

Тезисы доклада Министра финансов Республики Беларусь Амарина Владимира Викторовича на расширенном заседании Министерства финансов Республики Беларусь по вопросу «Об итогах исполнения бюджета Республики Беларусь за 2015 год и задачах финансовых органов на 2016 год»  
19 февраля 2016 года

**Об итогах года**

В 2015 году работникам финансовой системы удалось успешно выполнить основные задачи, стоящие перед бюджетной системой:

- в полном объеме профинансированы социальные обязательства;
- на необходимом уровне сформирован профицит бюджета, привлечены внешние и внутренние заимствования, что позволило своевременно и в полном объеме исполнить платежи по государственному долгу;
- бюджет адаптирован к новым экономическим условиям.

В целях компенсации потерь и мобилизации дополнительных доходов возобновлено взимание вывозной таможенной пошлины на калийные удобрения, повышены платежи для предприятий-монополистов, увеличен срок принятия к вычету НДС в отношении потребительского импорта.

Чтобы не создавать новых дисбалансов в экономике, уже в I квартале 2015 года были зарезервированы бюджетные расходы в сумме около 5 трлн. Br, включая дотации регионам, подлежащие сокращению.

В первом полугодии в части республиканского бюджета приняты меры по обеспечению его сбалансированности. Данные корректировки в сентябре были утверждены Указом Главы государства.

Мы рассчитывали на аналогичные действия и от областей. Однако своевременной адекватной реакции по уточнению показателей не последовало. Напротив, несмотря на очевидный уже в начале года недобор поступлений, местные органы власти утвердили весьма оптимистичные планы по доходам, а под них и расходам. Завышенные ожидания (в размере более 3 трлн. Br) сохранялись по всем областям фактически до конца года. Пересмотрены планы были лишь в конце декабря.

Результатом инерционной бюджетной политики в областях стал 8-кратный рост просроченной задолженности бюджета (со 112 до 850 млрд. Br), в которой более половины пришлось на оплату строительных и ремонтных работ, а также благоустройство территорий.

С учетом принятых компенсационных мер, несмотря на потери утвержденных доходов в сумме 11,6 трлн. Br, поступления в республиканский бюджет составили 167,2 трлн. Br, что на 10,5 трлн. Br больше первоначального плана.

Дополнительные ресурсы в основном сформированы за счет:

- вывозных таможенных пошлин на калийные удобрения – 6,9 трлн. Br;
- налога за добычу калийной соли – 1,6 трлн. Br;
- платежей от предприятий-монополистов – 4,7 трлн. Br;
- дивидендов – 2,9 трлн. Br.

Расходы республиканского бюджета за 2015 год сложились на уровне 152,1 трлн. Br, или 97,9% уточненного годового плана, и превысили установленные законом о бюджете на 11 трлн. Br (или на 7,9%).

Дополнительное финансирование потребовалось на возмещение процентов по кредитам банков (2,7 трлн. Br), субвенции Фонду социальной защиты населения (1,7 трлн. Br), оплату коммунальных услуг и дорожное хозяйство (по 400 млрд. Br).

Кроме того, потребовалась дополнительная поддержка реального сектора экономики. В частности, за счет привлеченных от эмиссии государственных ценных бумаг средств реструктурированы долги перед банками отдельных валообразующих предприятий (на 10,5 трлн. Br).

В результате целенаправленной работы по обеспечению сбалансированности республиканский бюджет исполнен с профицитом в сумме 15,1 трлн. Br, или 1,7% ВВП. Указанная сумма, как и планировалось, направлена на погашение части государственного долга.

### **О государственных долге и гарантиях**

В целом обязательства по погашению и обслуживанию государственного долга выполнены в полном объеме, в их числе по валютному – в размере 3,5 млрд. USD. Этим Беларусь подтвердила свою безупречную кредитную историю, что позитивно было воспринято инвесторами и рейтинговыми агентствами.

В качестве источников покрытия долговых платежей Минфином привлечен кредит России в размере 870 млн. USD, получен 1 млрд. USD от продажи валютных государственных облигаций на внутреннем финансовом рынке, саккумулированы вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты на сумму около 1,3 млрд. USD.

За счет средств от выпуска внутренних государственных облигаций (на 1,4 млрд. USD и 1,4 трлн. Br) в 2015 году оказана поддержка ряду промышленных предприятий, а также приобретены проблемные кредиты организаций деревообработки.

При помощи привлекаемых Правительством иностранных кредитов реализуются крупные инвестиционные проекты в области энергетики, деревообработки и дорожного строительства. Их доля за 2015 год в портфеле внешнего госдолга увеличилась с 32 до 41%.

С 2014 года обострилась проблема неплатежей по кредитам, привлеченным от китайских банков. Не обеспечен возврат в бюджет средств, использованных на модернизацию предприятий цементной отрасли на общую сумму порядка 120 млн. USD. Предприятиям этой отрасли предоставлена отсрочка по возврату средств (с 2017 года).

Неисполнение организациями своих обязательств по погашению иностранных кредитов ведет не только к срыву производственных программ, но и создает дисбалансы в бюджетно-финансовом секторе. Поэтому в рамках проводимой работы по привлечению кредитов банков КНР в сумме 7 млрд. USD (из них 3 млрд. USD – льготных) необходим тщательный отбор валютоокупаемых эффективных проектов и повышение качества бизнес-планирования.

Минфином проделана значительная работа по структурированию этих ресурсов под разные целевые группы (малый, средний, крупный бизнес), улучшены финансовые условия, упрощен механизм одобрения и кредитования, обеспечено смягчение требований о китайской составляющей в проектах.

Задача финансистов – бескомпромиссно подходить к бизнес-планам предприятий, не удовлетворяющим требованиям эффективности, исключить дополнительную нагрузку на бюджет по погашению и обслуживанию инвестиционных кредитов.

В целом государственный долг на начало текущего года составил 329 трлн. Br, или 32,5% к ВВП (при пороговом значении – 45%), в том числе внешний сократился к концу года до 12,4 млрд. USD, или 22,7% к ВВП (при пороговом значении – 25%).

Соблюдены все показатели экономической безопасности, установленные Программой социально-экономического развития на пятилетку.

В целях повышения долговой устойчивости в прошлом году Минфином разработана Стратегия управления государственным долгом Беларуси на 2015–2020 годы.

Высокими темпами растет гарантированный долг. За 2015 год только долг, гарантированный Правительством, увеличился на 25 трлн. Br (37,2%) и на 1 января 2016 года составил 93 трлн. Br (или 9,4% к ВВП), в том числе: внешний – 2,7 млрд. USD (5% к ВВП), внутренний – 42,6 трлн. Br (4,4% к ВВП). С учетом складывающейся тенденции роста исполнения гарантийных обязательств создаются дополнительные риски для исполнения бюджета.

Министерством финансов в прошлом году исполнены гарантии Правительства по внутренним кредитам, выданным банками, на общую сумму 6,9 трлн. Br, что в два раза больше, чем в 2014 году и на 3,5 трлн. Br превышает утвержденные на эти цели платежи.

Основная доля в объеме исполненных гарантий приходится на предприятия, подведомственные местным органам власти (45,3%), Минсельхозпроду (8,9%), Минстройархитектуры (8,2%), концернам «Белгоспищепром» (12,7%) и «Беллесбумпром» (10,2%).

Задолженность организаций по исполненным гарантиям Правительства на 1 января текущего года составила 11 трлн. Br, из них просроченная – 3,4 трлн. Br.

Низкая исполнительская дисциплина юрлиц и бездействие банков по взысканию задолженности по гарантированным кредитам «вымыли» из бюджета более 5 трлн. Br, которые могли быть направлены на финансирование расходов бюджета.

В целях сохранения гарантированного долга на безопасном уровне и недопущения дополнительного давления на бюджет в текущем году Минфином планируется разработать Стратегию управления гарантированным Правительством долгом. Она должна предусматривать сокращение объемов выдаваемых гарантий и их предоставление только по кредитам, привлекаемым для реализации высокоэффективных инвестиционных проектов.

## **О местных бюджетах**

За 2015 год в доходы бюджетов областей и г. Минска поступило 138 трлн. Br. Уточненные планы выполнены всеми, кроме Гродненской области.

Вместе с тем стабильно исполнялся только бюджет г. Минска. Сверхплановые объемы налога на прибыль (1,5 трлн. Br) и доходы от размещения временно свободных средств (около 1 трлн. Br) позволили не только компенсировать потери подоходного налога и НДС, но и нарастить свободные остатки.

По бюджетам областей недобор доходов к утвержденным планам составил более 3 трлн. Br *(в основном за счет подоходного налога, налога на прибыль и НДС)*.

За 2015 год совокупный долг регионов возрос с 40 до 45 трлн. Br. В результате их объем в четырех из шести областей вдвое превысил установленные лимиты.

Единственным «долговым тормозом» в настоящее время является ограничение дефицита местных бюджетов, которое не позволяет направить заемные средства на финансирование сверхплановых расходов. При этом, как показала практика, данной меры явно недостаточно. Поэтому Минфин намерен ограничить или исключить доступ областей грубо нарушающих параметры долговой устойчивости, к получению кредитов из республиканского бюджета на финансирование временных кассовых разрывов.

В условиях, когда ресурсная база бюджета ограничена, требуется повышение эффективности и качества управления имеющимися бюджетными средствами.

Облисполкомы должны распределять средства между подведомственными территориями таким образом, чтобы не только обеспечить качественное исполнение местных бюджетов, но и при необходимости иметь возможность оказать поддержку нуждающимся в ней регионам. В последнее время наметилась тенденция, когда отдельные области (Минская область) отправляют районы «в свободное плавание», зачастую устраняясь от обеспечения их сбалансированности. Хотя эта важная функция, возложенная на них Законом о местном управлении и самоуправлении.

## **О задачах бюджетно-налоговой политики в 2016 году**

Бюджет на 2016 год сформирован с учетом сохранения стабильности налоговой системы и нагрузки на реальный сектор экономики, а также оптимизации и сокращения налоговых льгот (из которых отменено 15, оцениваемых в 1,5 трлн. Br).

Главная задача налоговой политики в текущем году и на перспективу – формирование полной и устойчивой доходной базы бюджета, снижение ее зависимости от конъюнктуры внешнего спроса на сырьевые товары. Очевидным резервом в этом направлении является дальнейшее сокращение льгот. В текущем году необходимо создать систему их учета, классификации и оценки эффективности. Она будет основой для принятия обоснованных решений об отмене налоговых преференций или целесообразности их действия. Цель – оставить оптимальный набор социальных и стимулирующих льгот, необходимых для поддержки незащищенных слоев населения и решения общих экономических приоритетов (привлечение инвестиций, создание рабочих мест и пр.).

При этом будут сохранены льготы системного характера, обеспечивающие функционирование отдельных сфер экономики либо связанных с исполнением

международных обязательств.

Наряду с этой задачей следует завершить работу по ряду иных направлений.

В частности, требуется перейти к рыночной стоимости при взимании налога на недвижимость с организаций и предпринимателей, это позволит исчислять и уплачивать налог исходя из актуальной стоимости имущества.

Для этого нужно реализовать пилотный проект по созданию системы массового формирования объектов недвижимого имущества и их кадастровой (рыночной) оценки, результаты которого должны стать основой для ее внедрения в практику.

Назрела необходимость совершенствования налогообложения имущества граждан. Необходимо создать единые условия для всех физических лиц, независимо от типа принадлежащей им недвижимости.

В расходной части бюджета в 2016 году предусматривается решение следующих основных задач:

- финансирование в приоритетном порядке образования, здравоохранения, а также социальной политики;
- оказание в необходимых объемах государственной поддержки реальному сектору, включая экспорт высокоэффективной продукции;
- исполнение долговых обязательств как за счет внутренних источников (доходов бюджета), так и внешних заимствований на безопасном уровне.

Несмотря на уменьшение ресурсных возможностей бюджета, уровень расходов на финансирование социальной сферы составит более 12% к ВВП. Суммарно на эти цели будет направлено около половины консолидированного бюджета, что предопределяет значимость повышения эффективности использования средств в социальных отраслях.

При этом ставшие уже стандартными процессы оптимизации сети и штатов бюджетных учреждений во многом обусловлены миграцией населения. Увеличение количества объектов социальной сферы в городах нивелирует эффект от снижения объема услуг, оказываемых в сельской местности.

Только укрупнением сети бюджетных учреждений достичь существенного экономического эффекта невозможно. Прежде всего необходимо оптимизировать затраты на оказание услуг каждому получателю.

В этих целях важно полноценно внедрить методы нормативного финансирования как в образовании, так и здравоохранении. Первые шаги в этом направлении сделаны: пилотным проектом, реализуемым в учреждениях общего среднего образования, уже охвачено 183 школы, расположенные не только в городах (как это было в 2015 году), но и сельской местности. Такой механизм позволяет объективно распределить бюджетные средства по установленным нормативам, а стимулом к их эффективному использованию является возможность воспользоваться экономией.

Не в полной мере задействованы имеющиеся резервы развития социальной сферы. Увеличение объемов финансирования можно обеспечить за счет нескольких направлений. В частности, диверсификации источников капитальных вложений. Для этого в текущем году необходимо начать реализацию проектов по модернизации систем образования и здравоохранения за счет займов Международного банка реконструкции и развития. Из этого источника на укрепление их материально-технической базы дополнительно может быть направлено 175 млн. USD.

Постоянно возрастают объемы средств республиканского бюджета, выделяемых на государственную поддержку экономики. В результате 2015 год стал беспрецедентным по оказанию помощи предприятиям промышленности. По всем направлениям на эти цели выделено более 23 трлн. Вг (в 2,3 раза больше, чем в 2014 году).

Оказав столь масштабную господдержку реальному сектору, бюджет вправе рассчитывать на соответствующую отдачу в виде дополнительных поступлений налогов. Однако реальность оказалась иной. За 2015 год мы имеем рост задолженности по налогам и сборам от субъектов хозяйствования в 3 раза, просроченной задолженности по бюджетным ссудам и займам – в 2 раза.

Новые требования при рассмотрении вопроса об оказании государственной поддержки (снижение издержек в организации и подтверждение конкурентоспособности выпускаемой продукции), а также принятие изменений в законодательство по данному вопросу направлены на повышение отдачи от господдержки.

В числе приоритетных направлений государственной поддержки на текущий год – экспорт товаров (работ, услуг). В республиканском бюджете на эти цели запланировано более 2 трлн. Вг, или в 1,5 раза больше, чем в 2015 году.

Для повышения эффективности использования средств, выделяемых как реальному сектору экономики, так и на социальную сферу, необходимо сместить акценты от «управления бюджетными расходами» к «управлению результатами». Законодательная основа для внедрения программно-целевого метода заложена в Бюджетном кодексе.

Несмотря на одобренный Правительством перечень из 20 государственных программ, их разработка и утверждение ведутся крайне медленно (утверждено лишь три).

Конкурентный принцип распределения средств предусматривает разработку четких целевых показателей, позволяющих оценить эффективность госпрограмм. При этом основное требование (увязывать результаты с объемами финансирования) заказчиками зачастую игнорируется. Такое поведение неоправданно затягивает сроки рассмотрения документов, поскольку они неоднократно направляются на доработку.

Бюджетирование, ориентированное на результат, не может быть внедрено исключительно усилиями Минфина и Минэкономики. Центральную роль в этом процессе должны играть отраслевые министерства и ведомства, от которых требуется переключиться от прежних подходов «выбивания» средств под госпрограммы к управлению финансами для достижения программных целей и показателей.

Как и 2015 год, нынешний будет напряженным по долговым платежам. Беларуси предстоит заплатить инвесторам и кредиторам 3,3 млрд. USD. Сделать это непросто в условиях сокращения поступления вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты. Создавшаяся ситуация требует дополнительного привлечения ресурсов на внешнем и внутреннем финансовых рынках.

Осуществляемое Министерством финансов **государственное регулирование фондового и страхового рынков** направлено на их поступательное развитие в условиях преобладания государственного сектора в экономике страны и учитывает

приоритеты социально-экономического развития. Основной задачей является стабильное функционирование этих сегментов финансового рынка, минимизация рисков и соблюдение экономических интересов государства.

В целях развития рынка ценных бумаг Минфином внедряются новые механизмы и инструменты привлечения финансовых ресурсов (с использованием коллективных инвестиций, иностранных депозитарных расписок и секьюритизации). После принятия соответствующих законодательных актов они будут работать на финансовом рынке уже в 2016 году.

**Одна из ключевых задач текущего года** – найти приемлемое решение сбалансированности бюджетов всех уровней.

Бюджет на 2016 год сформирован с учетом цены на нефть 50 долларов США за баррель и среднегодового обменного курса российского рубля к доллару США 63 рубля за доллар.

Снижение цены на нефть до 30 долларов США за баррель и девальвация российского рубля существенно влияют на макроэкономическую ситуацию и влекут за собой негативные последствия для бюджета.

В настоящее время вырабатываются решения по компенсации потерь доходов бюджета и корректировке его расходов.

Расходы на выплату заработной платы, трансфертов населению, оплату питания, медикаментов, коммунальных платежей, исполнение долговых обязательств должны быть обеспечены ресурсами в приоритетном порядке. Возрастает ответственность казначейства за текущее исполнение бюджета и управление ликвидностью.

Условия, в которых нам придется работать, самые сложные за последнее время. Этот год станет испытанием на прочность всей финансовой системы и потребует от финансистов проявления высокого профессионализма, инициативы и ответственного подхода к делу.