

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ПУТИ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Н.С.ДЖАПАРОВА, Центр экономических исследований НАН КР

*Деньги – тяжелое бремя жизни,
но облегчить его помогут налоги*

Искусство налогообложения, по словам Жана Поля Кольбера - казначея Луи XVI, - состоит в ошипывании гуся так, чтобы получить наибольшее количество пера при наименьшем шипении. Мудрость Кольбера актуальна и сегодня, так как во всех странах СНГ пересматриваются действующие налоговые системы и постоянно ищутся возможные пути улучшения собираемости налогов для того, чтобы уменьшить разрыв между государственными расходами и извлекаемыми доходами. Однако нужно учитывать, что провалы в этой области могут привести к экономическому спаду.

Везде и во все времена не любили платить налоги. Поэтому создание работоспособной и справедливой системы, в которой не слишком распространено уклонение от налогов и которая пополняет государственную казну, обеспечивая функционирование правительства, не может быть простым делом. И наше государство, и все бывшие страны Союза стартовали к рыночной экономике, имея при этом наследие прошлого режима.

При прежней системе сбор налогов был делом банальным. Это бремя накладывалось на них посредством низких и невыплаченных заработных плат, перекоса цен и почти всеобщего использования так называемого налога с оборота, взимавшегося с валового производства предприятия, а не с его доходов. Поскольку производство было сосредоточено в государственном секторе и жестко контролировалось органами планирования и поскольку количество и цены продаваемых товаров также определялись государственными бюрократами, государство просто должно было установить, какая доля производимого необходима для удовлетворения его собственных нужд. Уклонение от налогов было практически невозможно, равно как и неуместно, поскольку государство всегда могло напечатать требуемые деньги и профинансировать свои нужды посредством инфляции или потребительского дефицита.

Крах прежней системы потребовал от нового

правительства изменения форм налогообложения, и взамен прежних налогов появились новые или же были просто изменены старые. С увеличением количества налогов затраты на их сбор возросли, при этом, естественно, общественное согласие уменьшилось.

Действовавшая до 1 июля 1996 г. система налогов Кыргызской Республики состояла из 12 республиканских и 12 местных налогов и сборов. Существование большого количества законодательных актов и налогов, двойного обложения одних и тех же объектов усложняло деятельность хозяйствующих субъектов, предпринимателей и вело к большим затратам в администрировании и общему отсутствию знаний о своих обязательствах по налогам у большинства налогоплательщиков.

Введенный с июля 1996 г. Налоговый кодекс является сводом законоположений по всем налогам, их администрированию, налоговым действиям налогоплательщиков на территории Кыргызской Республики, за исключением таможенных пошлин, сборов, платежей, регулируемых таможенным законодательством. Принятие Налогового кодекса повлекло за собой отмену ряда налогов, а именно: временного 5 %-го налога с розничного товарооборота, розничной торговли и оказания услуг населению; налога на производственное имущество.

Отмена этих двух налогов уменьшила потенциальное налоговое бремя, рассчитанное в первом случае как 5 % от суммы розничного товарооборота и оказания услуг населению, во втором - как 1,2 % от стоимости производственных фондов, которые вместе составляли больше 1 % к ВВП. В 5 раз уменьшилась величина процентов (пени), начисленных за просроченные платежи, так как средняя учетная ставка НБ КР составила в течение года примерно 0,1 % в день (ранее 0,5 %).

За последние пять лет налоговая система претерпела существенные изменения и намечается поэтапное введение в действие предложений «Концепции совершенствования налоговой политики

в Кыргызской Республике».

Из наиболее важных изменений, произошедших с введением Налогового кодекса, по видам налогов можно отметить следующие:

По налогу на прибыль:

применение единой ставки налога в размере 30 % вместо ранее действовавших различных ставок (от 15 до 50 %);

включение в состав расходов, связанных с получением доходов, затрат на предоставление материальных и социальных льгот работающим;

применение увеличенных коэффициентов амортизации, что позволило хозяйственным субъектам уменьшить налогооблагаемую прибыль и своевременно обновлять свой производственный потенциал;

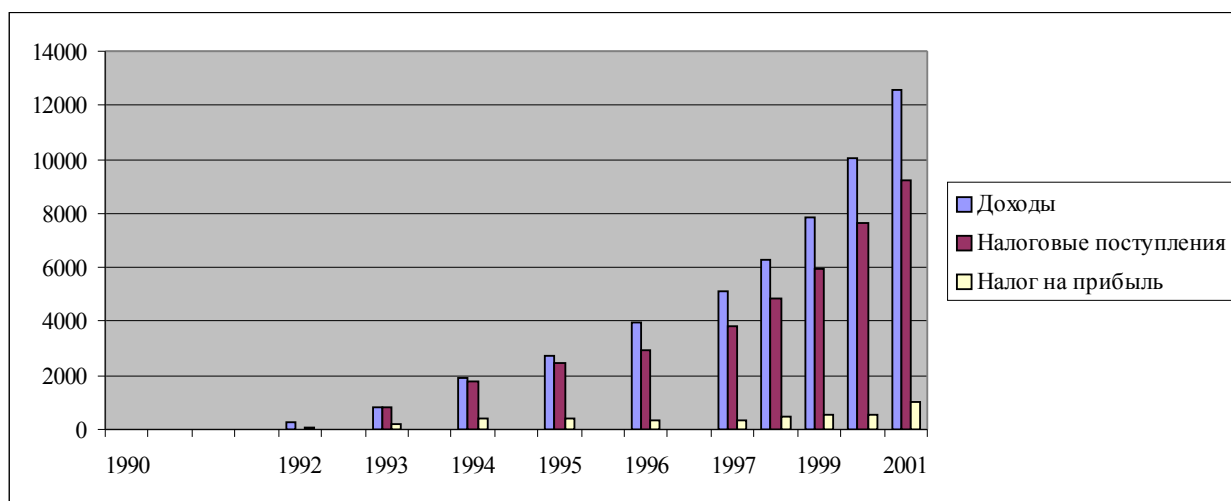
снижение ставок налогов на дивиденды и проценты, выплачиваемые юридическим лицам, с 15 до 5 %;

освобождение производителей сельскохозяйственных продуктов от уплаты налога на прибыль;

сокращение количества налоговых льгот; рост убыточных предприятий обусловил падение удельного веса налога (см. таблицу).

Анализируя динамику налога на прибыль за период 1990-2001 гг., можно отметить, что с 1990 по 1995 г. наблюдалась тенденция роста. В 1996 и 1997 гг. - снижение поступлений на 15 и 10 % по сравнению с предыдущими годами. И уже с 1998 по 2001 г. - ежегодный рост поступлений по налогу на прибыль в общих доходах госбюджета (см. таблицу и рис.1).

Рис.1 Динамика поступлений доходов, налоговых поступлений и налога на прибыль в госбюджет КР за период 1990-2001 гг., млн.сом.



В Концепции совершенствования налогообложения предлагается снизить ставки налога на прибыль. Однако Минфин КР, сделав неутешительный прогноз поступлений на следующий год, предлагает эту ставку повысить. В первоначально предложенной концепции целью реформирования являлась легализация реальной прибыли хозяйствующих субъектов. Министерство финансов КР и этот положительный прогноз о легализации доходов ставит под сомнение.

По налогу на добавленную стоимость.

С начала действия Налогового кодекса был установлен порядок взимания НДС со странами дальнего зарубежья (согласно двусторонним соглашениям) по принципу «места назначения», при котором импорт подлежит обложению НДС на таможенной границе Кыргызской Республики. А экспорт в эти страны облагается по нулевой ставке, что значительно облегчает администрирование сбора этого налога и стимулирует экспорт товаров и услуг. Был внедрен порядок, при котором хозяйствующие субъекты с общим годовым оборотом, не превышающим установленного правительством республики регистрационного порога, не являются плательщиками НДС, а также порядок, при котором налоговое обязательство по НДС возникает не при

оплате за поставку, а при его отгрузке, что ужесточило требование финансовой дисциплины при осуществлении поставок, направленных против роста дебиторской задолженности.

НДС является основным косвенным налогом и единственным в республике, удельный вес которого постоянно возрастал с 1993 по 1999 г. По рекомендации МВФ, в Кыргызстане было принято взимание НДС по «месту назначения» и в связи с этим подписаны межправительственные соглашения с Казахстаном (1997 г.), Узбекистаном (1998 г.), Таджикистаном, Украиной и в многостороннем порядке - с Азербайджаном, Грузией, Арменией, Белоруссией, Молдовой, и уже в 2001 г. - с Российской Федерацией. В январе 2001 г. парламент ратифицировал эти соглашения. Применение вышеуказанного принципа позволило увеличить налоговые поступления по НДС. Действовавшая 20 %-ная ставка НДС не изменялась, а изменилась лишь база налогообложения. Также был поднят регистрационный порог уплаты НДС со 100 тыс. сом. до 300 тыс. сом., тем самым было увеличено количество льготников по этому виду налога. Динамика наглядно видна в таблице и на рис. 2.

Концепция совершенствования налогообложения в КР по данному виду налога предусматривает

следующее:

- 1) реформирование регистрации по НДС;
- 2) восстановление зачетной системы НДС, которую до этого считали неэффективной;
- 3) восстановление поэтапной уплаты;
- 4) взаимосвязку системы взимания НДС с упрощенной системой налогообложения;
- 5) пересмотр освобожденных поставок и создание единой системы администрирования НДС на импорт и производство.

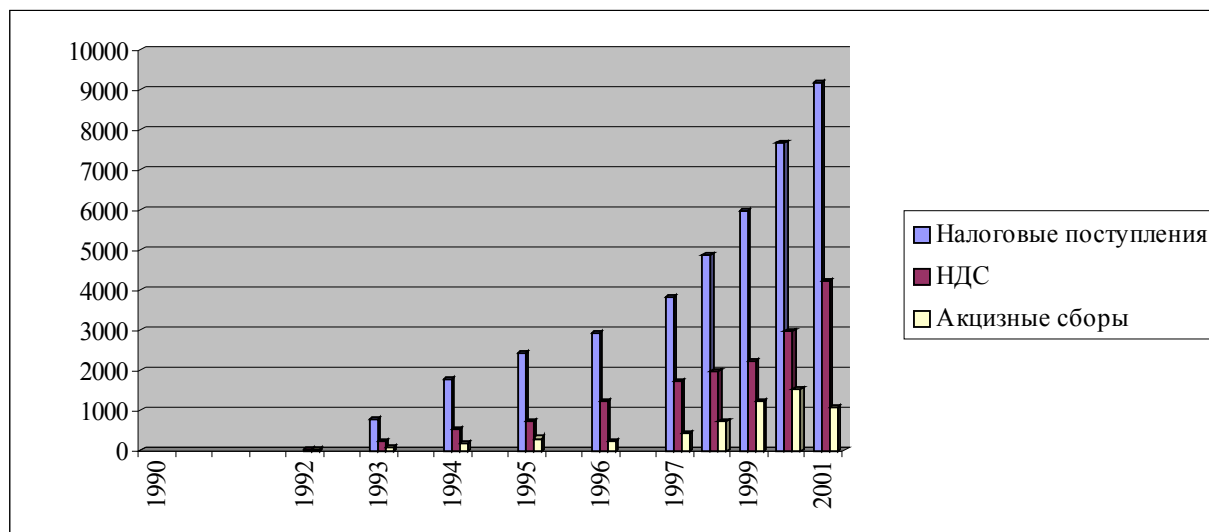
По акцизному налогу.

С 1996 г. политика по этому виду налога была нацелена на поддержку производителей путем снижения акцизных ставок на производимую продукцию и повышения ставок на соответствующую импортную продукцию. Ставки акцизного налога, действовавшие до принятия Налогового кодекса, ставили производителей подакцизной продукции в более ущемленное положение по сравнению с субъектами, импортирующими эти товары. Кроме того, по оценке специалистов, в пересчете на процентные ставки к оптовой цене товара, ставка акцизного налога на производимые товары была

выше, чем на импортируемые. Акцизные ставки на производимую продукцию в республике были значительно снижены, а на отдельные изделия установлены нулевые ставки. Ставки акцизного налога на ввозимые товары по сравнению с действующими ставками возросли в 1,7-3 раза. Также были определены сроки уплаты акцизного налога по маркируемой подакцизной продукции в момент приобретения акцизных марок, что в значительной степени снизило возможность возникновения недоимки по акцизному налогу, а в данной группе товаров полностью ее исключило. В Налоговом кодексе был введен порядок, при котором при производстве подакцизной продукции принимается к зачету акцизный налог за приобретаемое сырье (спирт, виноматериалы, табак ферментированный как ввозимый, так и производимый в республике). Это привело к тому, что при взимании акцизного налога на готовую алкогольную и табачную продукцию исключается двойное налогообложение, что значительно влияет на снижение цены подакцизного товара.

В таблице и на рис. 2 прослеживается динамика поступлений по акцизам.

Рис.2. Динамика поступлений НДС и акцизных сборов в госбюджет КР, млн.сом.



Предлагаемая программа совершенствования акцизного налога предполагает реформировать процесс его взимания путем поэтапного перехода на принцип «страны назначения», при этом предусматривается:

- создание законодательной базы;
- подготовка и принятие международных соглашений и корректировка национального законодательства;
- создание единой ставки учета и контроля при взимании и за применение акцизных марок без ведомственного разделения;
- создание гибкой системы принятия ставок акцизного налога, позволяющей в минимальные сроки производить их корректировки, как, например, в соседних государствах (Казахстане, Узбекистане).

По земельному налогу.

Установлен порядок, при котором, в соответствии с Налоговым кодексом, юридические

лица, а также крестьянские и фермерские хозяйства, для которых земля является основным средством производства, уплачивают только земельный налог. Это значительно облегчило ведение учета и отчетности для сельскохозяйственных производителей и создало стимул для эффективной работы, улучшило их администрирование.

Однако ставка налога зависит от типа земли и площади облагаемых налогом земель. В связи с этим ставки приходится часто корректировать. Это наглядно видно в таблице, где представлены изменения поступлений по земельному налогу в госбюджет КР в период с 1993 по 2000 г.

В Концепции совершенствования налоговой политики предлагается увеличить ставки земельного налога в среднесрочный период и дальнейшее его взимание осуществлять исходя из рыночной стоимости земли.

По подоходному налогу.

Принципиальные отличия налогообложения физических доходов в Налоговом кодексе от ранее действовавшего порядка заключаются в следующем: предусмотрено равенство налогоплательщика перед законом об обязанности декларировать собственные доходы и уплачивать налоги; расширен охват налогоплательщиков; отменен ряд налогов; либерализованы ставки подоходного налога, сохранены в измененном виде определенные льготы остро нуждающимся категориям граждан.

В настоящее время ставки подоходного налога носят прогрессирующий характер. Снижение бремени произошло из-за роста безработицы и сокращения числа занятых в государственном секторе - основных плательщиков налога.

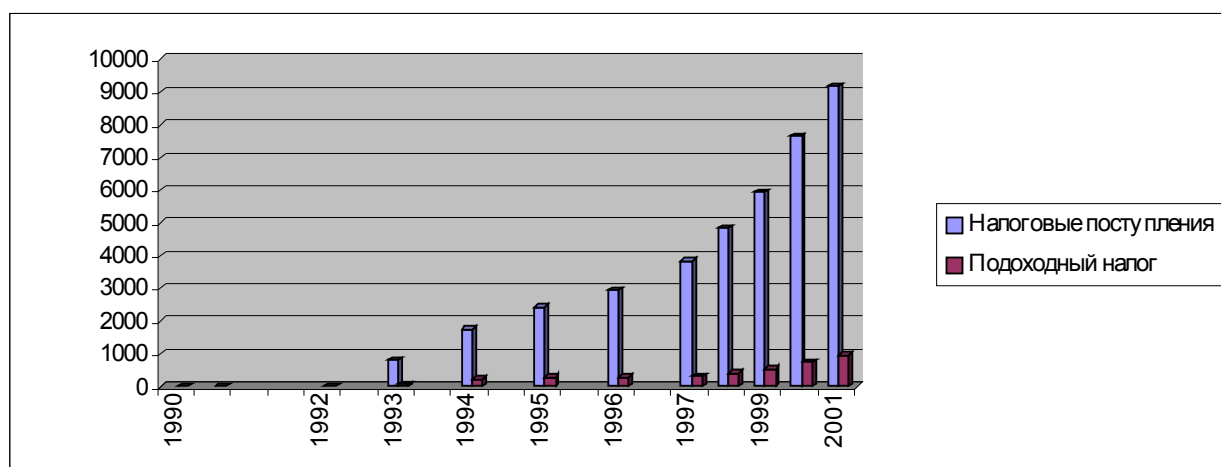
В республике сложился нерегулируемый рынок труда. Работодатели нанимают рабочих по мере необходимости, не обещая им ничего, помимо поденной платы (иногда безответственные хозяева не делают даже этого). Ищущие работу, соглашаются и

на эти условия, поскольку им платят наличными. Такое совместное уклонение от налогов становится возможным из-за изменения способов зарабатывания средств существования.

В настоящее время деньги зарабатывают самыми разнообразными способами, и государство не в состоянии контролировать эти денежные потоки. Многие занятые в теневой экономике не только уходят от уплаты налогов, но и увеличивают свои доходы. Увеличиваются наличные расчеты в малом предпринимательстве, и государство испытывает трудности при контроле таких негласных выплат из рук в руки, где не контролируются доходы и расходы. В связи с этим вполне обоснованно внедрение, наряду с принятой практикой обложения совокупного дохода, упрощенной системы налогообложения, первое действие которой - взимание подоходного налога на патентной основе.

В таблице и на рис. 3 показана динамика поступлений по этому виду налогов.

Рис.3. Динамика поступлений подоходного налога в госбюджет КР, млн.сом.



Для эффективного сбора этого вида налога с января 2002 г. введены фиксированная ставка подоходного налога и упорядоченная система патентирования.

Совершенствование налоговой системы - проблема чрезвычайно многогранная и может быть разделена на ряд частных, а именно:

- введение монополий на ряд товаров;
- ограничение доходов естественных монополистов;

- налоговое стимулирование инвестиционного процесса и производителей и др.

Из вышеизложенного следует, что на протяжении ряда лет выполнялась огромная работа по совершенствованию налоговой политики. Однако налоговая система претерпевает сложный эволюционный процесс, и Налоговый кодекс требует изменений, которые будут стимулировать развитие производства и рост экономики.

В условиях рыночных отношений сочетание налогово-бюджетного и кредитно-денежного механизма служит наиболее эффективным инструментом воздействия на развитие производства и предпринимательской деятельности, на структуру и объемы хозяйства. Налоги являются регулятором не

только экономического развития предприятий, но и малых доходов граждан. Налоги на доход, имущество и потребление составляют костяк любой налоговой системы. В структуре налогов ведущее место занимает налог на прибыль, велика также роль НДС при значительно меньшей доле личного подоходного налога. Возможности прогрессивных сдвигов в структуре налогов ограничены неразвитостью рынка и рыночной оценки факторов производства - земли, имущества, труда.

Система налогообложения имеет целью свести количество взимаемых налогов к минимуму и обеспечить взаимосвязь величины налогов и источника его уплаты. В связи с этим необходимым является детальный анализ существующих в республике налогов, их видов и источников, а также их соответствия налоговому законодательству, творческое изучение зарубежного опыта.

В развитой экономике налоги служат как для регулирования экономического роста, так и в интересах проводимой социальной политики. В Кыргызстане происходит становление налоговой системы, соответствующей рыночной экономике. Противоречивое влияние на налоговый процесс оказывают спад производства, рост цен, взаимная

задолженность предприятий и др. На темпах поступления основных налогов в бюджетную систему сказываются и такие факторы, как: рост оптовых, потребительских цен и расчетов по бартеру, непрохождение платежей, некон

Доходы и налоговые поступления в госбюджет КР в период 1990-2001 гг., млн.сом.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Доходы	17,110	30,262	252,4	847,9	1891,2	2745,9	3933,3	5090,3	6262,7	7828,7	10039,6	12543,6
Налоговые поступления				795,8	1763,9	2432,2	2947,0	3839,2	4865,0	5954,0	7675,8	9187,9
Подходный налог	0,8115	1,8515	12,3724	73,4	225,2	287,0	288,2	331,8	405,4	546,2	753,8	960,9
Налог на прибыль	1,7885	3,368	31,233	230,0	434,6	433,2	372,1	336,1	452,4	567,6	572,8	993,7
НДС			39,775	233,9	528,8	739,8	1247,	1728,3	1965,8	2253,1	2976,2	4221,4
Акцизные сборы			13,699	74,2	172,4	308,3	254,7	451,5	722,2	1252,6	1518,4	1102,6
Налог с физических лиц-владельцев транспортных				0,1	1,3	1,3	1,9	3,2	5,4			
Налог с юрид. лиц-владельцев транспортных средств				33,6	58,2	78,4	79,9	103,8	127,9	176,8		
П.Ч. С. и Л.				55,2	104,3	141,0	159,2	212,1	288,4	382,8		
Земельный налог с физ. лиц				0,8	12,6	17,9	16,7	39,1	20,0	21,1		
Земел. налог с юрид. лиц				4,1	45,7	54,5	105,6	235,2	271,0	177,8		
Налоги на межд. торговлю и внеш. операции				29,9	47,3	134,3	196,6	244,9	380,5	306,6		

вертируемость мягких валют, большие скопления на складах готовой продукции, не находящей сбыта.

Изменения, происходящие в налоговой политике, нацелены прежде всего на укрепление дисциплины налоговых сборов, рост доходов бюджета за счет увеличения налогооблагаемой базы, что дает возможность снизить и стабилизировать цены, на снижение инфляции.

Поддерживается строго функциональный характер налоговых льгот. Отменены именные льготы и совершенствуется механизм предоставления льгот, стимулирующих развитие производства товаров народного потребления, освоение новых технологий, развитие производств экспортной ориентации, импортозамещения. Налоговые льготы имеют два уровня. Первый - налоговые законы, устанавливающие льготы многодетным семьям, малым предприятиям. Второй - указы Президента и постановления Правительства, предусматривающие льготы по видам сырьевой продукции, отдельным отраслям и т.п. О первых известно много, о вторых - ничего. Налоговые льготы должны иметь ясный, строгий, гласный, правовой порядок действия, как и все, что связано с налогами.

В связи с вышеизложенным, предлагаем меры, направленные на повышение эффективности сбора налогов:

1. Контроль Таможенной инспекцией ввоза на территорию республики товаров из дальнего зарубежья, осуществляемого автомобильным

транспортом. Обеспечение полноценной информацией налоговой службы по ввозу и вывозу продукции

2. Контроль ГАИ совместно с налоговыми органами поступления налогов с владельцев транспортных средств.

3. Инкассация наличных денежных средств учреждениями банков, а также контроль над соблюдением лимита кассы на предприятиях и в организациях.

4. Обеспечение Национальным банком и учреждениями банков нормального функционирования взаиморасчетов между предприятиями и организациями.

5. Снижение ставки налогов на прибыль и НДС.

6. Обеспечение Казначейством своевременного зачисления налогов и платежей в бюджет.

7. Налаживание сбора информации, необходимой для целей налогообложения.

Налоговая реформа исходит из полного равенства существующих форм собственности, учета всех видов получаемых юридическими и физическими лицами доходов, независимо от вида и характера деятельности, единого подхода при определении размеров налогообложения, установлении льгот и налоговых ставок.

Естественно, трудно ожидать, что сразу появится взаимосвязанная, четкая, стройная налоговая система.

Н.С.Джапарова

Прежде всего необходимо определить принципы ее построения. Порядок и условия взимания налогов будут отрабатываться и уточняться на практике.