

Дебет, кредит, внешний долг

Об основах бюджетной стратегии, законах местного времени, рейтингах и рефинансировании долгов



Министр финансов Владимир Амарин — о бюджете-2018, снижении налоговой нагрузки и международных рейтингах

Главное в подготовке бюджета страны – чтобы он сошелся. Доходы должны полностью покрывать расходы. Понятно, что просчитать при этом все нюансы бывает очень непросто. О том, каким образом это будет делаться в ближайшие годы, нам в эксклюзивном интервью рассказал министр финансов Владимир АМАРИН.

Основы бюджетной стратегии

— Владимир Викторович, в последние годы нашу страну преследуют неблагоприятные внешние

факторы. Считается, что по экономике они ударили очень больно. А по бюджету?

— Скажу вам так: скоординированные меры бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, сбалансированное исполнение бюджета в 2016 году способствовали макроэкономической стабилизации. «Переформатирование» бюджета позволило адаптировать его к изменившимся экономическим условиям. В результате он за 2016 год был исполнен с профицитом более 1% к ВВП. Также были выполнены все социальные обязательства, своевременно и в полном объеме произведены выплаты по госдолгу.

Основные задачи в этом году — достижение устойчивой среднесрочной сбалансированности бюджетов всех уровней. Мы это делаем с целью повышения доступности и качества услуг бюджетной сферы и усиления социальной защиты уязвимых категорий населения. Предстоит также обеспечить источники для исполнения внешних и внутренних долговых обязательств. Эти задачи необходимо решить без увеличения налоговой нагрузки на экономику, что, в свою очередь, ограничивает возможности бюджета по росту его расходов. В этих условиях необходимо повышать эффективность использования бюджетных средств. Что мы и делаем, внедряя среднесрочные финансовые программы и программно-целевое бюджетирование.

— Министерство разработало стратегию реформирования госфинансов, которую недавно поддержало Правительство. В чем ее суть?

— Действительно, началась масштабная работа по совершенствованию системы управления госфинансами. Одними из основных направлений реформирования являются переход на среднесрочное бюджетное планирование и внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты. Помимо повышения прозрачности распределения и использования средств, оно направлено на повышение эффективности госрасходов. Сегодня бюджет следует рассматривать как инструмент достижения целей и задач социально-экономического развития. Органы местного управления и самоуправления также вовлечены в процесс формирования и реализации госпрограмм, что позволяет не только максимально учесть интересы территорий, но и гармонизировать государственную и региональную политику.

Законы местного времени

— Существует такая точка зрения: для развития регионов очень важно расширить их возможности по формированию собственных бюджетов, снизить в этом вопросе влияние центра...

— Финансовые стимулы для развития регионов не могут и не должны рассматриваться исключительно в плоскости усиления потоков прямой поддержки из республиканского бюджета. Реализованные на практике меры сфокусированы именно на усилении собственной доходной базы в областях и районах. В результате сегодня бюджеты регионов в среднем на 70% формируются за счет налоговых поступлений. За ними законодательно закреплены такие стабильные источники доходов, как подоходный налог и налоги на собственность. Их доля в структуре доходов составляет около 36%. Таким образом, местные власти напрямую заинтересованы в увеличении уровня оплаты труда в регионе, а также в создании и развитии производственных мощностей на своих территориях. В отличие от многих других стран, местным бюджетам передан весь налог на прибыль коммунальных и негосударственных организаций, и это мотивирует регионы к повышению эффективности действующих производств, созданию новых предприятий и рабочих мест. Кроме того, в местные бюджеты направляется 31% собираемого в стране налога на добавленную стоимость (в большинстве

стран НДС поступает в доходы центральных бюджетов).

Стабильность условий распределения финансовых ресурсов между регионами — еще одна предпосылка для устойчивого регионального развития. На протяжении ряда лет нормативы распределения налогов между республиканским и местными бюджетами остаются неизменными. Равный доступ регионов к крупнейшим источникам доходов закреплён на законодательном уровне. Более того, с прошлого года он масштабирован до бюджетов районов и крупных городов — нормативы отчислений от налогов зафиксированы на период не менее трех лет. С этого года органы местного управления получили определенные гарантии в отношении прямой ресурсной поддержки из республиканского бюджета: параметры межбюджетных отношений до 2019 года зафиксированы в среднесрочной финансовой программе республиканского бюджета. При ее формировании применен справедливый, по нашему мнению, подход — средства, передаваемые местным бюджетам, прирастают соразмерно темпу роста расходов республиканского бюджета.

— Тем не менее один из самых серьезных рисков — задолженности под гарантии Правительства и местных органов власти.

— В последние годы мы достаточно часто прибегали к предоставлению таких гарантий в качестве обеспечения по кредитам, привлекаемым предприятиями. Как правило, это обусловлено либо высокой степенью закредитованности реального сектора и отсутствием у них иных источников обеспечения, либо гарантия выдается с целью снижения стоимости заимствования при реализации важных инвестиционных проектов. А иностранные кредиторы зачастую настаивают на получении гарантии Правительства по займам, поскольку рассматривают ее в качестве единственно приемлемого варианта снижения своих рисков. Вместе с тем активное использование гарантий привело к росту и гарантированного долга. И хотя в настоящее время его уровень не настолько велик, чтобы представлять угрозу для экономической безопасности страны, однако на фоне замедления экономического роста неизбежно увеличиваются расходы бюджетов на исполнение гарантий. Правительство и местные органы власти фактически вынуждены отвлекать бюджетные средства на исполнение долговых обязательств предприятий, сокращая текущие расходы.

Чтобы контролировать процесс выдачи гарантий, устанавливаются ограничения в виде ежегодных лимитов на объемы таких обязательств. Такая политика сдерживания уже принесла определенные результаты. По итогам 2016 года долг, гарантированный Правительством и местными органами управления, снизился на 2 млрд рублей и на начало 2017 года составил 10,6 млрд.

Однако вопросы предоставления и исполнения гарантий требуют контроля и ответственного отношения, особенно со стороны местных органов управления. За 2016 год задолженность местных органов управления перед банками по исполнению гарантий возросла вдвое и достигла 99 млн рублей. Неплатежи по гарантиям негативным образом отражаются на устойчивости всей финансово-кредитной системы и требуют мер реагирования. В первую очередь это повышение ответственности самих исполкомов: выдал гарантию — прежде всего прими все меры, чтобы заемщик обеспечил возврат кредита (бывают случаи, когда имеющиеся средства сознательно отвлекаются на иные цели), а если уже дело дошло до исполнения гарантий — выполняй взятые на себя обязательства. На макроуровне для минимизации рисков и повышения дисциплины при управлении региональным долгом Законом о республиканском бюджете на 2017 год предусмотрена норма, ограничивающая возможности предоставления исполкомами новых гарантий в пределах объемов погашения ранее гарантированных кредитов. Причем погашения заемщиками за счет собственных средств, а не средств бюджета.

Рейтинги нам благоволят

— К сожалению, по налоговой нагрузке на бизнес в рейтинге Всемирного банка наша страна пока выглядит не самым лучшим образом. Существует ли реальная возможность снизить фискальное давление?

— Действительно, за последние годы у нас многое сделано в этом направлении, что и повлияло на продвижение в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса». По показателю налогообложения мы были последними в 2011 году, а в 2016-м уже занимали 63-е место. Правда, в 2017 году наша позиция снизилась до 99, что связано с изменением методики расчета и использованием при оценке налоговой системы новых индикаторов, отражающих особенности исчисления и возврата НДС. Уже в этом году мы совместно с коллегами из Министерства по налогам и сборам начнем оптимизировать механизм администрирования НДС. Решения будут приниматься поэтапно, исходя из возможностей бюджета.

В результате проведения структурной налоговой реформы в 2008—2012 годах перечень налогов, сборов и пошлин, установленный в нашей стране, сопоставим с европейской практикой. Типичный плательщик уплачивает НДС, налог на прибыль и отчисления в ФСЗН, а при наличии имущества — налог на недвижимость и земельный налог. Необходимость уплаты иных платежей связана со спецификой деятельности (например, таможенные пошлины, акцизы, экологический налог, налог на добычу природных ресурсов) или с наступлением определенных обстоятельств (например, госпошлина, офшорный, гербовый и консульский сборы и др.). Почти половина (около 47%) субъектов предпринимательства применяют особый режим налогообложения — упрощенную систему и платят один налог. Помимо значительного сокращения количества видов платежей в бюджет, в рамках проведенной реформы были существенно упрощены порядок взимания основных налогов и их администрирование. Все это позволило сделать налоговую систему прозрачной и значительно более понятной для плательщиков, а также снизить налоговую нагрузку на экономику, которая в последние годы не превышает 26 процентов от ВВП (без платежей в ФСЗН), что является средним показателем по региону. В России налоговая нагрузка в 2014 году составляла 25,5% к ВВП, в 2015 году — 24,3%.

— Предприниматели всегда сильно обижаются на штрафы, подозревая, что наказания запланированы, ведь они заложены в бюджете.

— Одними из важнейших принципов формирования бюджета являются его полнота и сбалансированность. При подготовке проекта взаимоувязываются планируемые доходы, расходы и источники финансирования. Если не прогнозировать доходы, которые все равно поступят, то не будут запланированы и расходы в соответствующих объемах. Поэтому поступления от штрафов закладываются в бюджет, чтобы полностью отразить доходы и расходы. И финансовые наказания не являются целью, которой необходимо достигнуть любой ценой. Доля поступлений от штрафов в общих доходах весьма незначительна — около 0,7%. Планирование доходов по источникам поступлений, в том числе и от применения штрафных санкций, — это общепринятая практика формирования бюджетов.

Рефинансирование долгов

— В начале года внешний долг Беларуси не namного, но снизился, потом чуть-чуть вырос. Будет ли Министерство финансов стараться его рефинансировать и за счет каких инструментов?

— Ежегодно наша страна рефинансирует часть государственного долга, предназначенного для погашения. Это стандартная практика. В этом году нам предстоит погасить внешний госдолг в размере 1 млрд долларов, а в январе 2018 года — еврооблигации в размере 800 млн долларов. Совершить выплаты только за счет доходов бюджета равнозначно изъятию значительного объема ресурсов из экономики. Поэтому мы и прибегаем к рефинансированию. Минфин на постоянной основе проводит работу по поиску наиболее оптимальных по стоимости и срокам заемных ресурсов.

В качестве основных источников внешнего финансирования в 2017 году рассматриваются государственный кредит России и кредит Евразийского фонда стабилизации и развития. В 2016 году было подписано кредитное соглашение с ЕФСР о предоставлении нам кредита на общую сумму 2 млрд долларов: его выделяют семью траншами в 2016—2018 годах. Объем средств фонда, доступный для страны в 2017-м, составляет 1 млрд долларов. На сегодня страна получила 1,1 млрд долларов США, из них 300 млн долларов — в этом году. Конечно, рефинансирование долга за счет ресурсов международных финансовых организаций более предпочтительно, поскольку такие займы характеризуются комфортными, я бы даже сказал, льготными условиями. В соответствии с договоренностями, достигнутыми по итогам встречи президентов Беларуси и России 3 апреля, в высокой степени проработки привлечение кредита правительства Российской Федерации в размере 700 млн долларов США на цели рефинансирования долга. Кроме этого, Минфином не исключаются заимствования на коммерческих условиях посредством размещения государственных облигаций на внешнем финансовом рынке.

Помимо внешних заимствований, Минфин проводит активную работу на внутреннем финансовом рынке. В настоящее время валютные государственные облигации пользуются спросом как среди инвесторов — юридических лиц, так и физических лиц. Из запланированных на 2017 год поступлений за 4 месяца нынешнего года привлечено от размещения облигаций Правительства в иностранной валюте 360 млн долларов.

volchkovvv@mail.ru

Фото amarin.press

Заметили ошибку? Пожалуйста, выделите её и нажмите Ctrl+Enter



Владимир ВОЛЧКОВ