

Российская Газета

20 октября 2004

Регионы просят налогов

И забывают, что центр забирает их вместе с расходами

Александр Андряков
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
ЭКСПЕРТНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ГРУППЫ

В ПОСЛЕДНЕЕ время много говорят о том, что федеральный центр забрал слишком много налогов, оставив регионам и муниципалитетам сущие крохи. Действительно, в результате налоговой реформы в России резко сокращается число налогов, приблизительно с 50 до 15. Из них федеральный статус будут иметь примерно 10 налогов.

Кажется, перекося в сторону центра очевиден. Однако это не совсем так. А если разобраться, то совсем не так. Это означает лишь то, что введение и регулирование этих налогов относится к компетенции федерального правительства, а вовсе не то, что все сборы от налогов "сливаются" в федеральный бюджет. Кстати сказать, в среднем по стране в 2005 году регионы не досчитаются лишь 3,4 процента налоговых доходов. Ведь за регионами и муниципалитетами закрепляются доли от федеральных налогов. И зачастую немалые! Причем делается это на длительный срок, что и зафиксировано в поправках к Бюджетному и Налоговому кодексам.

Например, в бюджеты регионов идут 100 процентов подоходного налога и акцизов на алкогольные напитки, 73 процента налога - на прибыль. Как видим, региональные администрации вовсе не лишаются стимулов для развития налоговой базы своих территорий. Хотя по некоторым налогам в 2005 году все-таки ожидаются существенные перемены. Например, произойдет значительное перераспределение НДС на нефть в пользу федерального бюджета, а сборы от водного налога полностью отойдут к центру. Кроме того, будет отменен налог на рекламу и увеличена федеральная ставка налога на прибыль - с 5 процентов до 6,5 процента.

Насколько ощутимо отразится это на балансе региональных бюджетов? Основное бремя потерь от снижения до 5 процентов региональной доли НДС на нефть ляжет исключительно на нефтедобывающие регионы. Налог на рекламу в значительной мере (около 60 процентов всех поступлений по стране) в основном собирают в Москве. Однако и там он составляет лишь около 1,5 процента налоговых доходов.

Что касается перераспределения налога на прибыль в пользу федерального бюджета, то это связано с инициативой правительства, которое с 2005 года берет на себя расходы по финансированию льгот инвалидам. Здесь, конечно, все не так однозначно. В 2004 году ожидается, что по этому налогу (по ставке 1,5 процента) удастся собрать 46-50 млрд. рублей. А объем финансирования льгот инвалидам, планируемый на следующий год (с учетом замены их на денежные выплаты), превышает 100 млрд. рублей. Получается, что федеральное правительство забирает у регионов заметно меньше доходов, чем нужно для финансирования этих обязательств. Но не следует забывать, что сегодня, когда инвалиды получают льготы "в натуральном виде", регионы тратят на них заметно меньше той суммы, которую хотят забрать в центр, зачастую недофинансируя свои обязательства по предоставлению льгот инвалидам. Что из этого следует? То, что влияние перераспределения налога на прибыль будет различным: чем больше регион

финансировал льготы инвалидам, тем менее чувствительным будут для его бюджета потери от перераспределения доходов от налога на прибыль.

Справедливости ради надо сказать, что для некоторых регионов последствия введения новой системы межбюджетных отношений окажутся весьма существенными. По нашим подсчетам, это в наибольшей мере коснется 10 регионов. В первую очередь речь идет о нефтедобывающих территориях. Однако многие из них достаточно богаты, поэтому, имея такой "запас прочности", они и после перераспределения налогов не перейдут в разряд бедных.

Да и для всех других регионов ничего угрожающего не предвидится. В этом году ожидается, что поступления от налога на прибыль и подоходного налога вырастут примерно на 30 процентов. Они зависят от темпов экономического роста и роста доходов населения. И то и другое - на подъеме. Если так пойдет и дальше, а инфляция не вырвется за 10 процентов, то регионы всего за год и только за счет этих двух налогов смогут компенсировать свои потери от перераспределения доходов.

Но все это не значит, что отпадает необходимость в федеральной помощи регионам. Она остается как незыблемый элемент межбюджетных отношений. Без нее не обойтись регионам с низким социально-экономическим развитием, невозможно обеспечить единый минимальный уровень предоставления бюджетных услуг на всей территории страны.

Сегодня уже сложилась определенная структура оказания федеральной помощи регионам, которая и закреплена в поправках к Бюджетному кодексу. Основной поток средств "поддержки из центра" идет через пять фондов, формируемых в федеральном бюджете. В 2005 году регионам планируется выделить 368 млрд. рублей. При этом 30 млрд. рублей пойдут в некий резерв, который будут использовать для смягчения перехода отдельных регионов к новой системе разграничения полномочий. В основном - на выплаты детских пособий. Кроме этого от 5 до 10 млрд. рублей может быть направлено на сглаживание бюджетных проблем в тех регионах, которые перейдут на замену льгот денежными выплатами.

Кстати, одной из интриг в межбюджетных отношениях ближайших лет будет как раз переход на денежную компенсацию льгот. На региональный уровень переданы три большие категории льгот - ветеранам труда и труженикам тыла, а также детские пособия. Это означает, что именно региональные власти будут определять объем и форму предоставления льгот. Детские пособия всегда выплачивались в денежной форме, и здесь все ясно. Эти выплаты уже учтены в балансе перераспределения расходов между федеральным и региональным уровнем. А вот судьбу льгот ветеранам труда и труженикам тыла (а это 15,7 миллиона человек) предстоит в самое ближайшее время решить региональным властям.

Для того чтобы платить людям деньгами, потребуется от 113 млрд. рублей (при выплате 600 рублей в месяц на человека) до 38 млрд. рублей (при выплате 200 рублей). Сегодня же затраты региональных бюджетов на предоставление этих льгот в натуральном виде можно оценить в 20-40 млрд. рублей без учета льгот по жилищно-коммунальным услугам. При этом расходы чрезвычайно неравномерно распределены по регионам. Кто-то финансирует льготы в большей мере, а кто-то недоплачивает предприятиям, которые бесплатно предоставляют услуги льготникам. По этой причине одним регионам даже выгодно перейти на денежные льготы, усилив адресность и прозрачность предоставления социальной поддержки, а другим - вовсе нет.

Еще одна интрига межбюджетных отношений будущего года - отмена беспроцентных бюджетных ссуд из федерального бюджета. Эти "бесплатные" деньги смягчали

последствия решений центра на бюджеты регионов (например, при индексации зарплат бюджетникам).

Понятно, что регионы при первой возможности стремились взять бюджетную ссуду, чтобы не кредитоваться на рынке. При новой конструкции межбюджетных отношений федеральные решения уже не оказывают непосредственного влияния на балансы региональных бюджетов. Поэтому беспроцентные бюджетные ссуды и отменили.

Какова же цена этого вопроса для регионов?

Обороты по федеральным ссудам в 2003 году составили около 19 млрд. рублей. Если бы такие же деньги регионы брали у банков на полгода под 10 процентов годовых, это стоило бы им около 1 млрд. рублей. Общая задолженность регионов по ссудам на начало этого года составляла 50 млрд. рублей, и годовое обслуживание кредитов такого объема обошлось бы им в 5 млрд. рублей. Как видим, речь идет не о такой уж большой цене вопроса. Но зато отмена "дармовых" ссуд станет стимулом для укрепления бюджетной дисциплины. Значит, пойдет на пользу и регионам, и федеральному бюджету.