

# 1. Роль Налоговой системы в экономике Кыргызстана

Традиционно налоговая система выполняет в экономике несколько основных функций. Среди них сбор необходимых средств для осуществления государственных расходных программ и экономическое регулирование. Рассмотрим особенности реализации этих функций налоговой системы в современной экономике Кыргызстана.

Обеспечение достаточных доходов государственного бюджета является первостепенной задачей налоговой системы страны. В последние годы государство вынуждено было значительно сократить свои расходы, в том числе на стратегически важные сферы образования и здравоохранения. Непосредственной причиной этого стал долговой кризис, заставивший государство резко сократить внешние заимствования и увеличить затраты на обслуживание внешнего долга. Поскольку очевидно, что и в дальнейшем заимствования уже никогда не будут иметь прежних масштабов, единственной устойчивой долгосрочной стратегией предоставления государственных услуг может быть мобилизация необходимых для этого ресурсов в виде налогов. Вопрос о том, какие государственные расходные программы и в каком масштабе необходимы для страны, заслуживает отдельного обсуждения и в данном отчете не рассматривается. Здесь можно только отметить, что для функционирования налоговой системы эффективность и прозрачность расходных программ государства имеют решающее значение. Граждане законопослушно платят налоги только тогда, когда видят и понимают, что их средства действительно расходуются на общественно полезные цели.

С макроэкономической точки зрения увеличение налоговых поступлений является насущной задачей. Это должно позволить сократить дефицит государственного бюджета и обеспечить устойчивость государственного внешнего долга. В согласованной с МВФ программе PRGF содержится требование обеспечения в 2005 году объема налоговых поступлений на уровне 15% ВВП (12.4% ВВП

в 2001 г.). Без выполнения этого требования очень трудно рассчитывать на последующую реструктуризацию государственного внешнего долга Кыргызстана.

К другим макроэкономическим проблемам, в решении которых также велика роль налоговой системы, можно отнести привлечение в экономику страны внешних и внутренних инвестиций, а также увеличение экспорта товаров и услуг. Многие налоги, используемые в международной практике, в том числе и в первую очередь НДС, специально спроектированы таким образом, чтобы стимулировать инвестиции и экспорт. К сожалению, в Кыргызстане пока что эти стимулирующие особенности налогов задействованы явно недостаточно.

Одной из важных задач экономического развития страны является диверсификация отраслевой структуры экономики и ослабление ее зависимости от успехов/неудач всего в нескольких отраслях. Для этого требуется, в частности, чтобы налоговый режим был равномерно благоприятным для всех экономических агентов и не создавал искусственных преференций одним отраслям за счет других (как это происходит сейчас, когда некоторые послабления сельскому хозяйству предоставляются за счет перекладывания налогового бремени на перерабатывающую промышленность).

Одной из основных проблем экономики страны, объясняющих весьма низкую по международным меркам долю налоговых поступлений в ВВП, является наличие обширного сектора теневой экономики. По оценкам Национального статистического комитета доля теневой экономики в ВВП составляет около 25%. Существование такого большого теневого сектора во многом связано с недостатками налоговой системы и, прежде всего, с неравномерным налогообложением разных отраслей или типов предприятий; вследствие этого многие предприятия и граждане вынужденно уходят в «тень», так как они не смогли бы выжить, находясь в официальной экономике и платя все налоги.

Популярной идеей вывода экономики из «тени» является снижение налоговых ставок. Это должно стимулировать расширение налогооблагаемой базы и таким образом компенсировать потери доходов бюджета от уменьшения ставок. Очевидно, что эффект от снижения налоговых ставок зависит от того, какие преимущества получают предприятия, выходящие из тени. Для многих предпринимателей легальный статус сам по себе не является

достаточной компенсацией издержек на уплату налогов (хотя бы и не таких больших, как при ныне действующих ставках). Возможными стимулами могли бы стать получение доступа к относительно дешевым кредитным ресурсам, прекращение неофициальных платежей коррумпированным представителям органов власти, эффективная правовая защита интересов предпринимателей в суде и т.п. Без этих обстоятельств (а многие из них в современном Кыргызстане отсутствуют) снижение ставок не позволяет рассчитывать на существенное расширение налогооблагаемой базы. Кроме того, даже если расширение базы и произойдет, это может затянуться во времени, так как многие потенциальные налогоплательщики будут присматриваться к ситуации и изучать опыт тех, кто выйдет из «тени» первыми. Из сказанного следует, что снижение ставок оправдано только тогда, когда есть основания полагать, что это не приведет к снижению доходов бюджета[1], или есть очень веские причины пожертвовать частью доходов бюджета (которые должны будут компенсироваться за счет других источников). В качестве одной из таких веских причин может рассматриваться устранение налоговых препон к развитию малого и среднего предпринимательства. Эта часть экономики в большой степени полностью или частично находится сейчас в «тени», но может оставаться там только при относительно небольших размерах производства. Таким образом, существующий достаточно жесткий налоговый режим (высокие ставки налогов на доходы, отчислений в Социальный фонд, трудности с зачетом НДС) для крупных предприятий, которые сейчас платят львиную долю налогов, существенно сдерживает рост новых производств, которые в перспективе должны стать основной движущей силой экономики. Часто налоговая система рассматривается как способ экономического и социального регулирования через перераспределение ресурсов между экономическими агентами. В условиях Кыргызстана такое регулирование представляется крайне неэффективным и приводящим к различным нежелательным эффектам. Наличие многочисленных льгот и исключений в уплате налогов является одной из важнейших причин, побуждающих тех, кто не может воспользоваться этими льготами, уходить в «тень». Следовательно, обеспечение нейтральности налоговой системы является неотложной задачей.

---

[1] Примером такого снижения является уменьшение высшей ставки подоходного налога с 33% до 20%, что не привело ни к каким отрицательным последствиям для налоговых сборов. По-видимому, налогоплательщиков, плативших подоходный налог по ставке 33%, почти не было.