

ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 338.23:336.2(517.3)
ББК 65.261.41.-18(5Мон)

В. И. САМАРУХА
*доктор экономических наук, профессор,
Байкальский государственный университет экономики и права*

Д. БОЛДБААТАР
доктор экономических наук, профессор

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В МОНГОЛИИ*

В статье рассматриваются вопросы осуществления налоговой политики в новейшей истории Монголии и даются аргументированные рекомендации и предложения по ее совершенствованию в целях повышения уровня жизни населения страны и преодоления бюджетного дефицита. Описывается экономическое развитие Монголии, характеризуются ведущие отрасли, обеспечивающие экономический рост. Раскрывается влияние мирового экономического кризиса на национальную экономику Монголии, а также роль налогов в формировании государственного бюджета.

Ключевые слова: Монголия; налоги; экономический рост; валовый внутренний продукт; экономический кризис; бюджетные доходы; сводный государственный бюджет; финансовые ресурсы; рыночные реформы.

V. I. SAMARUKHA
*Doctor habil. (Economics), Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

D. BOLDBAATAR
Doctor habil. (Economics), Professor

IMPROVEMENT OF FISCAL POLICY IN MONGOLIA

The article contains information on the issues of fiscal policy implementation in Mongolia over the period of modern history. In order to increase the living standards of the population and overcome the budget deficit, well-reasoned recommendations and suggestions on the policy's improvements are given. The process of economic development of Mongolia and the leading economic industries which ensure the economic growth are presented in the article. The impact of the world economic crisis on the Mongolian economy is revealed. The role of fiscal revenues in budgeting is described and the recommendations on the fiscal policy improvements are developed.

Keywords: Mongolia, taxes, economic growth, gross national product, economic crisis; budget receipts; consolidated state budget; financial resources; market reforms.

На протяжении многих веков Монголия была аграрной страной с ключевой отраслью — сельское хозяйство. В годы социалистического строительства в XX в. темпы развития Монголии резко возросли. За эти годы

основали промышленность, инфраструктуру, создали многоотраслевой аграрный сектор, подготовили соответствующие кадры, большая часть населения перешла на оседлый образ жизни. Благодаря помощи бывших со-

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-10 «Теоретические аспекты формирования стратегии устойчивого экономического роста регионов Сибири в условиях усиления процессов глобализации» (номер регистрации в ФГНУ ЦИТиС 01201256019).

циалистических стран и прежде всего России подготовили базу для перехода к рыночным отношениям.

В настоящее время Монголия рассматривается как одна из стран с самой быстрорастущей экономикой в мире. Локомотивом экономического роста страны является рост горнорудной промышленности и экспорт минерального сырья. В течение последних четырех лет экономический рост составил в среднем 9 %, в 2011–2014 гг. — 15 %. В 1990–2004 гг. 48 % прямых иностранных инвестиций были вложены в горнорудную сферу, по данным 2011 г. этот уровень повышен на 83,4 % и наблюдается тенденция их увеличения в будущем.

Одна треть национального дохода Монголии состоит из поступающей прибыли от горнорудной промышленности. Эти средства должны направляться в сферу инфраструктуры, так как инфраструктурные инвестиции находятся на недостаточном уровне. По прогнозам Всемирного банка, в последующие 7 лет национальный доход страны увеличится в 3 раза с учетом технико-экономических обоснований месторождений «Оюутолгой» и «Тавантолгой». Так, за 2012 г. в Монголии ВВП вырос до 14,3 %. Этот скачок прироста не связан с общим экономическим ростом, но тесно связан с внешней торговлей, в частности за счет высокой цены на медь, кашемир и другие экспортные продукты. В этом году Монголия по показателям ВВП на душу населения занимает 113-е место из 142 стран мира.

Финансовый кризис в еврозоне замедляет темп экономического роста Китая, что непосредственно воздействует и на экономику Монголии. Исходя из данной ситуации, процесс снижения цены на медь на мировом рынке продолжится до середины 2013 г. Бюджетные доходы не смогли бы достичь запланированной отметки в случае снижения цены на медь на 18 %, чем ныне существующий уровень, также упадет на 38 % цена на уголь, в связи с чем придется приостановить добычу «черного золота» или его экспорт. Правительство Монголии запланировало экспортировать уголь на 25 млн дол. в 2013 г. По мнениям исследователей, доходы от продажи медного концентрата и угля сократятся на 1,6 млрд дол., оборот внешней торговли снизится на 4,1 млрд дол. в следующем году.

Правительство планирует держать дефицит бюджета в размере 2 % от ВВП в 2013 г.

В Монголии наблюдается высокий рост реального ВВП, который сопровождается высоким уровнем инфляции и безработицы. Каждые из этих проявлений по своему негативно сказываются на экономической ситуации в стране. В связи с этим целью макроэкономической политики нового Правительства Монголии является создание условий для расширения производственного потенциала экономики, удержание инфляции и устранение безработицы, осуществление политики экономического роста и стабилизации экономики.

В 2011 г. доход сводного государственного бюджета достиг 4 400,6 млрд тугр., расходы — 4 792,0 млрд тугр., дефицит бюджета в ВВП — 3,6 %. Доходы по отношению к ВВП составили 40,6 %, расходы — 44,2 %. Этот факт свидетельствует о высоком уровне концентрации денежных средств в казне государства, план доходов бюджета выполняется в основном за счет импорта, недостаточно организована работа по сбору налогов, т. е. получается, что 24,1 % налогоплательщиков не занимаются производством.

Реформирование экономики и финансов Монголии в 2013–2015 гг. предусматривает дальнейшее углубление рыночных реформ в области государственных финансов и финансов хозяйствующих субъектов. В целом, финансовая ситуация характеризуется углублением бюджетного кризиса, спадом инвестиционной активности на фоне продолжающейся стагнации производства и кризиса неплатежей. За последние годы в Монголии не были решены средне- или долгосрочные проблемы по финансам, недостаточно осуществлены назревшие реформы для восстановления отечественного производства. В дополнение к существующим проблемам добавились проблемы кризисного характера — бюджетные, инвестиционные, долговые, банковские неплатежи. Кризис в этих сферах — прямое следствие ошибок в осуществлении нынешнего экономического курса.

Центральное место в экономике Монголии в комплексе экономических методов занимают налоги, которые в значительной степени являются регуляторами экономики.

С их помощью государство в определенные моменты времени способно ограничивать, либо наращивать производство товаров и услуг. Налогам принадлежит решающая роль в формировании доходной части государственного бюджета, в регулировании и стимулировании экономических процессов, создании условий экономического роста.

Основной задачей современной налоговой политики Монголии являются значительное снижение и структурное выравнивание налогового бремени, упрощение налоговой системы, минимизация издержек налогового законодательства, снижение налоговой нагрузки, оптимизация налогообложения внешнеторговых операций, сокращение количества налогов и ограничение произвола налоговых и таможенных органов, сохранение стабильности налогообложения, усиление налоговой нагрузки на добычу полезных ископаемых.

Для нормального функционирования экономики Монголии должна быть стабильной налоговая система. В большинстве случаев введение налога или изменение налоговой ставки приводит к изменению цен и тарифов. Необходимо учесть, что попытка внедрения пропорционального товарного налога или акциза несет больше искажающий эффект, чем прямой налог.

Совершенствование налоговой системы в целом неразрывно связано с упорядочением межбюджетных отношений и оптимальным распределением бюджетных ресурсов между централизованным и местными бюджетами. Это обусловлено тем, что важнейшим направлением управления государственности в Монголии является обеспечение как целостности государства, так и необходимой самостоятельности субъектов, органов местного управления. Таким образом, для каждого уровня управления должны быть обоснованы и зафиксированы необходимые нормативно-правовые акты триады «функции — полномочия — ресурсы». При этом обеспечение функций и полномочий распоряжения ресурсами является необходимым условием для успешной деятельности системы государственной власти местного самоуправления.

В качестве ресурсной базы, выступающей экономической основой управления, каждый из уровней бюджетной системы в обязатель-

ном порядке должен иметь закрепленные доли собственности на следующие ресурсы: природные ресурсы, основные фонды, финансовые ресурсы. Без наличия необходимой и достаточной ресурсной основы ни государственное, ни региональное управление, а также местное самоуправление эффективно реализоваться не может. Налоговая система, как известно, обеспечивает формирование основной массы финансовых ресурсов государства. Именно поэтому совершенствование налоговой системы в направлении сбалансированности между фискальной, стимулирующей и регулирующей функциями одновременно в обязательном порядке нацелено на упорядочение межбюджетных отношений.

Для нормализации ситуации с доходами бюджета необходима разработка мер по ряду направлений, в частности, осуществление налоговой реформы, обеспечивающей долгосрочную поддержку производства товаров народного потребления и продуктов, содействие инвестициям и экономическому росту, формирование информационных систем с данными о налогоплательщиках в целях контроля за их доходами, ужесточение налоговой дисциплины.

Исследование налогообложения и доходов хозяйствующих субъектов позволяет сделать следующие выводы: ставки налога не соответствуют рентабельности хозяйствующих субъектов разных форм собственности. Нынешняя система налогообложения в Монголии не отвечает интересам хозяйствующих субъектов в увеличении доходов и прибыли. Действующий налоговый механизм не способен в полной мере решить вопросы социальной справедливости, гибкой связи между размерами налогов и дохода с прибылью, как объекта налогообложения.

В этой связи предлагается изменить ставки налога на доход и подоходного налога с физических лиц. Следует ввести регрессивные ставки налога на доход, когда при увеличении суммы налогооблагаемой прибыли ставка понижается. Нынешняя система подоходного налога является обременительной для лиц, относящихся к формирующемуся в стране среднему классу, в то же время не охватывает доходы богатых и сверхбогатых лиц, поэтому предлагаются новые ставки прямых налогов.

Анализ показывает, что в Монголии достигнут предельный уровень перераспределения ВВП через налоговую систему, поэтому обеспечение дальнейшего роста поступлений доходов во все уровни бюджетов возможно, в основном, за счет изменения структуры налоговых изъятий и обеспечения на этой основе прямой зависимости роста налогов от роста ВВП. Увеличение же ставок налогов, равно как и отмена льгот по ним чреват для Монголии как экономическими, так и социальными негативными последствиями.

Налоговые ставки в Монголии не превышают показатель, характерный для экономически развитых стран, даже значительно ниже, чем в Германии, Франции, Италии, Нидерландах, Швеции, Канаде и Австрии. Негативно сказывается на поступлениях налогов не только отсутствие налоговой дисциплины, недоимка, но и несовершенство законодательства, узкая база налогообложения, например налог на добавленную стоимость (НДС), и большое количество льгот. Необходимо создать информационную систему между хозяйственными субъектами, налоговой инспекцией и таможенным управлением и на основе этого сформировать единую информационную систему по НДС.

Большое значение для наполнения бюджета Монголии имеют косвенные налоги, в частности НДС и акцизы. Сложившаяся в стране экономическая ситуация требует принятия мер по полной мобилизации в бюджеты этих налогов. При действующих налоговых ставках преодолеть затянувшийся экономический кризис в Монголии невозможно: ставки НДС являются едиными, акцизы взимаются с ограниченного количества товаров. Применение НДС не дало ожидаемых положительных результатов по следующим причинам: во-первых, данный налог требует налаженного учета и отчетности; во-вторых, доходность хозяйственных субъектов резко различается из-за существующих цен как свободных, так и регулируемых. Исходя из различий рентабельности отдельных видов товаров, услуг, целесообразно введение НДС на отдельные виды товаров в разных размерах. Дифференцированные ставки должны стимулировать полную обработку животноводческого сырья и производство конечной продукции внутри Монголии и обеспечение сырьем

отечественных предприятий. Процесс снижения налоговых ставок в развитых странах сопровождается сокращением и отменой налоговых льгот и скидок, которые рассматриваются государственными органами как каналы для всевозможных злоупотреблений и уклонений от налогов. Этот опыт необходимо использовать в Монголии.

В целях совершенствования налоговой системы Монголии требуется уменьшить налоговое бремя для производства продуктов питания; ввести в практику новые виды акцизов; дифференцировать ставки НДС в зависимости от социальной значимости товаров; повысить ставки экспортного и импортного налога с целью пополнения бюджета; ввести обложение налогом все месторождения по добыче золота в натуральных единицах измерения; установить налог на имущество хозяйствующих субъектов, у которых имеются незавершенное производство и излишнее оборудование

В условиях недостаточности средств для капитальных вложений желательно ввести налоговые льготы, связанные со структурной перестройкой экономики Монголии и стимулированием инвестиций в наукоемкие производства. Здесь важное значение имеют иностранные инвестиции. Проведение экономической реформы страны создало определенные предпосылки для расширения зарубежной предпринимательской деятельности, создание оффшорных зон.

Развивающиеся страны (к числу которых относится и Монголия) стремятся увеличить государственные доходы за счет косвенных налогов, так как их легче собирать. Но эта система налогообложения является регрессивной, поскольку бедняки платят относительно больше. Развитые страны обычно имеют высокую долю прямых налогов в государственных налогах. Один из путей снижения прямых налогов — переход от прогрессивного налогообложения к пропорциональному или уменьшение степени прогрессивности налогового обложения. В этом плане необходимо проводить налоговые реформы в Монголии, ввести в практику акцизы по дифференцированной шкале от 5 до 85 %.

Налоговая политика должна иметь определенную региональную направленность, в частности, учитывать специфику отдельных

регионов при установлении налоговых режимов в части централизованных налогов. Распределение налоговых поступлений между централизованным и местными бюджетами является одним из актуальных дискуссионных вопросов. Распределение поступлений НДС между двумя бюджетами не имеет достаточного обоснования. Они полностью посту-

пает в пользу централизованного бюджета. У местных самоуправлений фактически нет каких-либо отдельных финансовых прав, хотя принят закон о разделении полномочий, в том числе бюджетных между Правительством и местными органами власти, источники налоговых поступлений и объем дотаций аймаков, городов часто меняются.

Информация об авторах

Самаруха Виктор Иванович — доктор экономических наук, профессор, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vis@isea.ru.

Болдбаатар Дашнямьин — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Монголии, Монголия, г. Эрдэнэт, e-mail: jalsapov@erdenetmc.mn.

Authors

Samarukha Victor Ivanovich — Doctor habil. (Economics), Professor, Department of Taxes and Customs, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: vis@isea.ru.

Boldbaatar Dashyamyn — Doctor habil. (Economics), Professor, Honoured economist of Mongolia, Erdenet, Mongolia, e-mail: jalsapov@erdenetmc.mn.