

Уважаемые коллеги!

Сегодня я постараюсь осветить то, что было сказано во время предыдущих Гайдаровских чтений. Я постараюсь сделать это коротко, потому что об этом уже много говорили предыдущие докладчики. Кроме того, мне надо сказать о том, что на этих чтениях вызвало у нас новые мысли о том, в отношении каких вопросов мы не понимаем, что надо делать дальше.

На наших чтениях были обсуждены вопросы российской налогово-бюджетной системы, которая была создана за те 20 лет, которые прошли с 1991 г., и выполняет все свои функции.

Становление современной налоговой системы (2000-2008)

- Налоговый кодекс (1998, 2000)
- Налог на доходы физических лиц с плоской 13%-й ставкой (2001)
- Единый социальный налог (2001), который объединил взносы в государственные внебюджетные фонды
- Отменены оборотные налоги (налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налог на пользователей автодорог)
- Налог на прибыль (снижение ставки + ликвидация льгот) и налог на добычу полезных ископаемых со специфической ставкой (2002)
- Специальные налоговые режимы для малого бизнеса (2003-04 гг.)

3

Я не буду останавливаться на том, как и наш Институт, и другие эксперты участвовали в налоговой реформе начала 2000-х гг., которая идеологически во многом являлась детищем Егора Тимуровича Гайдара, нашего директора. Это касается и плоского подоходного, и налога на прибыль без льгот, и налога на добычу полезных ископаемых, который заработал только тогда, когда стал иметь специфическую ставку. Это и отмена налогов оборотных, которые крайне негативно влияли на экономическую активность. Не буду говорить о бюджетной системе, которая фактически также формировалась с нуля, и о том, какую роль сыграла конституционная регламентация взаимоотношений между парламентом и правительством, после которой бюджетный процесс вошел в новое русло, и о Бюджетном кодексе, который был введен в 2000 г., и по которому, уже сильно измененному, мы живем до сих пор. Были проанализированы на наших чтениях и реформы институционального характера, которые были осуществлены в 2000-х годах, но из которых практически ни одна не была закончена, но некоторые результаты все же были достигнуты. Практически все меры, направленные на реформу бюджетных институтов, актуальны и сейчас.

Большое внимание было уделено тому опыту, который приобрели и ученые, и практики во время кризиса, опыту антикризисной бюджетной налоговой политики.

4 квартал 2008 г. – 2009 г. – период антикризисной политики

- 1) снижение с 24% до 20% ставки налога на прибыль - **0,6% ВВП**;
- 2) переход на новый порядок нелинейной амортизации и увеличение амортизационной премии с 10 до 30% – **0,2-0,3% ВВП**;
- 3) увеличен размер имущественного вычета по НДФЛ;
- 4) увеличен необлагаемый ценовой минимум при исчислении ставки НДС с 9 до 15 долл./барр. – **0,22% ВВП**;
- 5) субъекты РФ получили право снижать налоговую ставку по «упрощенке» с 15% до 5%;
- 6) изменены нормы налогового администрирования.

Общий объем антикризисного «налогового пакета» в 2009 году – примерно 1,5% ВВП.

По нашим оценкам, налоговый пакет, который был принят в конце 2008 г., составил около 1,5% ВВП, т.е. экономические агенты получили льготы на эту весьма значительную сумму. С точки зрения расходов, оценки могут, конечно, различаться, поскольку необходимо использовать статистику и бюджетную, и денежную. Антикризисный пакет в 2008 г. составил около 3% ВВП, в 2009 г. – более 6% ВВП. В значительной степени благодаря этому мы, возможно, так быстро и выходим из кризиса, а также, конечно, благодаря тому, что цены на нефть стали повышаться уже с 2009 г.

Основная проблема, которую мы видим сейчас, была поставлена, когда начался бюджетный процесс на 2011 г., т.е. весной нынешнего года.

Федеральный бюджет в 2013 году

В 2013 году, при объеме реального ВВП на уровне 2008 года, доходы федерального бюджета будут на 5,6 п.п. ВВП ниже, в результате бюджетный дефицит сохранится на уровне 2,5-3,0 % ВВП.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

В 2013 г., по прогнозам, реальный ВВП будет такой же, как в 2008 г. Цены на нефть будут примерно такие же, а вот доходы федерального бюджета будут на 5,6 пункта ВВП меньше. Соответственно, расходы будут на 5% ВВП больше. В результате профицит, который в 2008 г. равнялся примерно 7% ВВП, сменится дефицитом в размере 2,5–3% ВВП.

Другими словами об этом сказал и Алексей Леонидович Кудрин, который приводил другие цифры, но смысл от этого не меняется, ситуация довольно странная. Положение, при котором страна может жить долгие годы с 2–3 % дефицитом не является необычной для развитых стран. Однако для нас она очень опасна. А что, если цены на нефть будут не те, которые заложены в бюджет, а гораздо ниже? Совсем не так давно, осенью 2008 г., мы видели, как цены упали до 50 долл./барр. Что мы будем делать тогда,

не имея такой «подушки безопасности», как Резервный фонд и Фонд национального благосостояния?

**Обеспечение долгосрочной сбалансированности
и устойчивости бюджетной системы**

**1. Возвращение к бюджетным
правилам использования
конъюнктурных доходов**

2. Пенсионная реформа

3. Налоговые меры

В первую очередь, крайне важной мерой мне и моим коллегам представляется возвращение к тем бюджетным правилам, в любой их модификации, которые не позволяют тратить конъюнктурные доходы бюджета в период высокой конъюнктуры рынков энергоносителей и сырья. Причем сейчас – именно такая ситуация.

**Эволюция бюджетных правил
использования конъюнктурных доходов:**

1. До 2004 г. – все конъюнктурные доходы поступали в бюджет текущего года.
2. 2004–2007 гг. – часть поступлений от НДС и экспортной пошлины на нефть, пропорциональная превышению действующей ставки над расчетной, определенной исходя из цены отсечения, резервировалась в Стабилизационном фонде.
3. С февраля 2008 г. по н.в. – применение нефтегазового трансферта, размер которого привязывается к ВВП страны, что не обеспечивает ограничения расходов на «безопасном» с точки зрения бюджетной сбалансированности уровне.
4. Введение дополнительного ограничения на использование конъюнктурных доходов (размер нефтегазового трансферта должен ограничиваться определенным пороговым значением цены на нефть, неизменном на протяжении всего периода бюджетного планирования).

Если мы посмотрим на то, как формировались доходы Стабилизационного фонда, который был создан в 2004 г., то вплоть до 2007 г. ситуация была такая. При прогнозе рассматривались среднесрочные цены на нефть, приблизительно за 10–15 лет. На то время это было примерно 30–35 долл./барр. Дальше рассчитывались доходы бюджета, считаются нефтегазовыми – это НДС, экспортные пошлины. Если фактические цены на нефть были больше, чем те, что были заложены при планировании бюджета, то тогда пропорционально превышению той ставки, которая фактически получается, над ставкой, которая была расчетной по этим двум налогам, средства поступали в Стабилизационный фонд. Это правило с 2008 г., в кризис, было отменено. Вместо него используется такое понятие, как нефтегазовый трансферт, который определяется в процентах от ВВП и не играет роли бюджетного правила, того, которое можно не выполнить, изменив несколько законов сразу, а не только Закон о бюджете. Чтобы переломить ситуацию, которую я описал и которая представляется нам крайне опасной, мы считаем необходимым возвращаться к бюджетным правилам, которые бы жестко ограничивали возможности

государства тратить не те доходы, которые являются средними, а те, которые явно вызваны благоприятной экономической конъюнктурой, превышением цен над их среднесрочным уровнем. Это, на наш взгляд, принципиальный момент, и если мы к нему не вернемся, то, как бы хорошо Минфин не работал и не ограничивал расходы бюджет, вряд ли этот процесс будет эффективным.

Второе, что нужно делать, также лежит в области расходов. Анализ ситуации, которая сложилась после пенсионной реформы, проведенной в прошлом году, показывает, что обязательства, которые взяло на себя наше государство, ему явно не по силам.

| Вызовы налоговой системе и необходимые меры |
|--|
| <p>1. Пенсионная реформа</p> <p>Население стареет: Число лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста увеличится с 330 до 450 в 2020 г.</p> <p>Для удержания коэффициента замещения на текущем уровне (37% в 2010 г. – дефицит пенсионной системы 5,3% ВВП, в 2011 г. – 3,6% ВВП) потребуются:</p> <ul style="list-style-type: none">• ЛИБО нарастающие объемы дополнительного финансирования (0,5% ВВП на 2013 г., 1% ВВП – в 2016 г., 2% ВВП – в 2022 г. и т.д.);• ЛИБО постоянное увеличение тарифов страховых взносов в среднем на 0,5 п.п. ежегодно, т.е. с 26% в 2011 г. до 47% в 2047 г. <p>Выход:</p> <ol style="list-style-type: none">1) повышение пенсионного возраста;2) использование альтернативных источников финансирования пенсионной системы:<ul style="list-style-type: none">- приватизация (стоимость активов, которые потенциально могут быть приватизированы, – 50% ВВП);- доходы нефтегазового фонда в период высокой конъюнктуры мировых рынков энергоносителей. |

Что такое нормальная пенсионная система? Алексей Леонидович Кудрин сегодня уже об этом говорил. Речь идет не о том, что надо экономить на пенсионерах, а о том, что надо рационально расходовать средства Пенсионного фонда. Является ли правильным, когда мы имеем ограниченное количество ресурсов, «размазывать» их на всех – на льготных пенсионеров, на тех людей, которые еще могут работать, – или все-таки надо сосредоточить имеющиеся средства на тех, кто действительно нуждается в поддержке, на действительно пожилых и поэтому неработоспособных людей, а не тех, кто может еще по своему состоянию, по возрасту зарабатывать деньги. Это главный вопрос.

Ситуация, которая, на мой взгляд, сложилась сейчас, кратко характеризуется следующим образом: в этом году дефицит пенсионной системы составил 5,3% ВВП. Михаил Эгонович Дмитриев нам объяснил, и я с ним полностью согласен, это неправильный ход. Этот дефицит снижается в следующем году до 3,6% ВВП, а дальше снова начинает нарастать, если мы хотим удерживать тот коэффициент замещения 37%, который сложился сейчас.

Получается так, что для того, чтобы удержать коэффициент замещения 37%, нужно дополнительно финансировать в 2013 г. еще 0,5% дефицита, а в 2016 г. нам нужно будет покрывать еще 2% дополнительно к тем 3,5%, которые есть сейчас. Другой способ – это постоянное увеличение тарифов страховых взносов, примерно на 0,5 п.п. ежегодно, тогда они достигнут 50% к 2047–2050 г., что вряд ли возможно.

Какой же выход? На мой взгляд, выход в повышении пенсионного возраста. Наши расчеты показывают, что ничего другого предложить нельзя. Кроме того, существуют также альтернативные источники финансирования пенсионной системы, о которых Алексей Леонидович Кудрин сегодня говорил. Это доходы нефтегазовых фондов в периоды высокой конъюнктуры цен, а сейчас высокая конъюнктура цен. Это –

приватизация, по предварительным оценкам, сейчас в России государственных активов, которые могут быть легко приватизированы, 50–60% ВВП.

Вызовы налоговой системе и необходимые меры

2. Реформа налогообложения добывающего сектора, включающая отмену экспортных пошлин

наличие экспортных пошлин означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов.

3. Введение единой ставки НДС

4. Создание эффективной системы налогообложения недвижимости

создание в сжатые сроки кадастра недвижимости, разработка методики массовой оценки недвижимости на основе данных кадастра.

Речь идет о создании системы подушевого обложения, прогрессивного по величине недвижимости, находящейся в собственности налогоплательщика.

Есть и некоторые другие меры, которые, на наш взгляд, надо принять, чтобы ситуация в бюджетной сфере была менее опасной. Это, по-видимому, реформа налогообложения добывающего сектора, которая должна включать в себя отмену экспортных пошлин. Вряд ли можно говорить о модернизации экономики, пока энергоносители внутри страны значительно дешевле, чем энергоносители на мировых рынках. Вряд ли существуют какие-то стимулы, и вряд ли какие-то экономические агенты, будь-то население или предприятие, будут экономить такие ресурсы. Вряд ли модернизация будет осуществляться при нынешних внутренних ценах на энергоносители. В то же время проблема их повышения достаточно сложная. Как показывают наши исследования, если резко одномоментно поднять цены до мирового уровня, отменив экспортную пошлину, то некоторые отрасли будут с трудом выживать. Соответственно, нужен некоторый переходный период, некоторые компенсационные меры. Отмена экспортных пошлин, с одной стороны, означает, что бюджет должен будет компенсировать падение своих доходов с помощью повышения налога на добычу полезных ископаемых. Причем это повышение должно быть большее, нежели потери от отмены экспортных пошлин, просто потому что доходы нефтедобывающих и газодобывающих предприятий будут больше за счет того, что они будут взимать с потребителя внутри страны большее количество денег за счет того, что цены вырастут. Соответственно, эти средства должны быть использованы на то, чтобы снизить налоговое бремя на потребителей энергоносителей.

Существуют еще некоторые направления в налоговой политике, которые надо реализовывать. На наш взгляд, нужно продолжать совершенствовать налог на добавленную стоимость, вводить единую ставку. Наши исследования показывают, что чем больше этот налог имеет ставок и льгот, не считая нормальных освобождений, которые общепризнанны, тем хуже он собирается. В нашей стране он собирается, в общем-то, неплохо для нашего уровня развития системы налогового администрирования. Это приведет к некоторой потере доходов бюджета. Нужно повышать прогрессивность подоходного налога, не повышая ставку и не отказываясь от плоской ставки, а повышая необлагаемый налогом минимум.

Важнейшим вопросом является создание эффективной системы налогообложения недвижимости, но это тема, которая должна занять полдня, поэтому я на ней останавливаться не буду.

В двух словах хотел бы сказать о тех направлениях институциональных реформ в бюджетной сфере, которые также необходимы, потому что при сокращении расходов нужно повышать их эффективность. Россия, на наш взгляд, имеет огромные резервы по повышению эффективности бюджетных расходов. Каждая из тех тем, которые изображены на слайде, заслуживают отдельного обсуждения. Без осуществления этих мер будет трудно сокращать расходы.

| Приоритетные направления бюджетной политики | |
|--|--|
| Формирование базовых условий устойчивого развития бюджетной системы | <i>Реструктуризация системы бюджетных учреждений, расширение финансовой самостоятельности и ответственности за результат, усиление стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств</i> |
| | <i>Совершенствование системы государственных закупок</i> |
| | <i>Совершенствование системы финансового контроля и т.п.</i> |
| Развитие сложных управленческих механизмов (по мере формирования в стране соответствующих институциональных условий) | <i>Совершенствование бюджетного процесса</i> |
| | <i>Совершенствование программно-целевой деятельности</i> |
| | <i>Развитие государственно-частного партнерства и т.п.</i> |

В первую очередь надо провести реструктуризацию системы бюджетных учреждений. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» создает определенные предпосылки для движения в сторону создания стимулов повышения эффективности для бюджетных учреждений. Однако его, очевидно, недостаточно, потому что те нормативные документы, которые его сопровождают, на самом деле реально не меняют ничего. Переход к индивидуальным нормативам финансирования при отказе от сметы и отсутствие какого-либо перераспределения госзадания, кроме как централизованного, вряд ли может способствовать серьезному повышению эффективности. Только в некоторых случаях эффективность может вырасти за счет того, что у некоторых учреждений не будет сметы, а будет субсидия, но это при разумном руководстве, что является сильной посылкой. Вот, в общем-то, все, что дал пока Федеральный закон № 83-ФЗ, хотя заложенные в нем предпосылки могут способствовать дальнейшим реформам.

Следующий блок – это совершеншение системы государственных закупок. Те неприятности, которые создает эта система добросовестным госзакупщикам, всем известны, и то, как она не позволяет бороться с коррупционерами, также всем известно. Но дело, видимо, не только в ней, но и в общем институциональном климате. Тем не менее, здесь существует ряд направлений, которые, безусловно, нужно осуществлять: совершенствование системы финансового контроля, совершенствование самого бюджетного процесса, процесса прогнозирования бюджетных доходов, совершенствование программно-целевой деятельности, институты государственно-частного партнерства. Продолжение внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, который себя в значительной степени скомпрометировал, потому что это сложная реформа и быстрой отдачи никогда и ни в одной стране не дала. Не дала она быстрого результата и у нас. Но это не говорит о том, что не надо идти в этом направлении.

Все это мы обсуждали достаточно подробно. Те, кто не присутствовал на наших сессиях Гайдаровских чтений, могут ознакомиться со стенограммами докладов в открытом доступе на нашем сайте – сайте Института экономики переходного периода, ныне Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (www.iep.ru).

Спасибо за внимание.