

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

ЭКСПЕРТ

Налоговые льготы как инвестиции

Как правильно оценить их эффективность?

Галина Кутергина,
доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела Пермского государственного национального исследовательского университета

Налоговая льгота — палка о двух концах. Она стимулирует хозяйствующие субъекты к развитию. Но она же всегда означает уменьшение поступлений в бюджет на сумму льгот. Пермские экономисты спорят на эту тему почти два десятка лет, поскольку, если заглянуть чуть в историю, наш край одним из первых в России применил метод налогового инвестирования экономики. В 1995 году были введены целевые налоговые льготы по налогам на прибыль и имущество (инициатива группы депутатов первого созыва областного Законодательного собрания — Юрия Трутнева, Григория Баршевского и др.).

Так называемый проект «24-20», которым установлена пониженная ставка 13,5%, реализуется с 2006 года. Сумма недопоступления в бюджет в фактически действующих ценах в 2006-2012 годах — 45,8 млрд руб.

Обещанный при введении этой льготы анализ её воздействия на экономику так и не появился. Для такого анализа необходима методология, оценивающая эффективность на основе единых подходов, причём закреплённая законодательно. А в нормативно-правовом обеспечении Пермского края по этому вопросу, как оказалось, большое «белое пятно». Впрочем, как и на федеральном уровне.

Лишь в сентябре 2013 года правительство Пермского края утвердило порядок оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) льгот по региональным налогам и налоговым ставкам. За основу приняты положения проекта методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, направленной письмом Минэкономразвития России в субъекты РФ для апробации на региональном уровне.

Методы оценки налогового инвестирования — вопрос специфический. Однако как эксперт попытаюсь взглянуть на принятые документы с разных сторон. Начну с хорошего.

Принятый порядок, также как и методика Минэкономразвития России, имеет явные достоинства:

1) предполагают оценивать разные виды эффекта налогового инвестирования: бюджетную, социальную и экономическую эффективность;

2) оценивают как уже предоставленные, так и планируемые к введению льготы;

3) результаты оценки подлежат размещению в СМИ, что является реализацией принципа гласности госфинансов;

4) разработан алгоритм мониторинга, формы и сроки предоставления результатов.

Однако по большей части позиций методика отличается субъективным и эпизодическим подходом:

1) в расчётах бюджетного эффекта не учитывается взаимное влияние изменений налоговых платежей (например, рост инвестиций → рост налога на имущество → уменьшение налога на прибыль и т. д.);

2) перечень показателей, используемых для оценки экономической эффективности, жёстко ограничен, что не позволяет отразить многообразие целей налогового льготирования;

3) при оценке эффективности в методике берутся за основу изменения экономических показателей в целом, вместо того чтобы выделить ту часть их изменений, которая непосредственно зависит от оцениваемой налоговой льготы;

4) при оценке эффекта от введения льготы по налогу на прибыль не выделено воздействие на его величину амортизационных начислений.

К недостаткам относится и игнорирование подхода к оценке эффективности налоговой льготы как к оценке инвестиционного проекта. А это, отмечу, рекомендовано государственной программой РФ «Управление государственными финансами».

Что это означает? Что реализация такого подхода требует использования принципов оценки эффективности инвестиций:

— рассмотрение проекта на протяжении всего его жизненного цикла, то есть за несколько лет (!), тогда как принятый порядок учитывает бюджетный эффект от льготы только за один год;

— наличие положительного эффекта и его максимизация;

— учёт в расчётах рисков и фактора времени (рост стоимости денег во времени, когда сегодняшняя налоговая инвестиция объёмом 1 млрд руб., например, на основе дисконтированных оценок через пять лет должна оцениваться в расчётах эффективности как 1,5 млрд руб.);

Таким образом, принятый порядок требует существенной доработки по целому ряду направлений. Считаю уместным обсуждение его положений научным и профессиональным сообществом. ■

ТЕКУЩИЙ МОМЕНТ

«Никакого конструктива в наших взаимоотношениях нет»

Губернатор Пермского края Виктор Басаргин 18 октября провёл трёхчасовую встречу с депутатами краевого парламента, на которой обсуждалась повестка предстоящего 24 октября пленарного заседания Законодательного собрания Пермского края.

По словам лидера фракции «Единая Россия» в краевом парламенте Юрия Борисовца, предметом обсуждения стали дискуссионные инициативы правительства — приватизация ОАО «Международный аэропорт Пермь» и предоставление льготы ОАО «Газпром».

«Это не был конструктивный диалог. Никакого конструктива в наших взаимоотношениях нет. Скорее, есть определённые «хотелки» у правительства. Сказали, что их надо исполнять, что вот, мол, так надо. Никаких вариаций не было», — заявил Борисовец «Новому компаньону» по итогам состоявшейся встречи.

Алексей Луканин, лидер фракции «Справедливая Россия» в Законодательном собрании Пермского края:

— Депутатам не удалось достичь компромисса с губернатором ни по одному вопросу, включая даже порядок рассмотрения вопросов в повестке. В итоге всё закончилось эмоциональным спичем губернатора, суть которого заключалась в том, что мы из-за своих склок «теряем возможности». По сути, что мы, депутаты, такие негодяи и мешаем ему работать. Такое чувство, что он нас вообще не слышал, что мы на разных языках разговаривали.

«Очень много хитростей, которые «Газпром» реально ни к чему не обязывает»

Председатель рабочей группы краевого парламента по подготовке ко второму чтению законопроекта о налоговой льготе ОАО «Газпром» Армен Гарслян 21 октября заявил, что соглашение между правительством и компанией будет подписано уже после октябрьской «plenарки» Законодательного собрания, а законодателям его представят до 1 декабря.

На сегодняшний день, по словам Армена Гарсляна, между губернатором Пермского края Виктором Басаргиным и председателем правления ОАО «Газпром» Алексеем Миллером подписан договор о сотрудничестве, на основании которого позже и будет подписано соглашение.

Депутат Андрей Старков напомнил коллегам, что председатель краевого правительства Геннадий Тушнолов обещал не выносить законопроект на второе чтение, в случае, если до этого не будет подписано соглашение. Однако Армен Гарслян пояснил, что это законопроект группы законодателей, и это их право — отзывать его или нет.

Депутат Юрий Ёлохов настаивал на том, что если соглашение так и не подписано, то правительство не сдержало своего обещания, и что депутатов «обманули».

Юрий Ёлохов, депутат Законодательного собрания Пермского края:

— Это, мягко говоря, нечестно: соглашения как не было, так и нет. То, что нам обещали, и то, что мы получили, — это разные вещи. Например, «Орлёнка» в соглашении уже нет. Документ, который вы представили, не имеет юридической силы. Налоги и деньги в бюджет принаследуют каждому жителю Пермского края. На каких условиях попадают объекты в это соглашение? Видимо, кто как договорился. Я буду отстаивать свою точку зрения — нельзя принимать законопроект во втором чтении.

Однако председатель «инфраструктурного» комитета краевого парламента Виктор Плюснин заявил, что договор о сотрудничестве подписан губернатором и главой «Газпрома», а значит, к нему нельзя относиться как к «просто бумаге».

Виктор Плюснин, председатель комитета Законодательного собрания Пермского края по инфраструктуре:

— Это не просто фантики. Губернатор взял на себя публичные обязательства. Если соглашение не будет подписано в таком виде, то это, прежде всего, его риски. Нельзя говорить о том, соглашение касается только газификации. Ведь вслед за этим пойдёт развитие разных отраслей, что приведёт к поступлению налогов в Пермский край.

Андрей Старков согласился с тем, что формально договор о сотрудничестве не является юридическим документом, однако заявил, что «было потрачено много сил и весь груз ответственность ложат не на правительство, а на депутатов».

На другую сторону вопроса внимание обратила председатель «бюджетного» комитета краевого парламента Елена Зырянова. По её мнению, в содержании проекта соглашения «есть много нюансов». Например, она указала, что «Газпром» обещает вложить 1,4 млрд руб., но при условии отсутствия задолженности за поставленный газ. «Если фраза «при отсутствии» останется, то забудьте вы про эти деньги», — заявила Зырянова.

Елена Зырянова, председатель комитета Законодательного собрания Пермского края по бюджету:

— В соглашении говорится, что «Газпром», «рассмотрит возможность» продолжения финансирования. То есть никаких обязательств этот проект соглашения перед нами не берёт. Он составлен таким образом, что наличие или отсутствие этого соглашения никаким образом не влияет на обязательства «Газпрома». И я бы даже не стала говорить, что важно, чтобы это соглашение было подписано. Подписано оно или не подписано — ничего в наших взаимоотношениях с «Газпромом» не ужесточает и не меняет. Поэтому я за то, чтобы идти навстречу правительству, но текст этого соглашения до подписания должен быть скорректирован, если мы действительно хотим Пермскому краю получить какие-то адекватные налоговой льготе преференции. Суть именно в содержании соглашения, которое я вижу в первый раз. Здесь очень много таких хитростей, нюансов, которые «Газпром» реально ни к чему не обязывает».

Во втором чтении законопроект будет рассмотрен на пленарном заседании краевого парламента 24 октября, а до этого пройдёт его обсуждение на комитетах.