

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОЙ И ДЕНЕЖНО- КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Владимир Георгиевич Пансков

В условиях высоких мировых цен на нефть и газ особую актуальность приобретают проблемы взаимодействия органов власти Российской Федерации по формированию финансовой, кредитно-денежной и налоговой политики.

Имея богатый опыт взаимодействия органов банковской, финансовой, налоговой систем в условиях нехватки финансовых ресурсов, исполнительные органы власти, пытаясь решить сразу несколько взаимоисключающих задач, не выработали к настоящему времени, на мой взгляд, механизмов решения макроэкономических задач при избыточности денежного предложения. Каждый из них решает данные задачи исключительно присущими данному органу методами, не всегда осознавая, что использование того или иного метода можно решить определенную задачу, но в целом нельзя обеспечить решение проблемы макроэкономической стабильности.

В частности, в условиях сверхвысоких мировых цен на энергоносители ставится задача не допустить резкого падения курса доллара и соответственно резкого укрепления российской валюты. Эту задачу экономические органы пытаются решить через механизм скупки Центральным банком России иностранной валюты на валютной бирже за счет эмиссии российского рубля. Одновременно с этим ставится в качестве также первостепенной другая задача – подавление инфляции, которую эти же органы пытаются решить как через сокращение непроцентных расходов бюджетов всех уровней, так и путем стерилизации денежной массы через механизм Стабилизационного фонда. В результате ни та, ни другая задача не выполняются, да и не могут быть выполнены. Темпы прироста инфляции за последние три года, включая текущий год, достигают 12% в год. Не удастся решить задачу стабилизации курса российского рубля. Он медленно, но неуклонно укрепляется.

В результате не решается первостепенная задача – добиться удвоения ВВП. Темпы экономического роста неуклонно снижаются, идет постепенное вытеснение отечественного производства импортом продукции.

В этих условиях на первый план выдвигается проблема использования накопленных значительных средств Стабилизационного фонда.

Кроме задачи стерилизации денежной массы в целях недопущения роста инфляции, он должен по замыслу его создателей решать еще одну задачу – обеспечить финансовый резерв для бюджета в случае резкого снижения цен. Но здесь сразу возникает несколько вопросов.

Вопрос первый. На сколько лет хватит этого запаса в случае резкого падения мировых цен? На год, на три? Думается, что не больше. А если цены останутся и дальше предельно низкими? Каким механизмом и ресурсами будет обладать экономика в условиях ее сохраняющейся сырьевой направленности?

Второй вопрос еще более сложный. Неизбежное в данном случае (падение мировых цен) расходование огромных средств Стабфонда на финансирование непроцентных расходов бюджета приведет к резкому росту инфляционных процессов. Есть ли у исполнительной власти механизмы для ее обуздания в этих условиях? Власти себе этот вопрос, по-моему, не задают и, соответственно, не знают на него ответа.

Вопрос третий. Где и как должны храниться средства Стабилизационного фонда? В настоящее время они хранятся в западных ценных бумагах. При принятии этого решения наши экономические ведомства ссылаются на опыт других стран, в частности Норвегии, где он достиг 170 млрд. долларов США. Но применение опыта той же Норвегии, мягко говоря, не совсем корректно, поскольку в этом случае идет сравнение экономики Норвегии и России. Но ситуация в экономике наших стран совершенно различна, у Норвегии на сегодня нет проблем, которые имеются в экономике России. Мы только вступаем в рыночную экономику, у нас гипертрофированная, ориентированная на сырьевой сектор экономика, почти половина населения живет за чертой бедности. Необходимо решать эти и еще десяток сложнейших проблем, а мы ссылаемся на Норвегию с ее развитой экономикой и практически полным отсутствием социальных проблем!

При этом нельзя забывать, что та же Норвегия накапливает средства Стабилизационного фонда для решения проблем, которые в экономике страны появятся в будущей, причем в достаточно отдаленной перспективе. И связаны эти проблемы опять же с высоким экономическим потенциалом, успешным решением социальных проблем и вызванным этим резким увеличением продолжительности жизни с неизбежным ростом расходов на выплату пенсий.

Кроме этого, нельзя забывать и еще одно обстоятельство. Практически во всех странах, где образованы стабилизационные фонды (с разными названиями, но одинаковыми целями), до их образования сверхдоходы от экспорта нефтепродуктов использовались на инвестиции в собственную экономику и на решение текущих социальных проблем.

Почему-то в этой части мы опыт других стран – экспортеров нефти не учитываем.

Единственное, куда предлагается расходовать и уже расходуются средства сверх «священных» 500 млрд. рублей, – на погашение внешнего долга. И наша страна уже договорилась и выплатила досрочно по номиналу 15 млрд. долларов странам – членам Парижского клуба.

При этом не принималось и не принимается во внимание, что размер внешнего долга России на начало 2005 года не являлся запредельным. Зачем тратить сегодня средства на погашение долгов, тем более досрочно, за счет текущих средств, если можно в условиях высокого инвестиционного рейтинга России реструктурировать внешний долг за счет новых кредитов на более выгодных условиях, чем те кредиты, которые досрочно погасили и будем еще гасить?

Средства же Стабилизационного фонда необходимо расходовать на развитие экономики, на ее срочную структурную перестройку, на решение социальных проблем.

Должна быть срочно разработана государственная стратегия экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Нужна продуманная государственная политика инвестиционной поддержки наиболее значимых для экономики отраслей, а также ориентированных на экспорт предприятий перерабатывающей промышленности. Необходимо всерьез заняться решением жилищных проблем большинства населения страны, обеспечив возможность получения дешевого ипотечного кредита. В ча-



стности, можно было бы компенсировать банкам основную долю процентов по выдаче населению ипотечных кредитов по низким ставкам. Это может вызвать бум жилищного строительства в стране.

Расходование средств Стабилизационного фонда исключительно на эти цели способно вывести экономику страны на уровень стран Западной Европы, США и передовых стран Азии.

Одновременно, борясь с инфляцией, следует подумать и о целесообразности сохранения политики укрепления российского рубля. Достаточно успешный опыт Китая, применившего низкий курс своей национальной валюты, хорошее тому подтверждение. Ведь ни для кого не секрет, что низкий курс валюты – это ограничение импорта и стимул экспорта.

Пока же мы можем говорить об отсутствии согласованного курса в проведении экономической, финансовой и кредитно-денежной политики. Реформы идут в основном в налоговой и социальной сферах. Но даже здесь не видно согласованного курса.

При подготовке и принятии федерального закона о замене натуральных льгот населению выплатой денежных компенсаций не были осуществлены соответствующие расчеты, не проведены согласования между собой двух ведомств: Минфина и Минсоцздравоохранения, а также с субъектами Российской Федерации. В результате получили то, что получили. В ближайшем будущем население ждет реформа ЖКХ. Если она будет проводиться так же, как реформа по монетизации льгот, то получим социальный взрыв.

Еще больше проблем с курсом налоговых реформ. Несмотря на то, что это, пожалуй, единственная сфера, в реформировании которой достигнут определенный прогресс, здесь наиболее четко проявляется несогласованность действий как внутри исполнительной власти, так и в ее взаимоотношениях с законодательной.

Реформа уже идет более шести лет, но конца ей не видно, поскольку отсутствует стратегия налоговых преобразований. Поправки в Налоговый кодекс вносятся ежегодно, нередко по два-три раза в год. Многие главы кодекса, принятые совсем недавно, вскоре переписываются практически заново. Внутри исполнительной власти обострились споры. Надо ли снижать дальше налоговую нагрузку, а если надо, то по каким налогам и до какого предела? Нет ясности о налоговых путях стимулирования инвестиций. Сохраняется полная неясность в проведении необходимых и неизбежных преобразований акцизного налогообложения нефтепродуктов, алкогольной продукции, табачных изделий. Не выработана и стратегия налогового обложения малого бизнеса, реформа которого также неизбежна. И так далее и тому подобное.

Пора выработать основные направления реформы, завершить ее в ближайшее время и затем не изменять Налоговый кодекс в течение нескольких лет. Нам всем давно пора понять, что нестабильность налоговых законов – основная преграда инвестиционной активности, в том числе и привлечения иностранных инвестиций в Россию.

Ни у кого – ни у власти, ни у бизнеса – не вызывает сомнения необходимость принятия поправок в Налоговый кодекс в части улучшения налогового администрирования, снижения давления на бизнес со стороны государственных контрольных органов. Вместе с тем принятые решения о снижении налогового бремени на бизнес вызывают серьезные сомнения, но не с точки зрения необходимости такого снижения, а с позиции избрания механизмов решения этой задачи.

Многими учеными и практиками предлагалось снизить ставку НДС с 2006 года до 15–16%, и даже до 13%.

Правительство и законодатели выбрали другой путь уменьшения налогового пресса.

В частности, принято решение вычитать входной НДС по капитальному строительству в том же порядке, как это имеет место по основному производству (то есть в режиме реального времени), а не после ввода оборудования в эксплуатацию. Решение в принципе неплохое, но оно не только усложнит администрирование данного налога (по которому и так много проблем), но и может создать еще один канал уменьшения налоговой базы и ухода от налогообложения.

Кроме того, это решение в конечном итоге не снизит налоговую нагрузку на экономику, так как налогоплательщикам предлагается вернуть их же деньги, но только несколько раньше, чем это происходит сегодня.



Не все так просто и с принятыми нововведениями в части налога на прибыль – введение амортизационной премии, беспрепятственный перенос убытков на будущее, полный учет в издержках производства затрат на НИОКР. Проблема в том, что основная доля этого налога поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации. Обеспечить более или менее равноценное возмещение каждому бюджету выпадающих в связи с этими новшествами доходов в нынешних условиях практически невозможно. Об этом говорит печальный опыт возмещения бюджетам регионов выпадающих доходов в связи с отменой налогов, являвшихся источниками финансирования дорожных фондов. Эти налоги были отменены с 2003 года, и до настоящего времени проблема финансирования дорожного строительства в большинстве регионов не решена.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что снижение с 2006 года налоговой нагрузки на экономику через принятые механизмы создаст неблагоприятные условия в первую очередь для добывающих нефть и газ отраслей. Кроме того, эти меры еще больше усложнят налоговый контроль за уплатой НДС и налогом на прибыль.

Принятое Правительством решение о замораживании ставки НДС в размере 18% является принципиально неверным. В этих условиях теряет смысл принятое в 2004 году решение о снижении ставки налога с 20 до 18%. Нельзя забывать, что в ответ на критику о недостаточности двухпроцентного снижения ставки НДС для стимулирования развития экономики, исполнительные органы объявили это как первый шаг, за которым должен был последовать другой – снижение ставки налога еще на 2–3%. Устранение зависимости экономики от уровня мировых цен на энергоносители настоятельно требует снижения налоговой нагрузки в первую очередь в перерабатывающих отраслях промышленности. В этих условиях снижение ставки налога на добавленную стоимость до 15–16% создаст благоприятные условия для развития именно перерабатывающих отраслей экономики, в которых доля добавленной стоимости и соответственно доля НДС в общей налоговой нагрузке на порядок выше, чем в добывающих отраслях. Вместе с тем при снижении ставки НДС следует сохранить льготную ставку этого налога в размере 10%, действующую ныне для ряда продовольственных товаров и товаров детского ассортимента. В противном случае неизбежен рост цен на основные потребительские товары.

Начальник экспертного управления Президента Российской Федерации А. Дворкович и заместитель Председателя бюджетного комитета Госдумы С. Штогрин предлагают отменить НДС как таковой и заменить его налогом с продаж.

Введение налога с продаж вместо НДС будет огромной экономической и политической ошибкой! Дело в том, что при установлении ставки этого налога в пределах до 5% (как это было до его отмены) бюджет страны потеряет огромные суммы. При условии же полной компенсации потерь бюджета в связи с отменой НДС предельная ставка налога с продаж должна составить не менее 15%. Результатом подобной «рокировки» может стать галопирующий рост розничных цен.

Печальный опыт по данному вопросу мы уже имеем. Как известно, в 2002 году был введен 10-процентный НДС на лекарства, которые им ранее не облагались. Вместо расчетного роста розничных цен на 3–4% они увеличились по многим позициям на 15–20%, а в некоторых случаях и до 30%.

Кроме того, администрирование налога с продаж отнюдь не проще, чем НДС. Собираемость по этому налогу в связи с проблемами учета розничной выручки примерно такая же, что и по НДС, то есть на уровне 65–70%.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что при нынешнем уровне администрирования НДС этот налог может через несколько лет фактически исчезнуть и без введения налога с продаж.

За четыре последних года вычеты по внутренним оборотам выросли в 2,4 раза при увеличении начисленных сумм только в 2 раза. В 2005 году они достигнут 6 трлн. рублей и составят 85,1% к начисленной сумме при 79,5% налога в 2001 году. Возмещение «входного» НДС по экспортным операциям возросло в 2004 году против 2000 года более чем в 3 раза при росте экспорта всего в 1,9 раза, достигнув в 2004 году 325 млрд. рублей. В федеральном бюджете на 2005 год расходы на возмещение из бюджета НДС заложены в сумме 344 млрд. рублей.



Подобное положение складывается в результате создания в стране системы схем, с помощью которых производится возмещение сумм НДС, не внесенных в бюджет. Речь при этом идет не об одной сотне миллиардов рублей.

Много говорится о том, что собираемость НДС составляет от 50 до 70% и что надо улучшить администрирование НДС, подняв его собираемость до 80–90%.

Между тем каких-либо конструктивных средств борьбы с хищением бюджетных средств через возврат НДС не предлагается.

Предложенная система НДС-счетов отвергнута. Минфин России в докладе Правительству в сентябре 2004 года взамен предложил неэффективную и дорогостоящую систему электронных счетов-фактур, от которой через полгода сам же и отказался.

Единственный серьезный аргумент против введения НДС-счетов – отвлечение из оборота налогоплательщиков 100–120 млрд. рублей (по расчетам МФ). При этом сам же Минфин докладывает, что введение НДС-счетов в Болгарии позволило ускорить возмещение НДС при экспорте до 45 дней, то есть до европейских стандартов.

Проблема отвлечения средств налогоплательщиков на спецсчетах легко решается при условии разрешения оплачивать с НДС-счетов все налоги, а не только НДС. Учитывая различные сроки уплаты налогов, на этом счете не будут накапливаться значительные средства. При этом надо иметь в виду, что налогоплательщики должны получить дополнительные ресурсы вследствие возможного (и необходимого) в этом случае резкого снижения ставки НДС в значительно большем объеме, чем может быть отвлечено на НДС-счета. Отдача от введения НДС-счетов будет моментальной. Источником выпадающих доходов бюджета должны быть исключительно дополнительные поступления НДС, а не Стабфонд, размер которого зависит от колебания мировых цен на энергоносители.

Следующая проблема – несовершенство созданной системы взимания акцизов. В этой части было бы целесообразным осуществить следующие меры реформирования.

В части акцизов на нефтепродукты следует вернуться к обложению нефтеперерабатывающих предприятий.

Это даст возможность ликвидировать действующую с 2003 года запутанную, неэффективную систему налогообложения более тысячи организаций, при которой основные суммы акциза поступают сперва в федеральный бюджет, а затем распределяются между бюджетами субъектов Федерации через федеральное казначейство по нормативам, увязанным с протяженностью автодорог и зарегистрированным числом автомобилей. Одновременно с этим существенно упростится налоговое администрирование. При действующей системе наряду с резким ростом числа налогоплательщиков многократно возрос документооборот, а также объем заполняемых налогоплательщиками налоговых деклараций, реестров и счетов-фактур.

В части акцизов на табачные изделия необходимо изменить налоговую базу. Установив ее в настоящее время в виде отпускных цен производителя, налоговое законодательство стимулирует налогоплательщика к занижению цен, по которым изделия отпускают практически единственному оптовому покупателю, являющемуся к тому же зависимым от производителя лицом. Налоговой базой этого налога должны стать или фиксируемые розничные цены, или же объем производства в натуральном выражении.

Налоговая реформа не может быть завершена, если не будет изменена система налогообложения недропользования в части нефти и газодобычи.

Сегодня она побуждает налогоплательщика к эксплуатации наиболее рентабельных скважин и месторождений и выбытию малорентабельных скважин вследствие неучета в налогообложении горно-геологических, климатических, географических и других особенностей залегания и добычи полезных ископаемых, а также их качества.

Но дифференциацию налогообложения следует проводить не по НДС, а при существенном снижении ставок данного налога, временно ввести налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (до разработки принципов учета особенностей месторождений, необходимых для индивидуального (договорного) определения суммы изъятия у налогоплательщика дифференци-



альной ренты). Изъятие же ценовой ренты, образующейся вследствие высоких мировых цен, пока следует осуществлять исключительно через механизм экспортных пошлин.

Серьезная проблема действующей системы налогообложения – занижение отпускных цен для минимизации сумм уплачиваемых налогов. При этом основным негативным моментом считается трансфертное ценообразование. Думается, что бороться надо не с трансфертными ценами, а с возможностью их использования для минимизации налогов. Трансфертные цены сами по себе не зло, они нужны холдингам для перераспределения финансовых потоков, для концентрации средств в тех структурах, где проводятся крупные инвестиции, для контроля за движением денежных потоков внутри корпорации.

Надо, чтобы в налоговом и бюджетном законодательстве не было положений, позволяющих с помощью этих цен занижать налоговую базу. Это в первую очередь – отказ от применения адвалорных ставок налогов при одномоментной уплате налога (акциз, НДС). Ликвидации возможности использования трансфертных цен для ухода от налогов способствовала бы отмена права региональных органов предоставлять льготу налогоплательщикам при уплате налога на прибыль.

Ликвидация этих и подобных лазеек позволит вообще отказаться от контроля налоговых органов за ценами при внутренних оборотах. Контроль за ценами нужен будет только при внешне-торговых операциях. Но для его успешного осуществления необходимо дать четкое определение понятия «рыночная цена» и расширить перечень условий отнесения организаций к взаимозависимым.