюджет, собственные или привлеченные ресурсы).

3. Отказ от стандартного контроля сметы бюджетной организации и переход на принципы аудита эффективности.

Мы должны оценивать не то, на что потрачены бюджетные деньги, а результат, который достигнут организацией или целой отраслью социальной сферы при использовании государственных средств.

Предложения о переходе на аудит эффективности высказаны и Комитетом государственного контроля. Министерство финансов имеет соответствующие поручения Правительства по развитию такой системы анализа и оценки деятельности бюджетных организаций.

Считаю необходимым в текущем году выработать конкретные предложения по изменению системы финансирования бюджетных организаций и представить их для широкого обсуждения в Совете Министров.

**Сегодня со стороны Правительства приняты все необходимые решения, касающиеся ресурсного обеспечения экономики.** По ряду позиций наличие возможностей финансирования запланированных мероприятий связаны с четким и безусловным выполнением регионами своих бюджетных обязательств. Выдача новых кредитов обуславливается возвратом ранее полученных. Этому вопросу следует уделять самое пристальное внимание. Принцип простой: не вернул банку ресурсы – не рассчитывай на новые. **И республиканский бюджет не будет выступать неким донором** при таких ситуациях. Напомню, что каждый региональный бюджет имеет дополнительный потенциал, который должен стать источником финансирования тех мероприятий, которые представляются региональным властям как необходимые и важные для развития региона. **Ориентир здесь один – достижение заданий по росту ВВП на уровне 105%.**

Решение задач, которые диктует нынешний этап экономического развития страны, во многом зависит от возможностей бюджетно-налоговой и финансовой политики, выработанных Правительством мер макроэкономической стабилизации и стимулов устойчивого экономического роста.

Важнейшая составляющая эффективности нашей работы – строжайшая исполнительская дисциплина по всей вертикали финансовых органов.