



Министр финансов Антон СИЛУАНОВ рассказал «Известиям», как решить проблему расходов бюджета, не поднимая налоги, о субсидиях регионам, оттоке капитала и отношении к расходам на оборону.

Об оттоке капитала и кризисе

- За два месяца отток капитала уже сильно перевалил за двухзначную цифру в миллиардах. Не беспокоит ли вас это, особенно на фоне прогнозов, что процесс может усилиться?

- Отток капитала нас, безусловно, беспокоит. В прошлом году чистый отток капитала достиг значительной величины - \$84,2 млрд. Связано это с разными причинами. Прежде всего с оттоком капитала с развивающихся рынков, поскольку в прошлом году обострялась ситуация на финансовых рынках, в первую очередь в еврозоне. Поэтому банки и фонды старались застраховаться - саккумулировать у себя средства, в том числе за счет вывода ресурсов с развивающихся рынков. Россия - не исключение.

Еще одна причина оттока капитала состоит в том, что в связи с происходящими финансовыми турбуленциями в Европе целый ряд компаний континента подешевел.

Наши предприниматели этим воспользовались, вложив деньги и купив там бизнес. Это тоже учитывается как отток капитала.

- Но ведь на отток можно посмотреть и как на признак продолжающегося кризиса?

- Действительно, это относилось в первую очередь к странам еврозоны в 2011 году. Но уже сегодня активные действия ЕЦБ и согласованные предложения по урегулированию долговых проблем в Греции дают все основания говорить о снижении напряженности. Изменения ситуации к лучшему почувствовались и в России. Нам удалось разместить 15-летние облигации со средней доходностью 8,32%. Размещения на столь длительные сроки в современной России еще не было. Да и на другие госбумаги спрос очень приличный.

- А как же депозитные аукционы в январе-феврале?

- Мы и правда размещали бюджетные средства на депозиты в начале года, но на последние предложения спроса почти не было, что говорит об отсутствии проблем с ликвидностью. В конце февраля размещали 100 млрд рублей на один месяц, а спрос составил 67,4 млрд рублей. С другой стороны, из-за дефицита бюджета в первые два месяца нам и размещать особенно нечего.

- То есть вы решили, что этот инструмент окончательно перестаете использовать или продолжаете вести дискуссии с Центробанком?

- Не могу сказать, что будет через полгода. Будем смотреть по ситуации и принимать решения вместе с Центробанком. Если в бюджете будут дополнительные доходы, а банки будут нуждаться в дополнительной ликвидности, то, возможно, продолжим эту практику. Но сейчас этот инструмент не актуален.

Об эффективности использования бюджетных средств

- Введение KPI для министерств и ведомств - один из основных постулатов предвыборной кампании Владимира Путина. Минфин давно предлагает выработать критерии эффективности работы чиновников. Однако переход «на программируемый» бюджет, который бы предполагал личную ответственность министра за выполнение программы, явно буксует: из 41 программы готовы только шесть. В чем дело?

- Действительно, пока процент готовности госпрограмм невысокий. Сложность в том, что у нас программы разрабатываются на достаточно длительный срок: шесть, десять лет и более. А бюджет у нас трехлетний - до 2014 года. Так что за пределами утвержденного бюджета министерства и ведомства при подготовке новых программ не отказывают себе в удовольствии пофантазировать. Например, Министерство сельского хозяйства в своей программе на 2015 год предусмотрело увеличение государственного финансирования отрасли почти в два раза - до 200 млрд рублей, а дальше - еще больше. Аналогичная картина и для других ведомств: каждый министр считает, что его программа - самая важная и это приоритет для экономики. Поэтому необходимо определить «потолки» финансирования по госпрограммам, исходя из параметров федерального бюджета на предстоящие годы. Это очень ответственное решение, поскольку важно объективно подойти к определению возможностей бюджета, не зависить и не занижить прогноз расходной его части. Для этого предстоит принять бюджетные правила, предусматривающие, какую часть нефтегазовых доходов можно направлять на расходы, а какую сберегать в Резервном фонде.

- Оборона - неприкосновенный приоритет или и тут могут быть внесены изменения?

- Руководители страны однозначно решили, что надо перевооружать армию, что это важное мероприятие. Для этого потребуются значительные средства. По оценкам, на содержание силового блока направляется около 30% всех расходов федерального бюджета.

Сейчас мы находимся в той стадии, когда правительство должно на ближайшие шесть лет определиться с налоговой и бюджетной политикой. То есть выработать правила игры, которые не должны существенно меняться. Надо определиться, какие макроэкономические параметры, меры структурной политики должны быть достигнуты за ближайшие пять-шесть лет, и под них выстраивать бюджетную политику.

А когда будет понятно, какова ситуация с бюджетными параметрами, можно будет определять возможности государства по финансированию расходов. И исходя из этих возможностей необходимо расставлять приоритеты. Будет принято решение о приоритетности сельского хозяйства - пожалуйста. Тогда давайте сокращать, например, расходы на дороги. Будет принято решение увеличить расходы на транспортную инфраструктуру - тогда придется сокращать расходы, например, на поддержку регионов. Это политический выбор. Поэтому наша задача - предложить развилки в бюджетных приоритетах и определить источники финансовых ресурсов для их наполнения.

- А личная ответственность министра, если программа не будет выполнена, останется?

- Программный метод формирования бюджета подразумевает повышение ответственности соответствующих министров и министерств. Это правильно. К примеру, сегодня существуют федеральные целевые программы (ФЦП), но ни одного ответственного за выполнение ФЦП руководителя не уволили за то, что программа не была исполнена или не были достигнуты конкретные результаты, прописанные в ФЦП. Даже не пожурили как следует и не объявили выговор. Это неправильно. Весь смысл эффективности расходования бюджетных средств заключается в том, что выделяемые средства должны приносить конкретный результат. Проблема также в том, что показатели их результативности определяют сами министерства.

Иногда смотришь проект иной программы, а в ней показатель результативности не только не растет, а вовсе снижается. Действительно, зачем напрягаться соответствующим ведомствам? Поэтому необходимо, чтобы такие показатели устанавливались независимым от отраслевой принадлежности органом. Например, Минэкономразвития или Минфином. Чтобы это были напряженные показатели, которые не должны меняться и за которые должен быть очень жесткий спрос. Мы не должны согласовывать программы, в которых не видно реального улучшения дел в отрасли, на которую программа нацелена.

О маневре для бюджета без повышения налогов

- На съезде РСПП вы говорили о том, что повышение ставки страховых взносов себя не оправдало.

- Действительно, статистика показывает, что экономика растет. Увеличились сборы налога на прибыль и НДС. Но не может не вызывать беспокойства тот факт, что у нас сокращаются сборы налога на доходы физических лиц. В разгар кризиса в 2009 году он составлял 4,29% ВВП, в 2010-м - 3,96%, а в 2011-м - 3,67%. Это свидетельствует о том, что в связи с увеличением страховых взносов зарплаты начали уходить «в тень». Это касается и страховых взносов. По сравнению с 2009 годом, когда ставка была 26%, а поступления страховых взносов составляли 5,93% ВВП, в 2011 году ставка увеличилась до 34%, а поступления всего 6,49% ВВП. Получается, что поступления от НДФЛ и страховых взносов снизились с 10,22% ВВП до 10,16% и это при увеличении ставки страховых взносов. Тогда какой смысл в увеличении налогов? Представляется, что необходимо, наоборот, дать четкий сигнал предпринимателям: налоги на труд повышаться не будут.

- Про НДС та же история? В бизнес-сообществе активно обсуждается, что у правительства нет иных вариантов, кроме как увеличить этот налог.

- Сейчас идет поиск дополнительных ресурсов для реализации маневра, который предлагается осуществить за счет разных источников. По предложению экспертов, необходимо 2% ВВП дополнительных расходов направить на здравоохранение, образование и инфраструктуру. И многие и правда не видят другого выхода, кроме увеличения налогов.

Позиция министерства проста: мы считаем, что повышать налоги нецелесообразно и даже вредно для экономики. Нам еще необходимо проводить структурные реформы, которые приведут к дополнительной финансовой нагрузке на предприятия. К примеру, повышение внутренних цен на газ до европейского уровня. Это нагрузка на всех потребителей - как юридических, так и физических лиц. Кроме того, в связи с вступлением России в ВТО снижаются защитные меры поддержки для ряда отраслей, предстоит реализовывать реформы в ЖКХ и другие. Если к этой дополнительной нагрузке добавить еще увеличение налогов, то это будет явный перебор. Мы считаем, что реализация таких структурных реформ и повышение налогов - несовместимы. Не нужно также забывать, что увеличение налоговой нагрузки всегда снижает конкуренцию страны в привлечении средств иностранных инвесторов.

- Откуда взять деньги на маневр?

- У нас достаточно резервов. Искать их нужно в массе существующих неэффективных расходов как на федеральном уровне, так и на региональном. Уверен, что если повысить эффективность использования средств, то проблем с деньгами на маневр не будет. Скажем, по оценкам Всемирного банка, 30% расходов на здравоохранение тратится неэффективно, аналогичные оценки и по другим отраслям бюджетной сферы. Если проанализировать все наши расходные обязательства, то как раз найдется этот самый внутренний ресурс. Считаю, что бюджетный маневр должен заключаться в перераспределении средств внутри бюджета, а не в увеличении налоговой нагрузки на налогоплательщиков.

- Есть ли какие-то возможности для сокращения расходов на оборону? Министр обороны Анатолий Сердюков считает, что покупать у отечественных предприятий невыгодно...

- В чем-то он, безусловно, прав. Ряд наших оборонных предприятий почему-то считает, что у них государство приобретет вооружение в любом случае, поэтому отпускную цену могут за год в два-три раза увеличить. При этом кивают на своих смежников. Прекрасно помню, когда в 2009 году в Минфине работала комиссия по поддержке предприятий военно-промышленного комплекса. Это был разгар кризиса, цены на сырье упали, а стоимость продукции отечественных оборонщиков только росла. Начинаем разбираться, почему? Выясняется - цены на медь и цинк снизились, а на сплав из этих металлов - выросли. Значит, кто-то неплохо зарабатывает. Нам в Минфине сложно зачастую определить адекватность цен. Но ситуация говорит о том, что рыночные механизмы не всегда срабатывают. Поэтому и цена у российских производителей зачастую равна мировой, а качество существенно отстает. Поэтому позицию министра обороны вполне понимаю.

- Еще одна строка расходов - образование Евразийского союза. Есть расчеты, во сколько нам обойдется интеграция?

- Конечно, недешево обойдется, но это вопрос престижа. Мы договорились, что центр союза будет в Москве. Но за это нам придется потратиться на обустройство, размещение, зарплаты сотрудников. При этом Россия взяла на себя наибольший объем расходов - наша доля финансового участия составляет 88,8%. Притом что все решения приниматься будут только совместным голосованием.

- Порядок сумм можете назвать?

- На этот год будем предусматривать в поправках бюджета около 4 млрд рублей на расходы по содержанию аппарата союза.

Про государственные значки

- Для бюджетного маневра многие предлагают распечатать Фонд национального благосостояния (ФНБ). Как вы к этому относитесь?

- Да, в последнее время прозвучал целый ряд предложений, чтобы распечатать ФНБ и направить на инвестиционные проекты. Мы не возражаем в самом деле против использования средств фонда для реализации крупных проектов. Уже около 25% ФНБ вложено в период кризиса в поддержку банковского сектора в виде кредитов на длительный срок. Изъять их быстро мы не можем. Но важно понимать, что, прежде чем покусаться на средства фонда, мы должны определиться с реформой пенсионной системы, ради которой ФНБ изначально и создавался. Пока мы не знаем, какие решения будут приняты по этому вопросу, рано говорить о том, чтобы вкладывать средства ФНБ в инвестиционные проекты.

Кроме того, еще нужно понять, есть ли такие проекты. Достаточно вспомнить хотя бы Инвестфонд. Когда его создавали, казалось, что проблем не будет: быстро найдутся инвестиционные проекты, куда мы вложим деньги. Но получилось все иначе: разработали проектно-сметную документацию и положили на полку - нет инвесторов, он оказался неэффективным. Стали небольшие региональные проекты реализовывать. Дошли до того, что из Инвестфонда стали финансировать строительство инфраструктуры для завода по производству памперсов. Увы, но с реализацией с виду благих идей у нас не всегда всё клеится.

- Есть ли планы по реформированию Резервного фонда?

- Мы сейчас занимаемся разработкой бюджетных правил, касающихся объема средств,

направляемых в Резервный фонд. В рамках «Стратегии-2020» рассматривается вопрос, что в фонд будут направляться поступления от нефтегазовых доходов, превышающие среднюю цену на нефть за десять лет. Мы согласны с таким подходом, но с оговоркой, что нужен переходный период до 2016 года. Сейчас сделать это будет тяжело, поскольку средняя цена на нефть за последние десять лет составляет чуть более \$70 за баррель. Такая цена отсечения совершенно не согласуется с объемом обязательств, которые мы имеем. Переходный период позволит постепенно перейти к бюджетным правилам без серьезных ограничений для федерального бюджета. Кстати, разработка правил и проведение внятной бюджетной политики очень важны и для предпринимателей, в том числе и для иностранных инвесторов, которые собираются вкладывать деньги в российскую экономику. Для них это сигнал, что мы не будем раздувать расходы и брать на себя необеспеченные обязательства, что сохранит устойчивость макроэкономической политики. В прошлом году всего около 10% всех дополнительных доходов было направлено на расходы. В этом, 2012-м, будем также придерживаться жесткой бюджетной политики.

- Несколько месяцев назад была информация, что практически всё готово для создания агентства при Минфине, которое бы занималось инвестированием правительственного резерва. В каком сейчас состоянии проект?

- Вопрос обсуждался в правительстве. Все разногласия сняты. В ближайшее время доработанный законопроект внесем на утверждение в правительство.

- Вам нужна эта головная боль, если честно? Разве ЦБ плохо управляется с инвестированием резервных средств?

- ЦБ размещает средства Резервного фонда и ФНБ в самые консервативные и мало доходные активы. Низкая степень риска имеет свои положительные стороны, но ведь мы при этом теряем деньги. Большинство стран, которые располагают такого рода правительственными резервами, имеют агентства, которые, размещая деньги в надежные активы, неплохо зарабатывают на них. Нас же часто критикуют, что мы размещаем средства под 3-4%, а заимствуем под 7-8%. Действительно, где логика? Между тем новое агентство могло бы более эффективно в каждодневном режиме заниматься инвестированием государственных средств, что приносило бы дополнительные доходы в нашу казну.

- Вы уже начали присматриваться к кадрам на фондовом рынке? Когда по плану должно быть создано агентство?

- Оно должно появиться уже в этом году.

Про наличность

- К заседанию совета по оптимизации платежного оборота старший вице-президент Сбербанка Денис Бугров предложил ограничить долю наличности в расчетах. Во многом его призывы повторяют письмо главы Сбербанка Германа Грефа, который уверял, что издержки из-за большого объема наличности составляют 1,1%.

- На самом деле Минфин первым выступил с предложениями по этому поводу. У нас и правда слишком большая доля наличных платежей. Она в два раза выше, чем в европейских странах, и в 1,5 раза, чем в развивающихся. В итоге недостаточно прозрачно осуществляются операции по покупке и продаже товаров и услуг, недоплачиваются налоги. Это способствует развитию теневого сектора, который, по оценкам, составляет около 30-40% ВВП. Поэтому мы готовим предложения по обязательному использованию безналичных расчетов в таких операциях, как крупные покупки, выплата заработной платы и др. Целый ряд стран использует аналогичные ограничения в денежных расчетах.

- Есть уже какие-либо наметки по видам операций?

- Сейчас разрабатываем. Например, это может быть покупка недвижимости или автомобилей.

- А по сумме есть предложения? Возможно сделать, например, по сумме, как для юрлиц - свыше 100 тыс. рублей нельзя рассчитываться наличными. Хотя в голове сразу всплывает другая сумма - 600 тыс.

- Это ориентир Росфинмониторинга, который отслеживает операции, если сумма превышает 600 тыс. рублей. Почему бы нет?

- Тут же получите критику, что это нововведение может привести к повышению цен. Сейчас неохотно принимают карты к оплате при крупных приобретениях, поскольку торговая точка должна платить комиссию эквайеру, которая составляет 1-2%, а может доходить до 3%. Чего они, естественно, учитывая сумму, делать не желают и перекладывают комиссию на плечи клиентов.

- Даже 1-2% это очень много. Значит, нужно договариваться с банками. Если безналичный оборот существенно возрастет, то и размер комиссии уменьшится.

- Еще вам расскажут, что не в каждом небольшом городе развита инфраструктура для приема карт...

- Если мы будем предпринимать шаги в этом направлении, то и установка банкоматов станет прибыльным делом. Если этим заниматься, то банки будут заинтересованы развивать платежные системы, а значит, и в маленьком городе смогут рассчитываться по банковским карточкам.

О бюджетной региональной реформе

- **Что изменится в этом году в плане выплаты субсидий регионам?**

- Сейчас у нас 96 различных субсидий. Причем все министерства и ведомства имеют несколько их видов. Регионы, видя широкий набор, пытаются поучаствовать везде. Однако каждая субсидия предполагает ответное софинансирование от субъекта федерации. Поэтому зачастую регион отвлекает средства от важных и приоритетных задач, чтобы получить дополнительные средства. При этом оценкой этих субсидий никто не занимается. Так что мы договорились о сокращении количества субсидий до одной, максимум двух на одну госпрограмму. Большое количество денежных потоков, которые идут в регионы в рамках одного ведомства, должно быть объединено. А цели, на которые

предоставляются субсидии, сохранятся и будут поставлены перед субъектом федерации. Хочешь получить субсидию - выполни показатели, определенные в программе. При этом снижается количество отчетности и повышается возможность маневра регионов по реализации мероприятий, включенных в перечень субсидируемой деятельности.

- От чего будет зависеть решение о величине субсидии? От промышленного роста или роста налогооблагаемой базы?

- Все зависит от того, что это за субсидия. Если на нацпроект или строительство школы, то нет. Если это субсидия на развитие налогового потенциала, то да. Мы как раз в прошлом году попробовали использовать поощрительные гранты на развитие налогового потенциала регионов. Считаю, что первый опыт - удачный. Сейчас разрабатываем новые показатели.

В прошлом году мы оценивали регионы только по трем показателям: налоговый потенциал, промышленное производство и инвестиции. Если регион достиг хороших результатов по ним - и по динамике, и по статике на душу населения, - то выделяется грант. В этом году таких критериев будет уже девять. Добавлены социальные показатели, а также оценка деятельности администрации региона на основе опросов населения.

- В прошлом году «призы» достались 20 регионам. В этом - их будет столько же?

- Мы еще в процессе подготовки перечня показателей, которые должны быть утверждены указом президента. Потом последует постановление правительства о поощрении регионов, где будет определено их количество. Думаю, что 20 субъектов из 83-х - вполне оптимальный вариант. Если вдуматься, то это каждый четвертый регион, что немало. Если расширить список, то средства будут распыляться.

- А почему в двадцатку наиболее развивающихся регионов в 2011-м не попала Москва? В столице все так плохо?

- Москва просто не вошла в двадцатку. Не то чтобы плохие показатели в промышленности, просто конкуренты обошли столицу, которая уступила по динамике развития, включая такие показатели, как инвестиции. Наиболее динамично развивающиеся регионы - субъекты с невысоким уровнем развития экономики. Это совершенно логично. В небольшом регионе, к примеру, достаточно построить кирпичный завод, чтобы темпы инвестиций и промышленного производства выросли. А в Москве результат от кирпичного завода никто и не заметит.

Интервью взяли Александра БАЯЗИТОВА, Анна КАЛЕДИНА