

© 2010 г.

Виктор Садков

доктор экономических наук, профессор
(Орловский государственный технический университет)
(e-mail: guif@ostu.ru)

Игорь Греков

кандидат экономических наук, доцент
(Орловский государственный технический университет)
(e-mail: fidokib@ostu.ru)

О ВЗАИМОСВЯЗЯХ ОПЛАТЫ ТРУДА, МОНЕТИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА: НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены проблемы низких доходов бюджетных работников, чрезмерной дифференциации доходов населения и низкой монетизации экономики. Показано, что переход на прогрессивное налогообложение доходов физических лиц будет способствовать росту доходов консолидированного бюджета, за счет которых, в свою очередь, можно реализовать план повышения доходов бюджетных работников. Эти меры позволят снизить дифференциацию доходов граждан и повысить монетизацию экономики.

Ключевые слова: налог, прогрессивное налогообложение, доходы физических лиц, оплата труда, бюджет, дифференциация доходов, монетизация экономики.

Проблема бюджетного дефицита в настоящее время, как и в 90-х годах, для России является актуальной. Однако искажение масштабов и структуры российского бюджета наблюдалось на протяжении всего периода рыночных трансформаций, даже в благоприятные (если говорить о конъюнктуре мирового рынка энергоносителей) для России годы. Например, в результате инфляционных процессов с одной стороны, и демонетизации экономики, с другой, рост расходной и доходной частей бюджета происходил с существенным отставанием от роста потребительских цен, цен на товары производственного назначения, услуги и т.д. В свою очередь, уровень оплаты труда (прежде всего в бюджетной сфере) отставал от темпов роста цен.

Сложившиеся стереотипы деятельности высших органов государственной власти вообще, и в том числе в части бюджетного планирования, осуществляемого, прежде всего, Министерством финансов и Министерством экономического развития, основаны на «инерционном мышлении», на экстраполяционном подходе: от бюджета прошлого года к бюджету следующего года (который, конечно, может быть качественней прежнего).

Однако подход к формированию бюджета страны, глобальными ценностями которой должно быть качество жизни граждан и качество окружающей среды, обеспечиваемые за счет эффективной рыночной экономики и демократических отношений в политике, должен быть все-таки не только инерционным, а сочетающим нормативно-целевой и инерционно-эволюционные подходы. Поэтому обоснование нормативно-целевых размеров консолидированного бюджета России должно исходить из необходимости вывода уровня и качества жизни граждан на среднесрочном и обозримом горизонте планирования до достойного по мировым стандартам уровня.

Логика стратегического планирования, в том числе и бюджетного планирования, должна иметь своей основой (после анализа исходного состояния и оценки тенденций) целевые показатели и индикаторы, включая уровень доходов граждан исходя из рациональных потребительских бюджетов для основной массы граждан (для среднего класса), что и представлено в таблице 2. А следующим этапом бюджетно-налогового планирования должен быть этап поиска вариантов наращивания, мобилизации доходов бюджетов за счет всех возможных налоговых и неналоговых источников. Для обоснования приемлемого и сбалансированного консолидированного бюджета, конечно, необходимо несколько циклов расчетов и моделирования (рисунок 1).

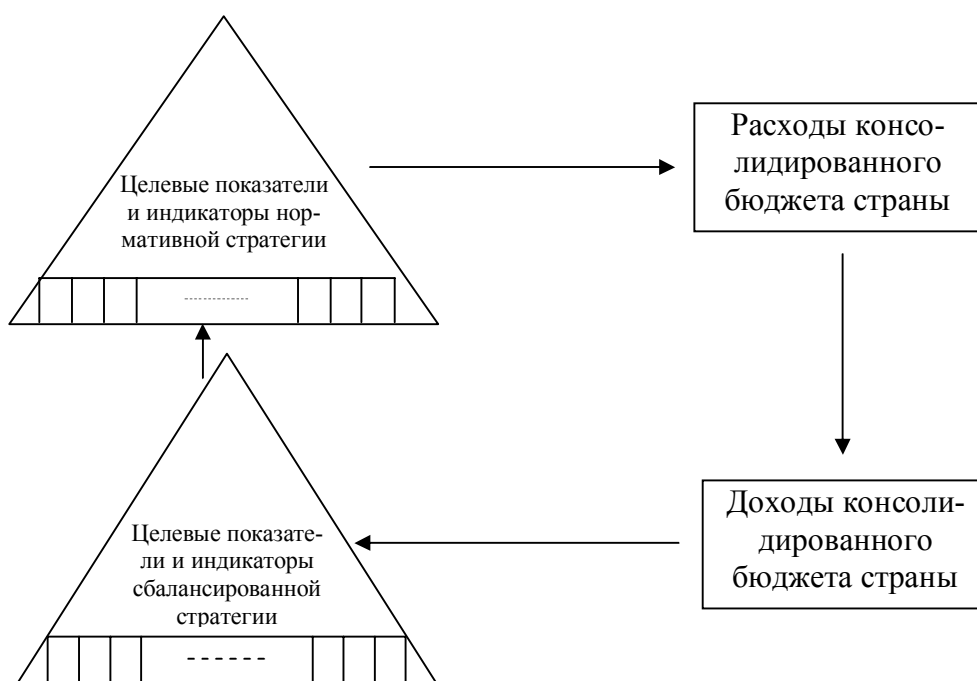


Рисунок 1. Макроцикл стратегического планирования и бюджетирования

Следует отметить, что, по данным федеральной службы государственной статистики РФ (Центральная база статистических данных), в 2009 г. доля оплаты труда наемных работников (включая скрытые доходы) в России в ВВП составила 51,8%, а в середине 90-х годов она составляла всего около 40%. Это значительно ниже, чем во многих успешных странах мира. Порочный круг «низкие доходы граждан – низкие доходы бюджета за счет подоходного налога – низкие расходы бюджета для финансирования жизненно важных сфер» – должен быть разорван за счет доведения уровня оплаты труда работникам бюджетной сферы (и, конечно, не только этой сферы) до размера, соответствующего рациональному потребительскому бюджету. Именно рациональному, а не минимальному, поскольку средняя заработная плата должна определяться в соответствии с рациональным, а не минимальным потребительским бюджетом. Кроме того, величина минимального потребительского бюджета, на базе которого далее должна оцениваться и минимальная оплата труда (МОТ), сейчас рассчитывается в соответствии с федеральным законодательством на основе крайне низких норм потребления товаров и услуг из потребительской корзины. Достаточно напомнить, что норма потребления мясных продуктов в этой корзине установлена примерно в 2,5 раза ниже, чем норма потребления, рекомендованная медициной. А размер минимальной оплаты труда в 4330 рублей давно вызывает лишь нездоровый смех при сравнении с потребительскими ценами.

Отметим, что официальные цифры по средней оплате бюджетников сильно расходятся с реальными. Например, официальная статистика свидетельствует, что средняя заработная плата школьного учителя в 2009 году составила 17,4 тыс. рублей. Однако на самом деле, в подавляющем большинстве регионов (не считая Москву) она не превышает 8-9 тыс. рублей. Выпускники высших учебных заведений, приходя на работу в школы, не получают и этого. Такая же ситуация сложилась и с другими категориями бюджетных работников: работниками дошкольных учреждений, врачами, работниками культуры и искусства и т.д.

Очевидно, что уровень оплаты труда наемных работников в рыночной сфере должен регулироваться трехсторонними соглашениями между работодателями, профсоюзами и правительством, имея в виду также, что минимальный размер оплаты должен соответствовать прожиточному минимуму, а средняя заработная плата должна определяться рациональным потребительским бюджетом (РПБ).

Размер рационального потребительского бюджета, по нашим расчетам, для центрального региона России на начало 2010 г. составлял около 27 тыс. руб. в месяц. В этот же период начисленная ежемесячная заработная плата составляла в среднем по России около 18 тыс. руб., а в бюджет-

ной сфере – около 13 тыс. руб.¹, а если учесть выплату налога на доходы физических лиц (НДФЛ), то получится 15600 и 11300 рублей соответственно. Уровень доходов по сравнению с 1990 г. в сопоставимых ценах сейчас ниже почти в 2 раза. До 2005 г. ситуация была еще хуже.

Целенаправленное реформирование экономики, в конечном счете, должно обеспечивать повышение уровня и качества жизни, а не их резкое падение, как это произошло, начиная с 1992 года. Таким образом, категорическая необходимость повышения средней заработной платы до уровня, определяемого рациональным потребительским бюджетом и коэффициентом нагрузки членов семей, не имеющих доходов, на одного работающего, обусловлена:

- 1) необходимостью повышения уровня доходов хотя бы до сопоставимого с достигнутым уровнем доходов к 1990 году;
- 2) необходимостью стимулирования спроса населения для активизации отечественной экономики (конечно – при одновременном блокировании использования дополнительных доходов только для приобретения импортных товаров на основе эффективных методов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности);
- 3) необходимостью повышения коэффициента монетизации экономики и доведения его до уровня, не менее чем 60-65% валового внутреннего продукта путем дополнительной эмиссии, но при обязательной строго целевой доставке эмитируемой денежной массы до проблемных бюджетополучателей.

Покажем в укрупненном (но вполне достаточном для понимания сути проблемы) виде – какими должны быть необходимые и достаточные размеры консолидированного бюджета России, обеспечивающие достойное качество жизни граждан и финансирование бюджетополучателей во всех сферах (таблица 1).

Необходимые для обеспечения достойного уровня жизни средние размеры оплаты труда в бюджетной сфере можно оценить через величину рационального потребительского бюджета (РПБ) с учетом коэффициента нагрузки членов семей, не имеющих доходов (не включая пенсионеров) на

¹ Несмотря на существующие заявления о превышении средней заработной платы бюджетников над средней зарплатой по экономике (см., например, <http://www.rian.ru/society/20091202/196612148.html>), это никак не согласуется с данными официальной статистики. Сумма в 13 тыс. рублей оценена как средняя начисленная заработная плата работников по трем видам экономической деятельности: государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение; образование; здравоохранение и социальные услуги. Работники этих сфер как раз и составляют большую часть бюджетников.

одного работающего. Как уже было сказано, в 2010 году РПБ составлял, по нашим оценкам, 27 тыс. рублей в месяц на человека в среднем по России. При этом РПБ должен ежегодно индексироваться как минимум на 10%.

Таблица 1

**Нормативно-целевая оценка размера расходов
консолидированного бюджета**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Рациональный потребительский бюджет*, тыс. руб.	27	30	33	36	40	44
2. Коэффициент нагрузки	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
3. Рациональный средний размер «чистой» оплаты труда в месяц**, тыс. руб.	37,8	42	46,2	50,4	56	61,6
4. Рациональный годовой фонд оплаты труда занятого в бюджетной сфере (тыс. руб.) (не учитывая НДФЛ и социальные взносы)	453,6	504	554,4	604,8	672	739,2
5. Рациональный годовой фонд оплаты труда занятого в бюджетной сфере (тыс. руб.) (учитывая НДФЛ и социальные взносы)***	705	878	966	1053	1170	1287
6. Численность «бюджетников» во всех отраслях России (видах деятельности) (млн чел.)	20	20	20	20	20	20
7. Рациональный размер расходов консолидированного бюджета России на оплату труда (млрд руб.)	14091	17555	19310	21066	23406	25747
8. Необходимый рациональный размер расходов консолидированного бюджета России (при доведении оплаты труда до потребностей РПБ и неизменности остальных статей бюджета) (млрд руб.)	26000	32500	35700	39000	43300	47700
9. Доля зарплаты в консолидированном бюджете	54%	54%	54%	54%	54%	54%

*Предполагается 10%-е ежегодное увеличение номинального размера рационального потребительского бюджета в связи с инфляцией

** Средний размер оплаты труда рассчитывается как рациональный потребительский бюджет, умноженный на (1 + коэффициент нагрузки), т.е. на 1,4.

*** В 2010 году социальные взносы составляли 26%, а с 2011 года – 34% от фонда оплаты труда.

Кроме того, для обеспечения РПБ необходимо повысить начисленную заработную плату до уровня РПБ/0,87, поскольку последняя включает сумму НДФЛ, который фактически вычитается из начисленной зарпла-

ты. А расходы бюджета на оплату труда также должны учитывать социальные взносы с фонда оплаты труда (ФОТ).

Что касается коэффициента нагрузки членов семей, не имеющих доходов, то в настоящее время формально данный коэффициент равен 0,26 исходя из отношения численности населения моложе трудоспособного возраста, то есть отношения численности населения до 16 лет – 22,9 млн человек в 2010 году – к численности трудоспособного населения – 88,4 млн человек в 2010 году. Однако по факту, в число граждан, не имеющих доходов, должны также относиться и более старшие категории населения, как минимум до 20 лет¹, а в знаменателе данного коэффициента правильно использовать численность экономически активного населения. Поэтому коэффициент нагрузки членов семей, не имеющих доходов на одного работающего, в 2010 году равен: 30 млн чел. / 75 млн чел. = 0,4.

Снижение численности бюджетников, предлагаемое правительством², по нашему мнению, может привести к удорожанию бюджетных услуг. Известно, что при сокращении штатов высокодолжностные лица защищены больше, чем рядовые сотрудники организаций. Поэтому сокращение коснется, прежде всего, низкооплачиваемых работников. При этом издержки государства на бюджетную сферу снизятся не пропорционально уменьшению количества работников, что и приведет к потере экономической эффективности осуществления бюджетных услуг. Поэтому мы не закладываем в наш прогноз уменьшение количества бюджетных работников и оставляем его на существующем сегодня уровне – около 20 млн человек.

С увеличением расходов на оплату труда бюджетных работников остальные статьи расходов бюджета не обязательно должны увеличиваться пропорционально. Поэтому доля зарплаты в консолидированном бюджете вырастет. Например, в 2010 году, по нашим оценкам, расходы бюджета на оплату труда составили 4,8 трлн руб. В случае их увеличения до 14 трлн расходы консолидированного бюджета должны составить: $16,9 - 4,8 + 14 = 26,1$ трлн рублей. Таким образом, доля зарплаты в консолидированном бюджете составит 54% (против 28% в настоящее время) (таблица 1).

Конечно, полученные расчеты не могут выступать правдоподобным сценарием увеличения государственных расходов, но они показывают, какой колоссальный разрыв наблюдается между существующим «соци-

¹ На самом деле многие молодые люди начинают трудовую деятельность раньше, но многие, особенно получающие высшее образование, начинают трудовую деятельность с 22-23 лет. Поэтому нами был взят средний возраст начала трудовой деятельности.

² См., например, <http://www.interfax.ru/business/txt.asp?id=96196>

ально ориентированным», по словам руководителей государства, бюджетом и бюджетом, действительно ориентированным на человека.

Теперь наметим план постепенного доведения уровня оплаты труда в бюджетной сфере до рационального (таблица 2).

Таблица 2

**Предлагаемый сценарий постепенного доведения оплаты труда
бюджетных работников до уровня, соответствующего РПБ**

Показатель	2010 (факт)	2011	2012	2013	2014	2015
1. Предлагаемый средний размер «чистой» оплаты труда в месяц, тыс. руб.	13	18	24	33	45	61
2. Годовой фонд оплаты труда 1-го занятого в бюджетной сфере (тыс. руб.) (не учитывая НДФЛ и социальные взносы)	156	216	288	396	540	732
3. Годовой фонд оплаты труда занятого в бюджетной сфере (тыс. руб.) (учитывая НДФЛ и социальные взносы)*	242	376	502	690	940	1275
4. Численность «бюджетников» во всех отраслях России (видах деятельности) (млн чел.)	20	20	20	20	20	20
5. Размер расходов консолидированного бюджета России на оплату труда (млрд руб.), в т.ч.	4846	7524	10031	13793	18809	25496
5.1 «Чистая» оплата труда	3120	4320	5760	7920	10800	14640
5.2 Взносы в социальные фонды	1260	2558	3411	4690	6395	8669
5.3 НДФЛ	466	646	861	1183	1614	2188
6. Размер расходов консолидированного бюджета России (млрд.)	16900	20700	25500	31300	38400	47200
7. Доля зарплаты в консолидированном бюджете	28,7%	36,3%	39,4%	44,1%	48,9%	54%
8. Доля «чистой» зарплаты в консолидированном бюджете	18,5%	20,9%	22,6%	25,3%	28,1%	31%

* В 2010 году социальные взносы составляли 26%, а с 2011 года – 34% от фонда оплаты труда.

Средний ежегодный темп прироста заработной платы, согласно приведенному сценарию, составляет 36%. На самом деле это не так уж много. Например, за период с 2000 по 2007 год в сфере «государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное

обеспечение» оплата труда ежегодно в среднем росла на 30%, в сфере «образование» – на 32,2%, а в сфере «здравоохранение и социальные услуги» – на 33,4%. Поэтому предлагаемые темпы не являются сверхамбициозными. Одновременно с повышением среднего уровня оплаты труда необходимо следить за более равномерным распределением расходов, чтобы в бюджетном секторе не допускать чрезмерной дифференциации доходов.

Для сравнения: прогнозный размер консолидированного бюджета России при соотношении между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации 60%-40% – по расходам составляет в 2010 г. около 16,9 трлн руб., а на 2011–2012 планируется на уровне около 17 трлн рублей.

Доля расходов консолидированного бюджета на оплату труда вырастет с 28,7% в 2010 году до 54% в 2015 году, причем в 2011 году – сразу на 7,6%. Однако это является следствием увеличения социальных взносов до 34%. Поэтому необходимо не брать в расчет возвращающиеся доходы бюджетной системы – НДФЛ и социальные взносы. Тогда доля расходов бюджета на «чистую» оплату труда составит в 2010 году 18,5%, а в каждом последующем году будет увеличиваться на 2-3%, достигнув к 2015 году 31%.

Макромоделирование путей мобилизации дополнительных доходов консолидированного бюджета показывает, что за счет НДФЛ с заработной платы бюджетников прирост доходов в 2011 году при действующей сейчас единой ставке в 13% составит около 180 млрд руб., в 2012 году – 395 млрд руб. относительно 2010 года (таблица 2).

Социальные взносы также увеличатся, причем с 2011 года – более чем в 2 раза из-за введения новой ставки по взносам 34% (таблица 2).

Как видно, для выполнения предлагаемой программы повышения оплаты труда бюджетников фактически необходимо наращивать расходы консолидированного бюджета в 2011 г. на 1,2 трлн рублей, в 2012 г. – на 1,44 трлн рублей, в 2013 г. – на 2,16 трлн рублей, в 2014 г. – на 2,88 трлн рублей, в 2015 г. – на 3,84 трлн рублей.

Кроме прямого увеличения доходов за счет НДФЛ и социальных взносов далее возникает так называемый «мультипликативный» эффект за счет прироста спроса граждан, приобретения товаров, активизации производства и, соответственно, прироста доходов от других налогов. Этот «мультипликативный» прирост доходов можно оценить примерно в 250-275 млрд руб.

Дополнительные доходы консолидированного бюджета за счет прироста экспортно-импортных операций и, соответственно, таможенных платежей при средней ставке таможенного тарифа в 10% можно оценить в 350-400 млрд руб.

Кроме того, дополнительные доходы будут обеспечиваться и за счет увеличения доли рентных платежей за использование природных ресурсов как национального достояния всех граждан страны. Этот дополнительный доход можно оценить в 250 млрд руб.

Итого: прирост дополнительных доходов в консолидированный бюджет страны составит 850-925 млрд руб.

Известно, что в настоящее время доходы населения распределены крайне неравномерно, в связи с чем примерно 20% населения пятой группы получает примерно 47%, а 40% населения из четвертой и пятой групп с самыми высокими доходами получает около 70% всех доходов (таблица 3). Отсюда видно, где и у кого концентрируются основные доходы граждан в России.

Таблица 3

Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ным группам населения, в % к итогу

Группа	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Первая (с наименьшими доходами)	6	5,1	5,4	6,1	6,1	5,9	6	6	5,9
Вторая	11,6	9,4	10,1	10,8	10,7	10,5	10,6	10,5	10,4
Третья	17,6	14,9	15,1	15,2	15,2	15,3	15	14,8	15,1
Четвертая	26,5	23,8	22,7	21,6	21,6	22,2	21,5	21,1	21,9
Пятая (с наивысшими доходами)	38,3	46,8	46,7	46,3	46,4	46,1	46,9	47,6	46,7
Доходы всего населения	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Группа	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Первая (с наименьшими доходами)	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1
Вторая	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,8	9,8
третья	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8
Четвертая	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5
Пятая (с наивысшими доходами)	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,8	47,8
Доходы всего населения	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: Федеральная служба государственной статистики: Центральная база статистических данных.

В динамично развивающихся странах с рыночной экономикой подоходный налог с граждан обеспечивает наибольшие доходы бюджетов. Например, в США за счет подоходного налога с граждан формируется

около 45% доходов федерального бюджета. Такая тенденция была характерна для США как в 80-90-е годы¹, так и в настоящее время, а в будущем предположительно доля подоходного налога вырастет (таблица 4).

Таблица 4

**Доля подоходного налога в доходах федерального бюджета США
в 2008-2009 гг. (факт) и в 2010-2019 гг. (прогноз)**

Показатель	2008	2009	2010	2013	2016	2019
Налоги на индивидуальные доходы, млрд долл.	1146	972	1081	1493	1786	2109
Совокупные доходы федерального бюджета, млрд долл.	2524	2215	2428	3202	3722	4298
Доля налога на индивидуальные доходы в доходах федерального бюджета, %	45,4	43,9	44,5	46,6	48	49,1

Источник: A New Era of Responsibility/ Renewing America's Promise. Office of Management and Budget. 2009. 134 p. //Режим доступа:
<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/pdf/fy10-newera.pdf>

В ряде других развитых стран эта доля составляет около трети доходов бюджетов.

В России в течение последних лет доля подоходного налога в консолидированном бюджете не превышает 8-10%. Поэтому, несмотря на продолжающуюся дискуссию относительно сохранения единой ставки НДС в 13% или перехода (точнее даже – возврата) к прогрессивной шкале НДС, как во всем мире, – переход к прогрессивной шкале все-таки необходим (но, конечно, с меньшим числом налогооблагаемых баз по сравнению с теми, что были в России). Подчеркнем, что диапазоны налогооблагаемых баз по НДС должны быть привязаны не к абсолютным цифрам доходов, как это имело место в России ранее и имеет место в мире, а к размерам рационального потребительского бюджета (РПБ). Это необходимо для обеспечения постоянства законодательной базы, чтобы диапазоны налогооблагаемых баз не менять слишком часто в связи с динамичностью изменения доходов граждан. В то же время это требует постоянного пересчета РПБ, что должно производиться ежегодно в период подготовки бюджета на очередной год.

Нами предлагается следующая шкала налоговых ставок. При номинальных годовых доходах гражданина:

¹ Мещерякова О.В. Налоговые системы развитых стран мира (справочник). М.: Фонд «Правовая культура», 1995.

- 1) $D_{\text{ном нач}} \leq 1,4 \cdot 12 \cdot 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87 - 13\%$;
- 2) $1,4 \cdot 12 \cdot 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87 < D_{\text{ном нач}} \leq 1,4 \cdot 12 \cdot [0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87 + 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,8] - 20\%$ (с суммы доходов, превышающих $1,4 \cdot 12 \cdot 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87$);
- 3) $D_{\text{ном нач}} > 1,4 \cdot 12 \cdot [0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87 + 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,8] - 30\%$ (с суммы доходов, превышающих $1,4 \cdot 12 \cdot [0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,87 + 0,5 \cdot \text{РПБ} / 0,8]$).

Отметим, что градация налоговых ставок должна определяться соотношением РПБ с «чистыми» доходами граждан, но для установления налоговой ставки налоговые органы используют годовой номинальный начисленный доход, поэтому выше сделана поправка на налоговую ставку – верхняя граница доходов по первой группе (она же нижняя граница по второй) определена таким образом, чтобы после взимания налога по ставке 13% у гражданина остался доход, равный $1,4 \cdot 12 \cdot 0,5 \cdot \text{РПБ}$. Верхняя граница дохода по второй группе определена таким образом, чтобы после налогообложения у гражданина остался доход, равный $1,4 \cdot 12 \cdot \text{РПБ}$. Множитель 1,4 отражает учет коэффициента «нагрузки» неработающих членов семьи на одного занятого, равного 0,4¹. Множитель 12 отражает количество месяцев в году.

Если подставить значение РПБ, равное, по нашей оценке, 27 тыс. рублей, то получатся следующие границы налогов (таблица 5, для упрощения учета они были округлены до тысяч рублей).

Таблица 5

Предлагаемая шкала налога на доходы физических лиц

Доход в месяц	Ставка налога*, %	Реальная ставка, %
До 261 000 руб. в год	13	13
261 000 – 544 000	20	13-16,6
Свыше 544 000	30	От 16,6

*Ставка действует для суммы дохода данного интервала.

Как видно из таблицы, несмотря на применение ставок в 20 и 30%, реальная налоговая нагрузка будет колебаться от 13 до 20%.

В абсолютном исчислении общий размер доходов населения России, по данным за 2009 г., составлял около 28,5 триллионов рублей. Оплата труда, включая скрытую заработную плату, стабильно составляет из года в год приблизительно 68-70% от совокупных доходов, или 19,8 трлн рублей в 2009 году. Официальная оплата труда (без скрытой) составила в 2009 году около 15,7 трлн рублей. Именно эта часть является основным источником поступления НДФЛ в бюджет (остальные элементы: доходы

¹ Вместо единого коэффициента «нагрузки» можно использовать систему вычетов, что будет более точно, но усложнит систему налогообложения.

от предпринимательской деятельности, социальные выплаты и доходы от собственности либо не являются вообще налоговой базой НДФЛ, либо приносят незначительную его часть в бюджет).

Налог на доходы физических лиц в консолидированном бюджете составил в 2009 году всего 1 трлн 665 млрд руб., то есть средняя налоговая нагрузка на оплату труда составила 8,4% по оплате труда, включая скрытую, и 10,6% по официальной части оплаты труда. Причем, аналитические исследования показывают, что чем выше доход, тем фактически меньшая налоговая нагрузка на него. Однако в рамках макро моделирования мы приемем существующее равенство налоговой нагрузки по всем децилям.

Рассчитаем возможные поступления НДФЛ по предлагаемой шкале для 2009 года.

Исходя из статистической информации о распределении начисленной заработной платы по группам населения, нами было выявлено, какая доля и приблизительное количество работников подпадает под ту или иную группу в предлагаемой налоговой шкале. Также рассчитана средняя месячная заработная плата соответствующей группы населения (таблица 6).

Таблица 6

**Распределение населения и доходов по предлагаемой шкале налога
на доходы физических лиц**

Доход, руб. в год (в месяц)	Доля работни- ков, %	Количество работников, млн человек	Средняя месячная начисленная заработная плата, руб.	Сумма годовых доходов, подле- жащих налого- обложению, млрд руб.	НДФЛ
До 261 000 (до 21750)	75	53,3	10960	7010	911
261 000 – 544 000 (21 750-45 330)	19,2	13,6	28200	4602	671,9
Свыше 544 000 (свыше 45 330)	5,8	4,1	81100	3990	899
Всего	100	71	18287	15602*	2481,9

* По официальной статистике сумма оплаты труда в 2009 году составила 19,8 трлн руб., но с учетом скрытой оплаты труда.

Из таблицы видно, что изменение налоговой системы затронет около 17,7 млн человек (или 25% от всех работающих), которые попадут во вторую и третью группы. При этом средняя налоговая нагрузка на доходы граждан второй группы составит 14,6%, а третьей – 22,5%. В результате, налоговые поступления от НДФЛ должны составить 2481,9 млрд рублей, что на 816,9 млрд (или на 49,1%) больше, чем по факту в 2009 году. Даже если учесть, что реальная налоговая нагрузка на доходы складывается не-

сколько меньше, чем ставки налогов, то все равно бюджет при прогрессивной шкале дополнит порядка 400 млрд рублей.

Таким образом, учитывая мультипликативный прирост доходов, бюджет может дополнительно получить 1250-1750 млрд руб. (в ценах 2009 года). Напомним, что для выполнения в 2010 году первого этапа повышения оплаты труда бюджетных работников нами получена сумма в 1,2 трлн рублей.

Таким образом, утверждения высших руководителей страны (Минфин, Государственная дума, руководители государства) относительно того, что плоская шкала НДФЛ обеспечивает больше доходов бюджета за счет лучшей собираемости налогов, которое произошло при переходе на единую ставку 13% – являются неаргументированными. Никто эти высказывания более или менее строго не проверял. В то время увеличение произошло, прежде всего, за счет общего роста доходов граждан.

В настоящее время персональные данные о размерах доходов граждан имеются в Пенсионном фонде РФ. Поэтому взимание НДФЛ по указанной прогрессивной шкале может реализоваться по схеме, когда в первом квартале года, следующего за отчетным, гражданину будет высылаться извещение о расчетном размере НДФЛ. В случае несогласия гражданина с полученными начислениями или тогда, когда гражданин имеет право на вычеты, он должен будет заполнить декларацию о доходах и вычетах. А те граждане, которые имеют право на вычеты и не имеют возражений против начисленных размеров НДФЛ, налоговые органы могут не посещать.

Далее. Увеличение доходов граждан в России в соответствии с указанными ориентирами в таблице 2 невозможно без повышения уровня монетизации экономики, оцениваемой по агрегату M2, включающему наличные деньги, деньги на счетах до востребования и деньги на срочных депозитах в банках. Коэффициент монетизации экономики в процентах к ВВП в 2009 г. составлял по России около 35 %.

Объем денежной массы занижен по сравнению с нашими обоснованиями почти в 2 раза. (Был период, когда он был занижен в 3-4 раза при коэффициенте монетизации в 90х годах в 15-20%).

Увеличение темпов прироста эмиссии, таким образом, необходимо. Однако схема эмиссии должна быть безинфляционной (более реально – минимально инфляционной).

Для вывода экономики России к 2015 г. на уровень монетизации в 65% ежегодный прирост коэффициента монетизации и размеров эмиссии должен быть таким, как показано в таблице 7. При этом доля наличных денег, выпускаемых в обращение, не должна превышать 10%.

Таблица 7

Денежная масса и монетизация экономики

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Коэффициент монетизации, %	40	44	48	53	59	65
Объем денежной массы на конец года (M2), млрд руб.	18850	23180	28500	35000	43000	52400
Объем эмиссии, млрд руб.	3150	4330	5320	6500	8000	9400
%	20,0	23,0	23,0	22,8	22,9	21,9
Объем ВВП, млрд руб.	43187*	48072*	53712*	59700	66300	73600

* Целевые ориентиры, установленные в федеральном бюджете РФ на 2010 год.

Для обеспечения минимизации инфляции при увеличении денежной массы за счет эмиссии денежные потоки должны субвенциально «канализоваться» по следующим направлениям.

1. Денежные средства должны поступать населению, занятому в бюджетной сфере, в размерах, обеспечивающих повышение доходов, соответствующих уровню рациональных потребительских бюджетов и устранения накопленных долгов по зарплатам (подчеркнем, что именно до уровня, соответствующего рациональному, а не минимальному потребителскому бюджету, что, безусловно, требует разработки и принятия закона Российской Федерации «О рациональном потребительском бюджете граждан России и целевых ориентирах средней оплаты труда»). Такое решение обеспечит восстановление уровня жизни до достойного состояния и одновременно приведет к повышению платежеспособного спроса значительной части населения. Эффективным механизмом поддержки малообеспеченных граждан могут стать универсальные социальные платежные карты, на которые будут персонифицированно зачисляться денежные средства из фонда национального благосостояния. Однако при этом карты могут задействоваться только для покупки отечественных товаров посредством блокирования оплаты импортных товаров через штрих-коды.

2. Денежные средства должны направляться предприятиям, выполняющим государственные заказы, (в том числе – оборонные заказы) под их плановые объемы и для устранения долгов по зарплате, в связи с тем, что долги государства, как известно, порождают «лавину неплатежей» в смежных отраслях. Имеются оценки, что один рубль, вложенный в конечные звенья цепей межотраслевых связей, порождает мультипликативный эффект в размере до десяти рублей у смежников, субподрядчиков.

Потоки денежных средств при этом должны быть организованы так, чтобы блокировать их «прокручивание» в коммерческих банках и на валютном рынке.

3. Параллельно с субвенциями денежных средств в обязательном порядке следует ввести ступенчатое квотирование некритического импорта (не только по стране в целом, но и для каждого региона) для переориентации спроса населения на отечественную продукцию конечных продуктовых производств (пищевая промышленность, легкая промышленность, мебельная промышленность). Оживление этого сектора отечественной промышленности и сферы услуг далее по цепочке межотраслевых связей обеспечит спрос на продукцию машиностроения, приборостроения и далее – отраслей первичной переработки и сырьевых отраслей, что в свою очередь позволит повысить доходы занятых в этих отраслях.

Безусловно, введение ступенчатых квот на импорт должно сопровождаться созданием системы мониторинга изменения запасов товарной массы в разрезе регионов страны, вплоть до каждого административного района и города с тем, чтобы органы государственного и муниципального управления регулярно имели сведения о наличии товаров и динамике потребления. При этом в случае проявления тенденции возникновения дефицита товаров импортные квоты должны (при невозможности быстрого наращивания отечественного производства) оперативно увеличиваться на определенный период.

4. Доведение объемов денежной массы до необходимого уровня параллельно должно сопровождаться контролем за эмиссией платежно-расчетных суррогатов как на общегосударственном, так и на региональном уровнях.

5. Необходимо обеспечение надежного государственного регулирования цен и тарифов на продукцию и услуги трех основных отраслей, производящих энергоносители (газ, уголь, нефть), и отраслей естественных монополий с созданием сети независимых аудиторских центров экспертизы издержек предприятий этих отраслей и установлением оптимальной нормы рентабельности.

6. Необходимо обеспечить кардинальную (а не чисто косметическую) модернизацию налоговой системы с ориентацией на оптимальное сочетание стимулирующей и фискальной функций (что, безусловно, является предметом отдельного обсуждения).

7. Необходимо обеспечить оптимальное сочетание общегосударственной централизации функций, власти и ресурсов с необходимой и достаточной самостоятельностью регионов и муниципальных образований.

8. Следует обеспечить модернизацию денежно-кредитной политики, включая расширение ее главной цели, которая должна заключаться в стимулировании интенсификации развития экономики и повышении уровня жизни, а не только в сдерживании инфляции.

Однако для минимизации инфляционных последствий при увеличении денежного предложения в стране в соответствии с представленными оценками, во-первых, как уже было подчеркнуто, доля наличных денег М0 в агрегате М2 не должна превышать 10%, а во-вторых, доведение денежных потоков до бюджетополучателей-граждан в форме оплаты труда следует производить посредством зачисления на персональные счета в банках с задействованием социальных платежных карт. При этом денежные средства с соответствующего счета гражданин сможет использовать только для оплаты отечественных товаров потребления и оплаты его инвестиционных вложений в строительство (улучшение) жилья. Конечно, для реализации предложенной схемы необходимы соответствующие постановления правительства РФ.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что преодоление массовой бедности и чрезмерной дифференциации доходов граждан, обеспечение мультипликативного эффекта, активизирующего деятельность отечественных товаропроизводителей, требует незамедлительного и, обязательно, синхронного принятия указанной системы основных мер в составе комплексной антикризисной программы.
