

Ярослав Романчук,
руководитель Аналитического центра «Стратегия»
члена Совета по развитию предпринимательства

27 апреля 2018г.

Проект

Инновационная бюджетно-налоговая политика Беларуси как фактор реализации среднесрочной стратегии развития «Беларусь - \$100 миллиардов»

г. Минск 2018

Президент А. Лукашенко чётко сформулировал среднесрочную цель развития экономики Беларуси – обеспечить ВВП страны в 2025г. в \$100 млрд. В своём Послании народу и Национальному собранию президент заявил: «Наша задача — быть открытыми для лучшего. Цель — расти быстрее, чем другие, и таким образом сокращать отставание от развитых стран»¹.

В 2017-ом году ВВП Беларуси составил \$54,4 млрд. За восемь лет необходимо добавить \$45,6 млрд. или в среднем \$5,7 млрд. в год. Это значит, что Беларуси нужно обеспечить темпы экономического роста на уровне Китая и Индии, опережая по темпам роста Евросоюз, как минимум, в три раза.

Теоретически это возможно. Экономическая история знает такие случаи. В 30 эпизодах рост продолжатся 20 лет и больше. Только шесть стран сумели обеспечить устойчивый рост в течение более 40 лет (Китай, Тайбэй (Китай), Южная Корея, Сингапур, Таиланд и Теркс и Кайкос (британская заморская территория в Вест-Индии)². В 43% случаев продолжительный рост экономики заканчивался жёсткой посадкой, т. е. глубоким падением. Так происходило очищение экономики от инвестиционных, производственных и управленческих ошибок.

Для реализации стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов» главное нейтрализовать источники торможения развития и роста, адаптировать самые инновационные теоретические и практические решения для создания уникальной синергии традиционных и новых источников роста, внедрить лучший мировой опыт с учётом национальных особенностей, состояния институтов, активов и обязательств.

Быстрый (6 - 9% в год), долгосрочный (минимум 20 лет), инклюзивный (участвуют и пользу получают все) экономический рост возможен, как гармония интересов и действий общества, бизнеса и государства. В одиночку достижение этой цели не под силу государству, пусть даже оно сконцентрирует в своих руках более половины ВВП и более 80% активов и ресурсов. А. Лукашенко в Послании-2018г. подтверждает эту мысль: «*Опережающий рост — системная задача, и каждый должен видеть себя в ее обеспечении. Для этого стратегические шаги нужны во всех сферах - инвестиционной, налоговой, финансовой, в отраслях реального сектора, сфере услуг*»³.

«Беларусь - \$100 миллиардов» – это стратегически правильный, амбициозный проект, реализацию которого необходимо начинать с достижения общенационального консенсуса. Для его обеспечения нужна, как сказал Председатель Совета Республики М. Мясникович, принципиально иная законодательная база: «*Сегодня нужны законы нового поколения, научно обоснованные и детально выверенные, в том числе в части всестороннего прогнозирования последствий их реализации*»⁴.

Три этапа развития экономики Беларуси

Для реализации среднесрочной стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов» необходимо провести аудит внутренних и внешних условий, определить потенциал традиционных источников роста и развития.

Новейшую экономическую историю нашей страны можно условно разбить на три периода. Первый период – 1994 – 2005гг. За это время произошло удвоение ВВП Беларуси в долларовом выражении. В 1994г. этот показатель составлял \$15,11 млрд., в 2005г. стало \$30,22 млрд. Следующий период 2006 – 2008гг. - золотой этап в экономической истории Беларуси. В результате уникального стечения внутренних и внешних обстоятельств ВВП страны в 2008г. составил \$60,8 млрд. Быстрый рост белорусской экономики был обеспечен

¹Мы знаем, куда идем и чего хотим. Послание Президента к белорусскому народу и Национальному собранию. апрель 2018г. <https://www.sb.by/articles/my-znaem-kuda-idem-i-chego-khotim.html>

²Transition Report 2017-18. Sustaining Growth. EBRD. Ноябрь 2017г. <http://www.ebrd.com/transition-report-2017-18>

³Мы знаем, куда идем и чего хотим. Послание Президента к белорусскому народу и Национальному собранию. апрель 2018г. <https://www.sb.by/articles/my-znaem-kuda-idem-i-chego-khotim.html>

⁴Беларуси нужны законы нового поколения – Мясникович. БЕЛТА. 14 марта 2018г. <http://www.belta.by/politics/view/belarusi-nuzhny-zakony-novogo-pokolenija-mjasnikovich-293903-2018/>

на счёт капитализации и повышения рыночной релевантности крупных промышленных предприятий, благоприятной внешней конъюнктуры на удобрения, металлы, нефтехимические товары, с/х товары и средства транспорта, особых отношений с Россией. В период 1998 – 2014гг. ежегодный интеграционный грант Беларуси со стороны России (цены на нефть, газ, электроэнергию, условия доступа на рынок, особенности взаимных расчётов) составил ~12% ВВП. Централизация ресурсов и активов, искусственное стимулирование внутреннего инвестиционного и потребительского спроса обеспечили быстрый, восстановительный рост экономики. Свой вклад в него внесли операции «серой» экономики, вовлечение в коммерческую деятельность сотен тысяч предпринимателей и заполнение разных ниш на рынке товаров и услуг.

2008-ый год не был пиком экономического развития Беларуси. Максимальный показатель ВВП был достигнут в 2014г. - \$78,58 млрд. По сравнению с 2010-ым годом валовой внутренний продукт увеличился на 42,6%. Период 2010 – 2017гг. – это активизация мер монетарной, фискальной, инвестиционной и торговой политики для восстановления темпов экономического роста двух предыдущих периодов. Правительство пыталось преодолеть кризисные явления, делая ставку на государственные инвестиции в избранные коммерческие проекты (государственные инвестиционные программы), импортозамещение, централизацию денежных ресурсов (доходы и расходы органов госуправления значительно превысили 50% ВВП) и торговый протекционизм. Одним из основных источников доходов стали кредиты органам госуправления и коммерческому сектору. С 2007 по 2017гг. только внешний долг органов госуправления увеличился с \$589 млн. до \$17256 млн. (в 29,3 раза!), обслуживание внешнего долга органов госуправление - с \$166 млн. до \$1688 млн.⁵ (в 10,2 раза).

По разным оценкам, результатом обильных государственных инвестиций в 2006-2017гг., в том числе за счёт внешних кредитов, стало накопление токсичных, неработающих активов на \$15 – 20 млрд. Дальнейшие заимствования опасны из-за негативного влияния на развитие экономики. Расходы в объёме ~16 - 20% бюджета страны на обслуживание и выплату госдолга, внешние заимствования даже под евробонды под 6% годовых, направление коммерческими организациями 25 – 30% выручки на обслуживание кредитов – эти показатели ставят под сомнение целесообразность такого источника финансирования производства товаров и услуг, как внешние и внутренние кредиты.

Рецессия 2015-2016гг. стала результатом накопленных инвестиционных, производственных и управленческих ошибок, а также сохранением сильной зависимости белорусской экономики от российского рынка. ВВП Беларуси с 78,58 млрд. в 2014г. сократился до \$48,12 млрд. в 2016г. Потеря \$30,46 млрд. или 38,8% ВВП стала очень жёсткой посадкой после продолжительного периода использования искусственных финансовых, налоговых и административных стимуляторов.

Таким образом, старые источники экономического роста, которые обеспечили Беларуси быстрое развитие в период 1994 – 2008гг. не удалось восстановить в период 2010-2017гг. За этот период белорусская экономика в долларовом выражении сократилась на 4,4% или на \$2,5 млрд. Доля Беларуси в мировом ВВП сократилась с 0,09% в 2010г. до 0,07%.

Такая траектория развития является следствием воздействия преимущественно внутренних факторов. Беларусь оказалась в небольшой группе стран, которая в 2010-2017гг. сработала с минусом. Экономика Азербайджана сжалась на 25,9%, как следствие сильнейшей зависимости от нефти и игнорирования императива диверсификации. То же самое случилось с Россией, которая уменьшилась на 1,2%. Украина испытала шок падения на 23,7% ВВП, причём не только из-за войны на востоке страны.

За этот же период мировая экономика увеличилась на 21%. Китай сумел в очередной раз удвоить свой ВВП, произведя почти \$12 трлн. Индия выросла на 49,6%, богатая

⁵ Информационно-аналитический сборник «Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и валовой внешний долг Республики Беларусь». Национальный банк. Март 2018г. <http://www.nbrb.by/publications/BalPay/BalPay2017.pdf>

Ирландия – на 56,8%, Южная Корея на 50,7%, постоянно воюющий Израиль на 59,9%, мирная, экономически свободная Эстония на 35,5%.

Наши соседи тоже не стояли на месте. Экономика Литвы увеличилась на 27,7%, Латвии – на 25,7%, Польши – на 8,6%. Если в 2010г. ВВП Беларуси в абсолютном значении был больше литовского на \$20,4 млрд., то в 2017г. – только на \$7,7 млрд. И это при населении в 3,3 раза меньше, чем в нашей стране. Значит, экономический рост в этот период наблюдался в странах как с высоким уровнем развития, так и в развивающихся, на разных континентах, в разных геополитических обстоятельствах и степени зависимости от сырьевых и энергетических ресурсов. Попытки белорусских властей в течение семи лет активировать традиционные источники роста инструментами монетарной, фискальной, торговой и административной политики в рамках государственной собственности, при сильной централизации системы принятия решений и высоком уровне торгового протекционизма не привели к достижению поставленной цели.

ВВП отдельных в стран в 2010 и 2017гг., в \$-долларах по рыночному курсу

Страна	2010	2017	Темпы изменения, % 2017 к 2010гг.
Армения	9,37	11,04	17,8%
Китай	5930,4	11937,56	101,3%
Чехия	197,67	209,65	6,1%
Эстония	18,95	25,68	35,5%
Грузия	11,64	15,23	30,8%
Германия	3312,2	3651,87	10,3%
Гонконг	224,2	334,1	49,0%
Индия	1630,5	2439,0	49,6%
Ирландия	207,64	325,65	56,8%
Израиль	217,69	348,01	59,9%
Казахстан	148,05	156,19	5,5%
Кыргызстан	4,79	7,06	47,4%
Ю. Корея	1014,89	1529,74	50,7%
Литва	36,54	46,67	27,7%
Латвия	24,01	30,18	25,7%
Молдова	5,81	7,96	37,0%
Н. Зеландия	140,07	200,84	43,4%
Польша	469,75	509,96	8,6%
Сингапур	227,38	305,76	34,5%
Словакия	87,24	95,0	8,9%
Турция	731,29	841,21	15,0%
США	14498,93	19362,13	33,5%
Узбекистан	38,96	67,51	73,3%
Беларусь	56,9	54,4	-4,4%
Азербайджан	52,91	39,21	-25,9%
Россия	1487,3	1469,34	-1,2%
Украина	136,42	104,06	-23,7%
Мир	65906,0	79865,0	21,0%

Источник: База данных МВФ

Почему нельзя по-старому для реализации стратегии «Беларусь - \$100 млрд.»

В период быстрого экономического роста в Беларуси в период 2000 – 2008гг. не было целого ряда факторов, которые сегодня оказывают большое влияние на содержанием и качество экономических процессов. Назовём основные причины невозможности воспроизвести в Беларуси быстрый, долгосрочный экономический рост, который наблюдался в нашей стране в 1994-2008гг., за счёт традиционных источников и ресурсов:

- радикально иной характер взаимоотношений с Россией, изменение формата и размера энергетической и интеграционной поддержки, характера конкуренции на российском рынке для белорусских производителей, состояния отношений России с внешним миром;

- интенсификация межстрановой конкуренции с использованием налоговых, таможенных и институциональных инструментов, в том числе в рамках ЕАЭС;
- высокий объем накопленных в экономике Беларуси токсичных активов, инвестиционных ошибок, корпоративных долгов и институциональных дефектов;
- низкое качество системы государственного управления, управления сектором государственных предприятий;
- высокая налоговая нагрузка и издержки коммерческих организаций по выполнению налоговых обязательств;
- высокая регуляторная нагрузка и транзакционные издержки, связанные с выполнением требований законодательства и характером взаимоотношений с правоохранительными органами и государственными предприятиями (криминализация законодательства);
- технологическое отставание, которое усугубляется высокой скоростью интеграции в производство технологий IV промышленной революции;
- растущая социальная, демографическая нагрузка при высокой скорости оттока человеческого капитала, особенно молодёжи;
- низкий уровень взаимного доверия бизнеса и власти, неблагоприятный инвестиционный имидж Республики Беларусь.

Потенциал государственных коммерческих организаций для обеспечения быстрого долгосрочного роста для выполнения среднесрочной стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов» серьёзно ограничен как вышеуказанными факторами, так и конъюнктурой внутреннего и внешних рынков. Ни одна международная организация, рейтинговое агентство, кредитные и аналитические структуры, которые прогнозируют рост экономики Беларуси в среднесрочной перспективе более 2,5 – 3%. Это ниже среднемировых темпов роста и значительно ниже тех темпов роста, которые необходимы для выполнения среднесрочной стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов».

Международный валютный фонд (МВФ) оценил, что в 2013-2016гг. доходность капитала у госпредприятий была в среднем в три раза меньше, чем в частном секторе. Чистая операционная прибыль госпредприятий, как отношение к инвестициям в основной капитал, была в среднем в 2,5 – 3 раза меньше⁶. Глава представительства Всемирного банка в Беларуси Алекс Кремер при представлении Рамочной стратегии партнерства Группы Всемирного банка для Республики Беларусь на 2018-2022 годы заявил: «Что касается белорусских госпредприятий, наш анализ показывает, что производительность в частном секторе на 40% выше, чем в государственном секторе»⁷.

Серьёзным вызовом для обеспечения быстрого долгосрочного роста является состояние рынка труда. В 2010г. рабочая сила Беларуси составляла 4742,2 тысячи. На 1.03.2018г. - 4343,8 тыс. – минус 398,4 тысячи. За это время число пенсионеров увеличилось почти на 300 тысяч. В 2016г. число уволенных превысило число принятых на работу на 108105 человек, в 2017г. – на 41113 человек⁸. Сокращение рабочей силы за последние два года почти на 150 тысяч человек - свидетельство аккумуляции ошибок в промышленной, инвестиционной и социальной политике. Высокая налоговая нагрузка на фонд зарплаты, регуляторные издержки приёма на работу и увольнения, миграция качественных трудовых ресурсов на рынки соседних стран с лучшими условиями оплаты труда, неблагоприятная демографическая ситуация и растущий дефицит Фонда социальной защиты населения не оставляют свободу маневра для государства и работодателя в существующей налоговой системе.

Об ограниченном потенциале сектора госпредприятий в существующих институциональных рамках высказывались многие руководители органов государственного управления. Так Наталья Никандрова, директор Национального агентства инвестиций и

⁶ IMF Country Report No. 17/383. Republic of Belarus 2017 Article IV consultation. Декабрь 2017г.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/18/Republic-of-Belarus-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-45488>

⁷ <https://naviny.by/article/20180416/1523861084-gotovy-li-belorusy-menyat-kolhoznoe-lico-ekonomiki>

⁸ Данные Белстата о состоянии рынка труда. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/>

приватизации в феврале 2017г. заявила: «Если, будучи добросовестным предпринимателем, сегодня невозможно вести бизнес, не нарушая законодательство, значит, такое законодательство нужно срочно менять и максимально упрощать, давая бизнесу больше свободы⁹».

Максим Ермолович, первый заместитель министра финансов Беларуси в октябре 2017г. указал на ещё один серьёзный дефект фискальной политики: «В 2015 году было беспрецедентное давление на банки со стороны госпредприятий, которые в один миг перестали обслуживать и погашать свои кредиты... Не все предприятия, но крупные испытали сложности с погашением и обслуживанием долгов. Минфину пришлось вмешиваться в этот процесс и проводить глубокую реструктуризацию обязательств предприятий через инструменты бюджетного кредитования. Мы фактически выдавали бюджетные кредиты на погашение этих обязательств, переводя долг предприятий перед банками на бюджет¹⁰». Речь идёт о трансферте \$,1,8 млрд. бюджетных ресурсов в пользу коммерческих организаций, которые не выполнили свои финансовые обязательства. Глава страны в декабре 2017г. отреагировал на такую ситуацию следующим образом: «Мы себе не можем позволить постоянно перекладывать проблемы предприятий и банков на бюджет. Нам надо системно определиться с этим вопросом. Необходимо более активное участие банков в данных процессах. Но самым активным должен быть тот, кто брал деньги. Нам следует предусмотреть действенные меры оздоровления финансовой ситуации как на конкретных предприятиях, так и в отраслях экономики¹¹».

В феврале 2016г. Элла Селицкая, заместитель министра по налогам и сборам заявила: «У нас отсутствует механизм оценки эффективности налоговых льгот. Не так страшен объем предоставляемых льгот — это решает каждое государство, определяя для себя, какие приоритетные виды деятельности развивать. Беда именно в отсутствии оценки эффективности. То есть на этапе принятия решения о предоставлении льгот обоснование готовится, рассчитывается, что получит плательщик, оставив в своем распоряжении эту сумму. Но впоследствии ни одно экономическое ведомство, ни одно отраслевое министерство, не анализирует, что та или иная льгот дала предприятию, насколько способствовала развитию¹²».

Председатель Совета Республики Михаил Мясникович в мае 2016г. заявил о проблеме, которая до сих пор не решена: «Нужна новая экономика, новые предприятия. Для этого нужны инвестиции, но реально их нет. Бюджет не может себе позволить, прибыли у действующих предприятий нет. По расчетам правительства, дефицит оборотных средств оценивается в 8,4 млрд. долларов. Этих средств также нет. Обеспечить это можно только за счет активного развития частного сектора и новых предприятий. Не только малых и средних, и преимущественно — производственных¹³».

Министр иностранных дел Владимир Макей в конце 2016г. указал ещё на один важный фактор, характеризующий адекватность адаптации поведения государственных коммерческих организаций к инвестиционным императивам: «Не только военно-политическая, но и финансово-экономическая ситуация в мире динамично развивается. На мой личный взгляд, проблема оперативного адекватного реагирования на изменяющиеся обстоятельства - это проблема номер один для наших отраслей и ряда предприятий... К сожалению, иногда приходится толкать некоторые наши предприятия, заставляя откликнуться на какие-то предложения внешних партнеров¹⁴».

⁹<http://naviny.by/article/20170214/1487072435-nevozmozhno-vesti-biznes-ne-narushaya-zakony-znachit-takie-zakony-nuzhno>

¹⁰<https://news.tut.by/economics/581789.html>

¹¹<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-protiv-perekладыvaniya-problem-predpriyatij-i-bankov-na-biudzhet-281153-2017/>

¹²<https://news.tut.by/economics/483894.html>

¹³<https://news.tut.by/economics/498336.html>

¹⁴<http://www.belta.by/printv/opinions/view/beloruskim-predpriyatijam-vazhno-operativno-reagirovat-na-izmenjajuschiesja-uslovija-vneshnih-rynkov-5172>

Финансовые результаты промышленности, 2015-2017гг.

Показатель	2015	2016	2017
Прибыль от реализованной продукции, млн. BYN	6838	7083	9331
Чистая прибыль млн. BYN	606	2222	3614
Рентабельность продаж, %	8,7	8,0	9,3
Количество убыточных организаций, единиц	489	354	315
Сумма чистого убытка убыточных организаций, млн. BYN	2551	943	1454
Кредиторская задолженность, на 01.01., млн. BYN	13737	16250	18946
За топливно-энергетические ресурсы	1578	2828	3011
Задолженность по кредитам и займам, млн BYN	34388	35408	38416
Доля выручки на оплату кредитов, %	26,8	35,3	32,8
Просроченные долги по кредитам, млн. BYN	790	1478	1089
Дебиторская задолженность, млн. BYN	13291	15686	17331
Просроченная дебиторская задолженность, млн. BYN	3409	3774	4026
Внешняя дебиторская задолженность, млн. BYN	4027	4584	4719
Складские запасы на конец года, млн. BYN	3350	3660	3851

Источник: Белстат. <http://www.belstat.gov.by/>

Финансовые результаты сельского хозяйства Беларуси, 2015-2016 гг.

Показатель	2015	2016	2017
Прибыль от реализованной продукции млн. BYN	52,4	254	728
Чистая прибыль млн. BYN	-86,7	329	741
Рентабельность продаж, %	0,6	2,7	6,5
Рентабельность продаж по конечному финансовому результату без господдержки, %	-7,2	-3,7	1,1
Количество убыточных организаций, единиц	485	331	182
Удельный вес убыточных организаций без господдержки, в % от общего числа	76,5	68,6	61,3
Кредиторская задолженность, на 01.01., млн. BYN	5749	6574	6711
За топливно-энергетические ресурсы	248	427	519,4
Просроченная кредиторская задолженность, млн. BYN	1702	2293	2396
Задолженность по кредитам и займам, млн BYN	5492	5171	5421
Просроченные долги по кредитам, млн. BYN	321	548,4	439,9
Дебиторская задолженность, млн. BYN	923	1074	1240
Просроченная дебиторская задолженность, млн. BYN	260	315	335,3

Источник: Белстат. <http://www.belstat.gov.by/>

Фискальная политика для быстрого роста и развития. Международный контекст

В 2017г. размер нерыночного сектора Беларуси (общие доходы органов госуправления) составил 42% ВВП¹⁵ или \$22,85 млрд. Ни одна страна мира в истории человечества не обеспечивала быстрый (5 - 8% в год), долгосрочный (как минимум, 20 лет), инклюзивный (польза от экономического развития распределяется по всему обществу) экономический рост с таким размером госбюджета.

Второй аспект развития – размер государственного сектора в сфере производства товаров и услуг. Сегодня государство владеет и управляет 70 – 80% активов и ресурсов страны. Теоретически и исторически это ещё один фактор против экономического роста. Для сравнения в Ю. Корее в 2017г. госрасходы составили 21,1% ВВП, в передовом, высокотехнологическом Сингапуре 19,1%, Таиланде – 23,8%, Гонконге – 18,4%, Мексике – 23,2%, Индонезии – 17%, Малайзии – 22,4%¹⁶. Казахстан активно работает в парадигме «малое государство», имея 25,9% ВВП.

¹⁵ http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin_cons/2017/2017.pdf

¹⁶ IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality, October 2017. <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

Размер государственного долга и госрасходов в отдельных развивающихся и новых промышленных странах, 2017г.

Страна	Госрасходы, % ВВП	Валовой госдолг, % ВВП
Ю. Корея	21,1	38%
Сингапур	19,1	109,2%
Китай	31,2	47,6%
Таиланд	23,8	40,6%
Гонконг	18,4	0,1%
Казахстан	25,9	17,4%
Мексика	23,2	53,3
Индонезия	17,0	28,7%
Чили	26,7	24,9%
Малайзия	22,4	55,2%

Источник: Источник: Fiscal Monitor. Tackling Inequality. IMF October 2017 <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

Все успешные развитые страны в период своего бурного роста, перехода от развивающейся страны к развитой (Ю. Корея, Швеция, Япония, Ирландия, Сингапур, Тайвань, Гонконг) имели госрасходы не более 20% ВВП¹⁷. С другой стороны следует обратить внимание на десятки стран мира, в том числе развитые, которые значительно увеличили объём доходов органов госуправления более 50%, в первую очередь, за счёт заимствований. В долгосрочной перспективе они существенно увеличили издержки обслуживания госдолга, что негативно сказалось на страновой конкурентоспособности и снизило темпы экономического роста. По данным Института экономических дел максимизация экономического роста наступает при уровне государственных расходов 18,5 – 23,5% ВВП. Максимизация странового благополучия (welfare) наступает при уровне госрасходов 26,5 – 32,5% ВВП. Максимальный уровень экономически устойчивого государства находится на уровне 37 – 38% ВВП¹⁸.

Для реализации стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов» необходимо оптимизировать размер и функции государства, улучшить качество госуправления, в первую очередь, за счёт ликвидации конфликта интересов, создать такие правовые, регуляторные и финансовые условия для производителей услуг, которые были бы выгоднее, надежнее и качественнее, чем в странах-конкурентах.

Центральным элементом стратегии «Беларусь \$1000 миллиардов» является фискальная политика. Недостаточно говорить только об изменении налогового кодекса, снижении издержек уплаты налогов. Требуется синхронная работа по изменению как доходной, так и расходной части бюджета страны. Она должна идти синхронно с приватизацией, изменением институтов управления и регулирования.

Согласно Doing Business 2018 налоговая нагрузка в Беларуси составляет 52,9% валовой прибыли. Для сравнения в среднем в странах Европы и Средней Азии – 33,1%, Дании – 24,2%, Ирландии – 26,0%, Казахстане – 29,2%, Польше – 40,5%, России – 47,5%, Швейцарии – 28,8%¹⁹.

Налоговая нагрузка в 50 – 60% добавленной стоимости не позволяет предприятиям накопить ресурсы для развития. К издержкам существующей налоговой системы необходимо добавить стоимость для бизнеса выполнения требований налогового кодекса. По разным методикам расчёта в Беларуси они составляют 2 - 7% ВВП (бухгалтерия, время руководителя, компьютер, консультации, офис, хранение бумаг, проверки, штрафы и т.д.)²⁰.

¹⁷ Налоговая система как фактор конкурентоспособности. АЦ «Стратегия». Октябрь 2016г. <http://liberty-belarus.info/images/stories/book/taxes-competitiveness-final-site.pdf>

¹⁸ Taxation, Government Spending and Economic Growth. Institute of Economic Affairs. London 2016 <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Tax-and-Growth-PDF.pdf>

¹⁹ Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. 15th edition. October 2017 <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

²⁰ The regulatory burden and administrative compliance costs for companies. A survey by the Confederation of Swedish Enterprise, Brussels Office. Miriam Munnich April 2004 https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/the-regulatory-burden-and-administrative-compliance-costs-for-com_532869.html/BINARY/The%20regulatory%20burden%20and%20administrative%20compliance%20costs%20for%20companies

На основании методик ведущих исследовательских организаций в сфере оценке объёма страновых издержек выполнения налоговых обязательств представит предварительную оценку данного показателя для Беларуси. Первая статья издержек – время, которое тратят руководители коммерческих организаций для выполнения требований налогового законодательства. Расчёт представляется следующим образом: для юридических лиц: 184 часа в год x \$8 в час (стоимость времени руководителя и бухгалтера) x 140 тысяч субъектов = \$206 млн. Время для среднестатистического ИП: 240 тысяч ИП x 90 часов в год x \$5 в час. = \$110 млн. Всего время на выполнение налоговых обязательств коммерческими субъектами Беларуси составляет ~ \$316 млн.

Вторая статья расходов - издержки содержания бухгалтерии. ~ 400 тысяч бухгалтеров x \$600 в месяц (зарплата с налогами на неё) x 12 месяцев = ~\$2,9 млрд. Третья статья издержек – затраты на обеспечение условий работы для бухгалтерии: аренда помещения, мебель, оргтехника, транспорт, покупка программного обеспечения, обучение, законодательства, хранение документов, проверки, штрафы и т.д.) - ~ \$640 млн. в год. В итоге совокупные страновые издержки (без учёта объёма упущенной выгоды от искажения мотивации коммерческих организаций и органов госуправления, недополученной прибыли, ухода экономической активности в тень, разрушенных штрафами и другими мерами наказания коммерческих проектов, прекращения реализации инвестиционных проектов и т. д.) в 2017г. составили ~\$3,86 млрд. или 7,1% ВВП. При реализации инновационной бюджетно-налоговой политики ежегодная экономия составит, как минимум 4% ВВП.

Разные опросы белорусского бизнеса однозначно показывают, что налоговая нагрузка и налоговое администрирование являются серьёзными проблемами для бизнеса. Так данным опроса Бизнес союза нанимателей и предпринимателей (апрель 2018г.) высокая налоговая нагрузка стала второй по значимости проблемой, сдерживающей развитие бизнеса (39,2%) в списке 11 факторов. Самой большой проблемой являются проблемы маркетингового характера - низкий потребительский спрос, высокая конкуренция - 58,6 %. Увеличение налоговой нагрузки за последние три года отметили 46,7% организаций, ее уменьшение – только 6,9%. Для 46,4 % ответивших она не изменилась. Наиболее обременительные в администрировании налоги являются НДС (67,7% ответов), обязательные отчисления в ФСЗН (46,5 %), налог на прибыль (42,3 %).

Scoping study of small business tax compliance costs. A report to the Treasurer. Commonwealth of Australia. December 2007
http://taxboard.gov.au/files/2015/07/small_business_tax_compliance_costs_scoping_study.pdf

The Magnitude and the features of Tax Compliance costs of large companies in Indonesia. Budi Susila, Jeff Pope.

<https://www.business.unsw.edu.au/About-Site/Schools-Site/Taxation-Business-Law-Site/Documents/60-Budi-Susila.pdf>

The Hidden costs of tax compliance. Jason J. Fichter, Jacob Feldman. Mercatus Center. George Mason University. May 2013

https://www.mercatus.org/system/files/Fichtner_TaxCompliance_v3.pdf

The Hidden Cost of Federal Tax Policy. Jason J. Fichter, Jacob Feldman. Mercatus Center. George Mason University. 2015

https://www.mercatus.org/system/files/fichtner_hidden_cost_ch1_web.pdf

Tax compliance costs: A business administration perspective. Sebastian Eichfelder and Michael Schorn. Freie Universitat Berlin. April 2009

http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCs_derivate_00000000508/discpaper03_09.pdf

Tax Compliance Costs in New Zealand: An International Comparative Evaluation. Chris Evans and Binh Tran-Nam Tax Administration for the 21st

Century Working Papers. WP 02/2014 http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/08/20140611-Tax-Administration-WP02_-

[Evans_REVISED.pdf](http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/08/20140611-Tax-Administration-WP02_-Evans_REVISED.pdf)

Tax compliance costs in New Zealand: An international comparative evaluation. Professor Chris Evans

School of Taxation and Business Law. UNSW Australia. Tax Administration for the 21st Century Conference. <http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/06/Compliance-Costs-Evans.pdf>

<http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/06/Compliance-Costs-Evans.pdf>

Tax policy, tax administration – making the links. Michael Keen. International Monetary Fund. June 2014

<http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/06/Revenue-Administration-Keen.pdf>

Tax compliance costs: A review of cost burdens and cost structures. Arqus Discussion Paper No. 178 November 2014

http://www.argus.info/mobile/paper/argus_178.pdf

The Compliance Costs of IRS Regulations. Scott A. Hodge. Tax Foundation Fiscal Fact No 512 June 2016

https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation_FF512.pdf

Taxation, Government Spending and Economic Growth. Edited by Philip Booth. The Institute of Economic Affairs. 2016 <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Tax-Growth-PDF.pdf>

<https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Tax-Growth-PDF.pdf>

Оцените налоговую систему Республики Беларусь с точки зрения баланса интересов государства, общества и бизнеса.

Нуждается в существенных изменениях	27,0
Нуждается в незначительной корректировке	26,6
В основном обеспечивает учет интересов государства, общества и бизнеса	21,9
Не учитывает интересы развития бизнеса	21,2
Требует коренной реформы по видам и количеству налогов	18,0
Не учитывает интересы развития общества	6,5
Не учитывает интересы развития государства	1,1

Источник: Результаты анкетирования организаций по вопросам фискальной политики. Бизнес союза нанимателей и предпринимателей им. М. Кулявского. Апрель 2018г. Опрос 317 организаций, 89,9 % основной сферой деятельности является промышленность, у 6,0 % оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей, у 1,9 % оказание коммунальных, социальных и других платных услуг.

Высокий уровень налоговой нагрузки – ключевая проблема бизнеса, согласно опросу Исследовательского центра ИПМ. По данным представителей малого и среднего бизнеса по значимости внешних барьеров для развития бизнеса «высокие ставки налогов» является самым значимым негативным фактором (52% в 2017г.)²¹

Опрос иностранного бизнеса, работающего в Беларуси, проводимый ежегодно Представительством немецкой экономики в Беларуси опубликовало результаты очередного ежегодного опроса бизнеса «Деловой климат в Республике Беларусь 2018»²². Фактор «налоговая нагрузка» вошёл в пятёрку самых неблагоприятных факторов делового климата Беларуси. По пятибалльной шкале («1» - самый хороший показатель, «5» - самый плохой) этот фактор получил 3,2 балла. Хуже только по платёжной дисциплине (3,4) и правовым гарантиям.

Таким образом, для успешной реализации стратегии «Беларусь - \$1000 млрд.» в свете текущих вызовов и рисков, с учётом лучшего мирового опыта и состояния белорусской экономики в сфере фискальной политики необходимо осуществить следующие действия:

- снизить совокупную налоговую нагрузку до 27 – 30% ВВП,
- сбалансировать доходы и расходы бюджета на уровне ~30% ВВП в краткосрочной перспективе с сокращением этого показателя до 25% ВВП и ниже;
- отказаться от сложных для администрирования, искажающих экономические процессы и мотивацию коммерческих организаций налоги и сборы;
- перейти на косвенные «плоские» налоги с максимальной широкой налоговой базой, которые обеспечивают нейтральность, равенство, стабильность, удобство и минимальные издержки администрирования;
- ориентировать налоговую систему на снижение налоговых и регуляторных издержек производителей товаров и экспортёров.

Почему косметические реформы бюджетной налоговой системы хуже

Налоговая система Беларуси имеет целый ряд глубоких изъянов. Они являются следствием, по сути дела, копирования европейской налоговой системы 1990-ых – 2000-ых. Она в условиях слабых институтов рынка, низкой конкурентоспособностью, производительности труда и инвестиционной привлекательности стала серьёзным тормозом развития страны.

Как по мнению белорусских налогоплательщиков, так и европейских компаний основные проблемы и издержки возникают при уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость. Нормирование затрат для налога на прибыль, определение,

²¹Белорусский бизнес 2017: состояние, тенденции, перспективы. Исследовательский центр ИПМ, апрель 2018г.

<http://www.research.by/webroot/delivery/files/Business2017r.pdf>

²²Опрос бизнеса «Деловой климат в Республике Беларусь 2018». Представительство немецкой экономики в Беларуси. Апрель 2018
<http://belarus.ahk.de/ru/bericht-umfrage-2018/>

собственно, добавленной стоимости, как базы для НДС, оптимизационные меры налогоплательщиков, трансфертное ценообразование, наличие индивидуальных и секторальных налоговых льгот и особых режимов уплаты налога на прибыль и НДС - всё это предполагает как наличие высокой доли субъективных решений при налоговом администрировании, так и высокие издержки бизнеса по уплате налога на прибыль и НДС. Отметим, что для большого бизнеса, особенно для ТНК, оптимизация уплаты данных налогов происходит так, что они платят их меньше, чем малый и средний бизнес. При современном характере производства (интернационализация, децентрализация), активном использовании всеми международными компаниями офшоров и схем по оптимизации налогового бремени, с учётом скорости проникновения технологий IV промышленной революции, база для расчёта налога на прибыль и НДС в странах с высокими ставками и сложным механизмом контроля расчёта и уплаты этих налогов будет сокращаться, что означает выпадение налоговых доходов бюджета.

Положения Налогового кодекса Беларуси содержат большое количество норм, выполнение которых требует как существенных затрат налогоплательщиков (бухгалтерия, налоговое консультирование, администрирование и учёт затрат, документация, техническое обеспечение, аренда помещений и т.д.), так и государства (налоговые инспектора, контроль, время, ресурсы на выяснение отношений с налогоплательщиками). НДС и особенно налог на прибыль являются налогами, проблемы с уплатой которых являются причиной уголовных дел, конфискации, блокировки счетов, ударам по нематериальным активам компаний (репутация, бренд, доброе имя, качество отношений с клиентами, кредиторами, инвесторами и т.д.) и осложнений в управлении. Сохранение налога на прибыль, особенно по нынешним высоким ставкам, прогрессивного характера данного налога не позволяет надеяться на существенное снижение издержек, связанных с его уплатой как со стороны налогоплательщика, так и со стороны государства. Издержки расчёта и администрирование НДС ещё выше, особенно с учётом коммерческих взаимоотношений белорусских налогоплательщиков с субъектами Российской Федерации. В целом ряде случаев налог на добавленную стоимость является, по сути дела, налогом с оборота. Он не является нейтральным налогом. Его прогрессивность является признаком того, что государство выражает свои субъективные предпочтения, создаёт разные режимы для разных товаров и услуг, для разных видов экономической деятельности. Высокая базовая ставка НДС в Беларуси, особенно по сравнению с партнёрами по ЕАЭС, является фактором, снижающим конкурентоспособность, ухудшающим финансовое положение производителей товаров и услуг.

Отчисления в Фонд социальной защиты населения (ФСЗН) по факту являются налогами на фонд зарплаты. Действующая сегодня пенсионная система только по форме является страховой. Её финансирование осуществляется за счёт текущих поступлений, а также трансфертов из бюджета. Сложившаяся демографическая ситуация, сложное положение на рынке труда, активная деятельность целого ряда соседних стран по привлечению рабочей силы из Беларуси, высокая налоговая нагрузка на фонд зарплаты при дефиците оборотного капитала и дороговизне кредитов – все эти факторы создают предпосылки для роста напряжения с финансированием пенсионных и социальных расходов в нынешнем режиме. Повышение налоговой нагрузки на фонд зарплаты не только существенно ухудшит и без того сложное положение коммерческих предприятий, но и будет дополнительным драйвером перехода части рабочей силы в «теневой сектор» или в режим оплаты труда в конвертах.

В данной ситуации сохранение ФСЗН и Пенсионного фонда, как отдельных структур, которые финансируются за счёт налогов на фонд зарплаты не позволяет решить задачу повышения конкурентоспособности, производительности труда и обеспечения финансовой устойчивости государственной пенсионной системы.

Очередными проблемными налогами для налогоплательщиков являются налоги на недвижимость и землю. В Беларуси не развит полноценный рынок земли. Отсутствие полноценного рынка ценных бумаг, низкий уровень интеграции белорусской экономики в

международную систему разделения труда, консервация старой структуры производства, доминанция государства – собственника ресурсов и активов (~70 – 80%) – все эти факторы создают сложности в определении рыночной стоимости недвижимости и земли, как базы для налога на недвижимость и землю. Ситуацию усугубляет дискриминационный характер применения коэффициентов по данным налогам, пересмотр ставок каждый год. В такой ситуации налоги на землю и недвижимость существенно затрудняют коммерческую деятельность и снижают качество корпоративного планирования. Применение данных налогов в их нынешнем режиме расчёта и уплаты, по текущим ставкам снижает конкурентоспособность национальных производителей товаров и услуг и тормозит реализация среднесрочной стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов».

Очередной серьёзной проблемой нынешней системы является широко распространённая практика налогового и бюджетного стимулирования. Ей присущи множественность льгот, которые предоставляются секторам, регионам, отдельным предприятиям, но никакого научного, системного анализа эффективности данных льгот, их влияние на конкурентоспособность экономики в целом. А. Лукашенко три года назад поставил проблему, но она до сих пор не решена: «Мы должны исходить из принципа, когда все субъекты хозяйствования работают в равных условиях. Исключение могут составлять только приоритетные виды деятельности, представляющие интерес для государства с точки зрения создания условий для эффективного развития и, конечно же, получения отдачи... Однако, надо признать, что мы надавали столько льгот, что теперь сами с трудом можем разобраться»²³. По информации главы государства, в Беларуси в первой половине 2010-ых действовало около 250 налоговых льгот, из-за чего бюджет недополучал около одного миллиарда долларов.

Предоставление налоговых и таможенных льгот, бюджетных субсидий, льготных кредитов, преференциального доступа на внутренний рынок создаёт для бенефициаров государственной поддержки моральную угрозу. Это состояние, когда коммерческие организации не уделяют должного внимания качеству корпоративного управления, в том числе финансовому, полагаясь на государство, как на кредитора последней надежды. Типичным проявлением такого поведения стал 2015-2016гг., когда государственные предприятия перестали обслуживать свои долги и переложили ответственность на это на государство. Об этом заявил заместитель министра финансов Максим Ермолович: «Не все предприятия, но крупные испытали сложности с погашением и обслуживанием долгов. Минфину пришлось вмешиваться в этот процесс и проводить глубокую реструктуризацию обязательств предприятий через инструменты бюджетного кредитования. Мы фактически выдавали бюджетные кредиты на погашение этих обязательств, переводя долг предприятий перед банками на бюджет... В 2015 году на эти цели ушло более 1,4 млрд. долларов, в 2016-м — 400 млн...»²⁴.

Серьёзным ограничением существующей бюджетно-налоговой системы является накопление долгов. «Главный вызов, с которым надо справиться Правительству и Нацбанку в ближайшие годы, - «перерасти» долговую нагрузку и выйти в зону безопасности. Будущим поколениям мы должны оставить Беларусь без долгов!» - поставил задачу А. Лукашенко в Послании-2018²⁵.

За 2017г. внешний долг органов госуправления увеличился на \$3,1 млрд., с 29,4% ВВП до 31,7% ВВП, но это только часть общей долговой картины. Внешний долг госсектора в расширенном определении вырос на \$2,6 млрд. составив на начало 2018г. \$24,97 млрд. или 45,9% ВВП. С учётом сохранения планов правительства на привлечение внешних долгов в 2018г. только внешние обязательства правительства превысят 50% ВВП, а с учётом внутреннего долга (по состоянию на начало 2018г. он составил 8,6% ВВП и большая

²³ Совещание об актуальных вопросах налоговой политики. февраль 2015г. http://president.gov.by/ru/news_ru/view/coveschanie-ob-aktualnyx-voprosax-nalogovoj-politiki-10819/

²⁴ «Беспрецедентное давление». Во что бюджету обошлись долги госпредприятий и что будет дальше. <https://news.tut.by/economics/567175.html>

²⁵ Мы знаем, куда идем и чего хотим. Послание Президента к белорусскому народу и Национальному собранию. апрель 2018г. <https://www.sb.by/articles/my-znaem-kuda-idem-i-chego-khotim.html>

его часть номинирована в долларах) он приблизится к 60% ВВП. Минфин в оценке государственных обязательств по итогам 2017г. не учитывает обязательств в объёме 6,6 процентных пунктов ВВП. Такой подход к оценке государственного долга усиливает так называемую моральную опасность (искажение мотивации управляющих коммерческих организаций, ослабление внимания к хеджированию рисков, надежда на государство, как на кредитора/инвестора последней надежды), поскольку скрывает истинный размер государственного долга и издержки по обслуживанию государственных обязательств. Без глубокого изменения фискальной политики (бюджетно-налоговой) целевую установку главы государства об обеспечении бездолгового будущего Беларуси выполнить не представляется возможным.

Внешние долги Беларуси 2007 – 2018гг., на начало года

Показатель	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2007
Валовой внешний долг по всем секторам экономики, млн. \$	39933	37517	38259	40024	39621	33766	34023	28403	6844
Обслуживание валового внешнего долга, млн. \$	5992	5975	7994	11083	6280	6961	5655	4898	3476
Внешний долг органов государственного управления, млн. \$	17256	14151	12973	13117	13036	12569	12351	10058	589
Обслуживание внешнего долга органов государственного управления, млн. \$	1688	1460	2684	5080	2482	1671	667	762	166
Валовой внешний долг на душу населения, \$	4207	3947	4028	4222	4185	3568	3595	2996	704,6
Валовой внешний долг, % ВВП	73,4	78,0	67,3	50,9	52,7	51,5	55,9	49,9	18,5
Валовой внешний долг органов государственного управления, % ВВП	31,7	29,4	22,8	16,7	17,3	19,2	20,3	17,7	1,6
Обслуживание валового внешнего долга, % ВВП	11,0	12,4	14,1	14,1	8,3	10,6	9,3	8,6	9,4
Внешний долг государственного сектора в расширенном определении, млн. \$	24970	22383	22518	23166	21620	19568	19401		
Внешний долг государственного сектора в расширенном определении, % ВВП	45,9	46,5	39,6	29,5	28,7	29,9	31,9		

Источник: Национальный банк Беларуси, март 2018г. <http://www.nbrb.by/publications/BalPay/BalPay2017.pdf>

Важным фактором для резкого увеличения объём привлечённых инвестиций, интеграции Беларуси в международную систему разделения труда и генерации добавленной стоимости и, как следствие, повышение производительности труда и доходов населения, является правовой, кредитный, инвестиционный имидж Республики Беларусь, привлекательность бренда «Belarus» для людей с деньгами, мозгами, технологиями и доступом к рынкам. Сегодня благодаря целому ряду решений и инициатив (IT-страна, 38-ое место в рейтинге Doing Business -2018, мирные инициативы Беларуси по урегулированию конфликта между Россией и Украиной) наша страна улучшила страновую репутацию и стоимость странового тренда. Однако с точки зрения инвестиций, финансов, производства, конкурентоспособности и качества управления имеются серьёзные проблемы.

Чтобы мировые корпорации, инвесторы, владельцы технологий, умные и богатые, как говорит А. Лукашенко в Послании-2018, обратили внимание на Беларусь, как нового надёжного партнёра в международных цепочках производства добавленной стоимости, им нужен от нас Wow-эффект (изумление, позитивное удивление, «ух ты!»). Декрет президента № 8 от 21.12.2017г. «О развитии цифровой экономики» имел именно такой эффект, когда все ведущие мировые СМИ, аналитические организации, секторальные инвесторы обратили внимание на это решение белорусских властей. Сегодня речь идёт о гораздо более масштабной задаче, которая одновременно сложнее и амбициознее декрета об IT-стране. На фоне активизации межстрановой конкуренции, в том числе в сфере налогов и регулирования финансовых рынков, с учётом токсичной международной репутации России после введения США и Западом санкций, Беларуси необходимо предложить такие решения

для наших потенциальных партнёров, чтобы вызвать эффект Wow. Речь идёт, в первую очередь, о предложениях в налоговой, финансовой сферах, доступе к активам и инфраструктуре. В случае внесения незначительных поправок в Налоговый кодекс, косметических изменений в порядок расчёта и уплаты налогов и платежей, при сохранении объёма ресурсов, перераспределяемого через органы госуправления, более 40%, никакого wow-эффекта и привлечения внимания к изменениям в Беларуси не произойдёт. Бюджетно-налоговая система с небольшими техническими правками не в состоянии превратиться в локомотив быстрого, долгосрочного, инклюзивного роста. Помимо дефектов, описанных выше, она будет сохранять высокий уровень субъективизации при определении налоговой базы, расчётов и уплате налогов. Например, в Налоговом кодексе и других актах законодательства останутся такие инструменты субъективизации, как «обоснованность затрат», «виновные, умышленные действия», «соразмерность наказания правонарушению», «неприятие необходимых мер по надлежащей организации деятельности», «вред государственным или общественным интересам», «лжепредпринимательская деятельность», «незаконная минимизация налогов», «минимизация вмешательства государственных органов в экономическую деятельность», «наказание от 10 до 200 базовых, вплоть до уголовного наказания». На заседаниях Рабочей группы по изменению Налогового кодекса даже среди профессионалов высокого класса возникают серьёзные разногласия в отношении трактовки положений Налогового кодекса по определению базы и порядка уплаты НДС, налога на прибыль и других обязательных платежей в бюджет. Данные налоги являются причиной искажений поведения и отчётности коммерческих организаций. Они регрессивны по своей природе. т. е. чем больше бизнес, тем проще его администрировать и оптимизировать. Малый и средний бизнес, который в условиях системных, структурных трансформаций должен нести основную нагрузку по созданию новых рабочих мест и повышению конкурентоспособности несёт большую налоговую нагрузку.

Инновационная бюджетно-налоговая система для быстрого, долгосрочного роста

Предлагаемая бюджетно-налоговая реформа отвечает интересам государства, бизнеса и общества. Она гармонизирует и оптимизирует с одной стороны, доходы и расходы государства, с другой коммерческих организаций и физических лиц. А. Лукашенко определил так требования к новой налоговой системе: «У нас должна быть налоговая система действительно необременительной. Но государство должно функционировать.... Нам нужен Налоговый кодекс удобный, простой, чтобы люди понимали его. Но, реформируя его, чтобы мы ни в ту, ни в другую сторону крен не сделали. То есть не сделали нашу налоговую систему избыточной, чтобы она не давила на предпринимательство. И, с другой стороны, чтобы мы (это еще опаснее) не оголили государство. Нельзя оголить основные направления деятельности государства...»²⁶.

Инновационная бюджетно-налоговая реформа (далее Реформа) чётко определяет источники бюджетных поступлений, их объём, а также основные статьи расходов органов государственного управления. В первую очередь определён перечень и объём несеквестрируемых мандатов (расходов бюджета, которые финансируются в первую очередь и не подлежат сокращению).

Реформа предполагает реализацию принципа «все поступления в бюджет идут на финансирование обязательных мандатов органов государственного управления». Это значит, что мы признаём нестраховой характер государственной пенсионной системы, интегрируем Фонд социальной защиты населения в республиканский бюджет и финансируем его расходы из всех бюджетных поступлений, а не только взносов в ФСЗН, как сегодня. Сохранение нынешнего способа финансирования вынуждает либо повышать налоги на фонд зарплаты работодателей, либо на зарплату наёмных работников. Такой

²⁶ Лукашенко: налоговая система должна быть необременительной. 27 марта 2018г. <https://www.sb.by/articles/lukashenko-nalogovaya-sistema-dolzha-byt-neobremenitelnoy.html>

способ обеспечения финансовой стабильности ФСЗН сопряжён с существенным ростом издержек бизнеса и населения. Ухудшится финансовое состояние предприятий и их конкурентоспособности, сократится спрос населения на товары и услуги. Повышение пенсионного возраста, изменение формулы расчёта пенсии, ликвидация пенсионных льгот, ужесточение требований по работающим пенсионерам – все эти меры не в состоянии обеспечить финансовую устойчивость государственной пенсионной системы и высокий уровень социальной защиты пожилых людей.

Переход на инновационную бюджетно-налоговую систему означает значительно сокращение регуляторных издержек бизнеса и затрат государства по администрированию налогов. С целью улучшения качества государственного управления фискальной политикой, оптимизации системы госуправления предлагается объединить Министерство финансов, МНС, Таможенный комитет и ФСЗН. Такая централизация власти в одном министерстве позволит улучшить координацию деятельности разных структурных подразделений правительства, сократит издержки на содержание госаппарата, ликвидирует вредную межведомственную конкуренцию и повысит репутацию правительства. Переформатирование Министерства финансов обусловлено реализацией принципа «все доходы государства идут на покрытие всех его расходов». На этапе настройки институтов государства на быстрый, долгосрочный экономический рост необходимо качественно иной уровень координации монетарной (денежно-кредитной) и фискальной (бюджетно-налоговой) политики. Предлагаемая консолидация четырёх структур государственного управления направлено на выполнение этой задачи.

Инновационная бюджетно-налоговая система основана на выборе максимально широкой налоговой базы для основного налога – налога с розничных продаж товаров и услуг, что обеспечивает соблюдение принципов нейтральности, одноразовости, универсальности, простоты и прозрачности. Аксиоматично, что налоги платят потребители, которые покупают товары и услуги. Предлагаемая налоговая система максимально полно учитывает этот факт, радикально сокращая издержки по налоговому администрированию. Она направлена, в первую очередь, на поддержку производителей товаров и услуг, а также экспортёров. Тем самым новая налоговая система стимулирует реиндустриализацию экономики Беларуси, но на новом технологическом уровне. Появляются мощные стимулы для ускорения процессов интеграции технологий IV промышленной революции в традиционную промышленность, сельское хозяйство, логистику и инфраструктурные сектора.

Реформу бюджетно-налоговой системы предполагается осуществить по следующим основным направлениям:

- снижение налоговой нагрузки при сохранении сбалансированного бюджета органов госуправления;
- упрощение налоговой системы, сокращение числа и величины налогов, введение плоских ставок налогов;
- ликвидация налоговых льгот для коммерческих организаций;
- создание системы эффективного налогового администрирования;
- проведение амнистии доходов населения, изменение ставок штрафов, наказаний за нарушение налогового законодательства;
- гармонизация расходов органов государственного управления между национальным и местным уровнями.

Анализ экономической политики и бюджетно-налоговых систем стран, которые добивались быстрого, долгосрочного экономического роста на протяжении минимум 20 лет, оценка опыта системных трансформаций развивающихся стран, которые со второй половине XX века максимально быстро сокращали расстояние до мировых лидеров по конкурентоспособности, оценка текущей страновой конкуренции, которая имеет место в Европе мире, оптимизационные налоговые схемы ТНК, а также состояние белорусской экономики, ее структурных, системных и институциональных дефектов, позволяют предложить следующие рекомендации по инновационной бюджетно-налоговой системы:

- ограничение совокупных государственных доходов и расходов в перспективе ближайших пяти лет 25 – 30% от ВВП и 20 – 25% на протяжении последующих 15 – 20 лет;
- установление предельного уровня дефицита бюджета сектора государственного управления в 2% от ВВП в течение пяти лет после начала реформы, запрет дефицита бюджета сектора государственного управления с шестого года после начала бюджетно-налоговой реформы;
- переход на универсальную систему трех основных налогов и импортной таможенной пошлины: 1) налог с розничного товарооборота (налог с розничных продаж) по ставке 20%; 2) плоский подоходный налог с физических лиц по ставке 10%, 3) акцизы на алкогольную продукцию, табак и топливно-энергетические товары по ставкам, применяемым в странах, которые являются основными торговыми партнерами Беларуси; 4) таможенная пошлина на импорт всех товаров по единой ставке 3%. Остальные налоги и сборы упраздняются. На переходный период до трех лет ставки налогов могут изменяться ввиду необходимости выполнения обязательств органов государственного управления прошлых периодов;
- установление четкой системы трансфертов из республиканского бюджета на местный уровень сумм для финансирования расходов согласно установленным бюджетным единицам (пенсии, школы, больницы, детские дошкольные учреждения, объекты культуры, инфраструктуры и т. п.);
- проведение налоговой амнистии, а также амнистии капитала в течение пяти лет после ее начала бюджетно-налоговой реформы.

Сравнение сценариев развития Беларуси:
традиционный и инновационный, 2020 – 2035гг.

Параметр	Как есть 2035г. (Совмин)	Инновационная фискальная политика, 2035г. Романчук
Среднегодовые темпы роста 2020 – 2035гг.	0 - 3%	6 – 9%
ВВП в 2035 году, млрд.	92,0 - 95,0	150 – 180
Зарплата, в среднем за час, \$	\$4 – 6	\$10 – 13
Экспорт товаров и услуг, млрд. \$	55 – 60	130 - 150
Размер бюджета органов госуправления, \$ млрд.	35 – 38	40 – 43

Источник: оценка АЦ «Стратегия»

Три налога инновационной бюджетно-налоговой системы

Выбор налогов, определение их ставок зависит от того, что мы включаем в понятие «несеквестируемые расходы органов государственного управления». Совокупные госрасходы должны включать все те статьи затраты, которые обеспечивают функционирование белорусского государства, оказание им качественных услуг в рамках Конституции страны. Вот предлагаемая структура затрат в рамках инновационной бюджетно-налоговой системы. Она определена, исходя из анализа базовых потребностей бюджетных единиц (учреждение образование, здравоохранения, административно-территориального управления и т.д.), приоритетных функций государства, а также императива достижения быстрого, долгосрочного экономического роста с учётом текущего состояния институтов, внешних и внутренних вызовов и страновой конкурентоспособности:

- 1) финансирование органов государственного управления – 3% ВВП
- 2) правоохранительные органы – 2% ВВП
- 3) вооруженные силы – 1,5% ВВП
- 4) расходы на выплату пенсий – 8,5% ВВП
- 5) образование – 4% ВВП
- 6) здравоохранение – 4% ВВП

7) обслуживание долга – 3% ВВП

8) поддержка базовой инфраструктуры – 2% ВВП

9) адресная денежная господдержка социально уязвимым гражданам, включая пособия по безработице – 2,2% ВВП

Итого: 30,2% ВВП (\$16,43 млрд.). Долларовый эквивалент расходов представлен, исходя из ВВП Беларуси в 2017г. в объёме \$54,4 млрд. Задача государства – собрать данную сумму денег с минимальными издержками для налогоплательщиков и государства.

Инновационная налоговая политика состоит из трёх налогов. Первый, самый основной, с наибольшей в национальной экономике базой для налогообложения, - налог с розничных продаж товаров и услуг. В 2017г. розничный оборот товаров составил \$20,3 млрд. (по среднегодовому официальному курсу BYN к \$доллару), общественного питания - \$1,1 млрд. услуг телекома - \$1,9 млрд., услуг транспорта (для пассажиров) - \$1,4 млрд. Среднегодовая база в 2014-2017гг. составляет ~ \$30 млрд. Для сравнения валовая добавленная стоимость в 2016г. - \$29,3 млрд. Поступления по НДС в 2017г. \$4,8 млрд., по налогу на прибыль - \$1,5 млрд. При единой плоской ставке налога с розничных продаж в 20% в первом году реформы поступления составят \$6,5 – 7 млрд. при росте поступлений до \$10 – 12 млрд. через три года. Введение плоского налога с розничных продаж по единой шкале при отмене от НДС, налога на прибыль, налогов на недвижимость и землю, экологического налога и другим мелким платежей позволит существенно снизить издержки бизнеса, соответственно цены на их товары для продажи на внутреннем и внешних рынках. Производители товаров и услуг существенно улучшат своё финансовое положение. У них будет больше оборотного капитала и меньше зависимость от кредитов. У них появятся дополнительные возможности для расширения инвестиционных процессов, создания новых рабочих мест и повышения доходов работников. Увеличение роста поступлений от налога с розничных продаж будет обеспечено, в том числе, за счёт сокращения теневого оборота, а также улучшение ценовой ситуации в розничной торговле по сравнению с соседними странами, которые в настоящее время продолжают привлекать \$1 – 1,5 млрд. доходов белорусских домашних хозяйств.

Второй налог в инновационной налоговой системе - акцизы на алкоголь, табак и энергетические товары. Необходимо применять среднеевропейские ставки акцизов. Расширение базы для данного налога позволит собрать ~\$5 млрд. Поступления по акцизам в 2017г. составили \$1,21 млрд. Существенное увеличение поступлений по данному налогу произойдёт из-за расширения базы для налогообложения, включения в неё топливно-энергетических товаров.

Третий налог – подоходный налог на все виды доходов физических лиц по плоской ставке 10%. Десять процентов – это церковная десятина. Это налог, который воспринимается, как справедливый и необременительный. Единая ставка в 10% станет мощным стимулом для привлечения в страну в качестве налоговых резидентов богатых людей со всего мира, особенно с соседних стран. Поступления по данному налогу позволяет привлечь в бюджет ~ \$3,5 – 4 млрд. Такой режим налогообложения физических лиц станет мощным стимулом для возврата капитала белорусов из-за рубежа. Для этого необходимо ликвидировать практику требования налоговых деклараций (справок) для физических лиц при покупке дорогих товаров, активов и услуг, по меньшей мере, на период проведения налоговой амнистии (пять лет). Данная норма особенно важна во время проведения приватизации и формирования белорусского рынка ценных бумаг.

При внедрении новой налоговой системы совокупные налоговые доходы составят \$15,5 – 16 млрд. (~29 – 31% ВВП). Для сравнения в 2017г. все бюджетные доходы составили \$22,85 млрд. или 42% ВВП. В качестве резервных источников доходов бюджета остаются такие источники, как дивиденды госпредприятий, коммерческое использование госактивов, ресурсов и имущества. Для справки неналоговые поступления в 2017г. составили \$2,1 млрд. При улучшении качества корпоративного управления, повышения капитализации активов страны бюджетные поступления из этого источника могут быть существенно выше.

Вторым резервным источником бюджетных поступлений является плоская пошлина на импорт (3%) всех промежуточных и инвестиционных товаров (база в 2017г. - \$12,35 млрд. Энергетические товары не попадают сюда. Они будут облагаться акцизами по ставкам, которые обеспечивают конкурентоспособность отечественных производителей товаров и услуг.

Инновационная налоговая система – это практическая реализация принципа равенства, нейтральности и универсальности налогов, резкое снижение налоговых и регуляторных затрат производителей товаров и услуг, в первую очередь, экспортёров, повышение ценовой конкурентоспособности белорусских товаров и услуг, резкое сокращение теневой экономики и декриминализация бизнеса. В результате реализации системной налоговой реформы совокупная страновая выгода на протяжении пяти лет составит 20 - 25% ВВП. На такую сумму будут сокращены прямые и косвенные издержки коммерческих организаций и государства, связанные с проведением бюджетно-налоговой политики.

Совокупный страновой эффект от проведения инновационной бюджетно-налоговой реформы существенно увеличивается при усилении её инновационными решениями в сфере денежно-кредитной политики, приватизации, торговой политики, модернизации системы государственного управления, ликвидации конфликта интереса в органах госуправления (их декоммерциализация). Полноценная правовая реформа, создание современных институтов защиты прав частной собственности, включение в коммерческий оборот земли и других государственных активов, которые сегодня представляют собой государственные монополии – все эти меры обеспечивают синергетический эффект для ускорения темпов экономического роста до 6 – 9% в год и, в конечном итоге, успешное выполнение среднесрочной стратегии «Беларусь - \$100 миллиардов».