

5.1 Польша

Несмотря на сопоставимую величину налоговых ставок, польские фискальные органы собирают по отношению к ВВП почти в три раза больше налогов, чем их кыргызстанские коллеги. От части эту большую разницу можно объяснить чисто историческими и географическими факторами – длительностью функционирования государства и его органов (в том числе финансово-казначейских), сформированным демократическим обществом, принадлежностью к европейскому культурному кругу, процессом интеграции в Европейский союз. Часть различий вытекает из отличий польской структуры экономики, в которой сельское хозяйство и мелкая торговля занимают заметно меньший удельный вес. Однако почти шестикратную разницу в сборе подоходного налога с физических лиц трудно списать на культурные факторы и разницу в структуре доходов населения.

Важнейшим опытом польской фискальной системы является самообилизующий механизм уплаты налогов. Заключается он в тесной связи уплаты отдельных налогов с получением из бюджета государства некоторых благ. Бесплатное здравоохранение зависит в Польше от уплаты взносов по страхованию здоровья в рамках подоходного налога и взносов по социальному страхованию. Гражданин, который уклоняется от уплаты этих налогов, не имеет права на бесплатное лечение. В Польше действует строгое закрепление уплачиваемых взносов по страхованию здоровья к региональной (или отраслевой) больничной кассе. Каждая из этих касс располагает определенным бюджетом и согласно ему гарантирует застрахованному тот или иной объем бесплатных услуг в учреждениях (центрах, отделениях) по охране здоровья, с которыми она подписала контракт. Пациент, прикрепленный к одной больничной кассе, может получить бесплатную медицинскую помощь только в тех медицинских учреждениях, которые подписали контракт по возмещению расходов по лечению с его больничной кассой. Соблюдение принципа «закрепления» настолько строгое, что приводит иногда и к большим издержкам (известен случай, когда больница отказалась принять пациента, привезенного скорой помощью, что привело к смерти пациента), однако это очень дисциплинирует налогоплательщиков.

Введение такого обязательства по контролю за уплатой взносов на социальное страхование вместе с уплатой подоходного налога в учреждениях здравоохранения в Кыргызстане заставило бы

налогоплательщиков регулярно уплачивать взносы. Дополнительно следовало бы ввести в бюджет механизмы рефинансирования учреждением здравоохранения расходов по лечению только застрахованных пациентов, что мобилизовало бы эти учреждения к более тщательному контролю за тем, имеет ли пациент право на бесплатное лечение.

Второй механизм налогового самоконтроля заключается в связи между размерами пенсии и уплаченными в пенсионный фонд взносами. С 1 января 1999 года в Польше вступила в законную силу пенсионная реформа, которая распространяется на лиц, рожденных после 31 декабря 1948 года. По старой системе постоянный взнос в размере 45% заработной платы-брутто (т.е. вместе с подоходным налогом) попадал в бюджет государства и через систему расчетов учитывался впоследствии при начислении пенсии.

По новой системе 24% заработной платы-брутто попадает на индивидуальный счет в пенсионном фонде, которым управляет частная фирма, и непосредственно переводится на счет будущей пенсии. 21% заработной платы-брутто пополняет бюджет и служит для финансирования пенсий рассчитанных по старой системе, а также минимальной пенсии, гарантированной государством по новой системе. Минимальная пенсия, которая выплачивается из бюджета, должна обеспечить социальный минимум пенсионера, на случай неудачных инвестиций пенсионного фонда. Ее размер, однако, пропорционален размеру сделанных пенсионером взносов в пенсионный фонд.

Как видно из вышеизложенного, в Польше даже до реформы пенсионной системы существовала зависимость между размером перечисляемых работающим взносов, и размером его будущей пенсии. Проведенная реформа дополнительно укрепила эту связь. Работающие настолько заинтересованы в проверке состояния своего пенсионного счета, что повсеместно стали контролировать при помощи интернета и по телефону регулярность и своевременность перевода взносов работодателем на именной счет работающего в пенсионном фонде.

Очередным фактором, отличающим польскую налоговую систему от кыргызской, является фундаментальная роль, которую играет ежегодная декларация о доходах налогоплательщика. В конце апреля каждого года истекает срок подачи в казначейские органы декларации о полученных доходах и уплаченном подоходном налоге. Для облегчения администрирования по декларациям,

каждому налогоплательщику приписан идентификационный налоговый номер. После подачи налогоплательщиком декларации, Налоговое управление проверяет достоверность каждой декларации, а часть налогоплательщиков проходит «рутинный» контроль. Обязательной проверке подлежат все покупатели автомашин и недвижимости, информация о которых поступают через органы регистрации автомашин или купли-продажи недвижимости. Такой контроль ограничивает, к примеру, возможность покупки домов через подставных лиц, которые во время проверки оказываются не в состоянии документировать источник доходов.

Для увеличения доходов бюджета Кыргызской Республики необходимо последовательно расширять круг лиц, обязанных представлять ежегодную декларацию о доходах, и на этой основе проводить регулярные проверки лиц, у которых сумма задекларированных доходов не соответствует информации о расходах.

Следует подчеркнуть, что внедрение системы обязательного представления налоговой декларации вводилось в Польше с трудом. Ежегодные расчеты с фискальными органами популяризировались путем предоставления различных налоговых льгот – строительных, ремонтных, образовательных, здравоохранительных и др., – которые разрешали вычесть из налоговой базы средства, потраченные на ремонт или покупку квартиры, затраты на образование и здравоохранение свое и своих детей, и тем самым значительно уменьшить сумму обязательств по подоходному налогу. Такая политика позволила также государству направлять значительные расходы на финансирование конкретных отраслей и сфер экономики.

Введение в Кыргызстане вычета расходов на здравоохранение и образование, подтвержденных документами, из налоговой базы подоходного налога должно способствовать популяризации декларации о доходах и позволило бы лучше контролировать доходы учреждений здравоохранения и образования, а также увеличить активность общества в областях, в которых государство явно не справляется своими силами.

Большую роль в популяризации сдачи подоходных деклараций в Польше играют средства массовой информации, которые посредством пропаганды образования в обществе создали у граждан потребность в знаниях, позволяющих уменьшить налоговую нагрузку в рамках существующего законодательства. Дополнительно надо отметить роль, которую средства массовой

информации играют в контроле добросовестности и порядочности высших государственных чиновников и политиков, которые, согласно польскому законодательству, обязаны подавать кроме декларации о налогах также имущественную декларацию, доступную для общества. Это позволяет избирателям сравнивать официальные доходы чиновников и политиков с полученными доходами и накопленным ими имуществом, что, безусловно, значительно укрепляет налоговую систему и ограничивает коррупцию.

Завершая анализ польского опыта, мы хотим обратить внимание на значение реальной заработной платы в сборе и администрировании налогов. Кыргызстан может послужить примером для анализа отрицательных эффектов замораживания заработной платы в бюджетной сфере, в результате которого была прервана связь между исполняемой работой и вознаграждением. В Польше, даже в годы самого большого обесценивания заработной платы, вознаграждение работников бюджетной сферы обеспечивало с избытком уровень социального минимума и при высоком уровне безработицы представляло собой сильный стимул, позитивно влияющий на дисциплину работников. В Кыргызстане заработная плата работников бюджетной сферы в значительной степени перестала выполнять эту роль. Место работы ценится, если позволяет получать дополнительные доходы (конечно, положительное значение имеет также и психологический фактор, когда человек имеет работу, а не сидит безработным). В результате патология использования места работы с целью получения дополнительных, часто незаконных, доходов переродилась в повседневность реальной жизни республики. В крайних случаях за получение места работы, позволяющего иметь дополнительные доходы, необходимо платить. Для улучшения качества функционирования бюджетной сферы и налоговой администрации следует вернуть официальной заработной плате статус главного мобилизующего фактора для работников. Конечно, ограничения бюджета государства не позволяют провести безотлагательное корректирующее повышение заработной платы, однако бесспорный реальный рост заработной платы в бюджетной сфере в ближайшие годы должен стать одним из главных элементов реформы государственного управления.

Связь между реальной заработной платой и налоговыми поступлениями имеет еще одно измерение. Замораживание реальной заработной платы в бюджетной сфере трансформируется в спад реальных доходов ее работников, вследствие чего происходит

реальное снижение поступлений подоходного налога и взносов в фонд социального страхования. Дополнительное снижение доходов бюджета имеет место за счет того, что уровень заработной платы в бюджетной сфере влияет на общий уровень заработной платы в экономике.