

Новая таможенная система

Необходимость сочетать новые требования к безопасности с мерами по содействию торговле — непростая задача для таможенных органов многих стран

Джеймс Т. Уолш

ТАМОЖЕННЫЕ службы не относятся к числу самых популярных организаций. По сложившимся во многих странах представлениям, они примечательны главным образом своей коррумпированностью и неэффективностью. А в идеальном мире свободной торговли и взаимного доверия им просто не было бы места. Тем не менее их существование практически неизбежно. Это связано с тем, что хотя в совершенном мире таможенная служба перестала бы выполнять роль сборщика доходов, на практике налоги на внешнюю торговлю, по-видимому, останутся в обозримом будущем важным источником доходов для многих стран, особенно развивающихся. Таможенная служба также играет ключевую роль в сборе других налогов, прежде всего налога на добавленную стоимость (НДС). Именно поэтому МВФ, активно выступая за либерализацию торговли, направляет значительную часть технической помощи на улучшение работы таможенной службы. Во многих отношениях меры по содействию торговле также привлекают все больше внимания в контексте раунда всемирных торговых переговоров, начатых в Дохе, причем межведомственная Инициатива по созданию интегрированной системы получила поддержку министров торговли как жизнеспособная модель развития торговли в наименее развитых странах.

Но как именно можно улучшить работу таможенной службы? В чем заключаются проблемы, и каким образом они могут быть решены? В данной статье обобщены уроки опыта МВФ за многие годы оказания технической помощи.

Налоговые границы и пограничный контроль

В чем состоит главная роль таможенной службы? На фоне повышенной обеспокоенности вопросами безопасности перед сотрудниками таможенных органов стоит целый ряд задач, прежде всего связанных с перемещением товаров через национальные границы. Помимо сбора налоговых доходов с растущих объемов торговли товарами таможенные органы

выполняют важные функции в сферепограничного контроля: более половины НДС в развивающихся странах часто взимается на границе. Они ведут борьбу с контрабандой, осуществляют применение сложных правил непрерывно растущего числа региональных торговых соглашений (на се-

годняшний день Всемирной торговой организации известно о более 160 таких соглашениях), собирают статистические данные о международной торговле и занимаются решением проблем безопасности (выдвинувшихся на первый план, особенно в США, после террористических актов 11 сентября 2001 года).

За последние десятилетия произошла значительная либерализация торговли, однако для многих развивающихся стран, и особенно для наиболее бедных из них, доходы от таможенных тарифов остаются одной из важнейших составляющих государственных финансов. Хотя фактические ставки таможенных тарифов — поступления от таможенных тарифов как доля от стоимости импорта — за последние 25 лет в развитых странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сократились более чем в два раза, в других странах мира это снижение было менее заметным. Средняя фактическая ставка таможенного тарифа в Африке остается особенно высокой. В странах Африки к югу от Сахары налоги на торговлю по-прежнему составляют примерно четверть совокупных налоговых доходов; в Азиатско-Тихоокеанском регионе их доля равна приблизительно 19 процентам (см. таблицу).

Вместе с тем (что, несомненно, отражает снижение тарифных ставок) после 1980 года наблюдался ускоренный рост торговых потоков, особенно в развивающихся странах (см. рисунок). И именно эти растущие объемы торговли определяют нагрузку на таможенные органы. Соответственно, предъявляемые к ним требования, по-видимому, будут возрастать и в дальнейшем, причем одной из основных задач становится обеспечение такого порядка налогообложения торговли, при котором косвенный ущерб международным торговым потокам будет наименьшим.

Для содействия внешнеторговому обороту часто необходимо усовершенствование работы таможенной службы. Каковы же основные проблемы, требующие решения? Безусловно, в разных странах эти проблемы будут различаться, однако в типичной таможенной службе, не подвергшейся реформам, весь процесс начисления и взыскания налогов на внешнюю торговлю строится на тщательном физическом досмотре грузов в пунктах ввоза. Эта задача отягощается и осложняется устаревшим законодательством, которое во многих случаях предписывает 100 процентный досмотр, а также мерами политики в области налогообложения внешней торговли, которые предусматривают широкую дифференциацию ставок и всевозможные налоговые льготы, тем самым создавая дополнительные трудности при отслеживании торговых потоков. Определенное применение в сфере обработки и регистрации грузов находят и информационные технологии, однако почти отсутствуют творческие инициативы, позволяющие использовать эти технологии для облегчения бремени соблюдения установленных норм частным сектором или для упрощения работы по досмотру. Обычным явлением стали продолжительные и непредсказуемые задержки грузов при прохождении таможенного контроля, достигающие 20 дней и более. Правила, регламентирующие такие стандартные, но критически важные операции, как определение

Покажите нам деньги

Налоги на внешнюю торговлю снижаются, но по-прежнему являются слишком высокими в большинстве регионов.

Налоги на внешнюю торговлю по отношению к совокупным налоговым доходам (невзвешенное среднее значение в процентах)

	1980	1990	2003
оэср ¹	4,7	2,7	0,8
Африка	38,6	31,9	25,3
Азиатско-Тихоокеанский регион	29,0	27,6	19,0
Ближний Восток и Центральная Азия	31,7	28,9	19,8
Западное полушарие	24,9	14,3	12,4

Источники: МВФ, «Статистика государственных финансов» и «Перспективы развития мировой экономики» (различные выпуски); ОЭСР «Статистика доходов».

¹Организация экономического сотрудничества и развития, за исключением Венгрии, Люксембурга, Польши, Словакии и Чехии.



Сотрудник таможенной службы США осматривает контейнеры в порту Лонг-Бич, Калифорния.

точной стоимости импорта и мониторинг неправомерного использования налоговых льгот, носят бессистемный характер и применяются непо-следовательно. Полномасштабному обмену информацией и сотрудничеству с другими государственными органами, в том числе со службами внутренних налогов, препятствуют бюрократические процедуры.

Часто также наблюдается широкое распространение коррупции, которая воспринимается как обычный аспект коммерческой деятельности. Взаимоотношения между частным сектором и таможенной службой обычно носят характер противостояния. Все это оказывает и на тех, и на других деморализующий эффект, и обе стороны испытывают глубокое взаимное недоверие (часто вполне обоснованное). Для преодоления этой опасной ситуации необходимо что-то делать.

Ключевые элементы модернизации

Стало модным называть работу таможенной службы и ее модернизацию одним из аспектов «содействия торговле». Однако если учесть, что таможенная служба неизбежно препятствует торговле, это — типичный оруэлловский «новояз». Смысл модернизации именно в сокращении таких препятствий (выражающихся как в административных расходах государства, так и в издержках, сопряженных с соблюдением установленных норм, со стороны предпринимателей) до минимума, согласующегося с целями политики, поставленными перед таможенной службой. Эти препятствия могут обходиться очень дорого. Согласно оценкам проведенного

в 1994 году исследования, которое было опубликовано Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), издержки, связанные с торговыми операциями, в начале 1990-х годов составляли примерно 7–10 процентов стоимости мировой торговли. По данным других исследований, затраты торговых организаций на соблюдение пограничных формальностей оцениваются примерно в 27 процентов от стоимости груза, а в развивающихся странах часто оказываются значительно выше. Даже в Европейском союзе стоимость мер внутреннего пограничного контроля до их отмены оценивалась в 3–4 процента от стоимости внутренней торговли — и это при отсутствии каких-либо налогов на торговлю.

Обеспечение безопасности наряду с дальнейшим содействием торговле (и минимизацией затрат, сопряженных с соблюдением действующих норм) представляет собой особенно сложную задачу. Проблемы безопасности активно решаются в США на двусторонней основе в рамках Инициативы в отношении повышения безопасности контейнерных перевозок (ИБКП) (см. вставку 1). В то же время Всемирная таможенная организация разработала Систему стандартов по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле, которая была принята на ее годовом совещании в июне 2005 года.

Чтобы сократить значительные экономические издержки, связанные с неэффективностью таможенных служб, необходимы коренные изменения как условий, в которых они функционируют, так и методов их работы. Цель преобразований заключается в создании действенной таможенной службы, обеспечивающей сбор пошлин и налогов в предписанном законодательством порядке наиболее эффективным способом, не допускающим, насколько это возможно, коррупцию и политическое влияние. Опыт многих стран указывает на некоторые важные характеристики, позволяющие обеспечить действенную работу таможенной службы. К ним относятся:

- четкое разграничение функций разработки налоговой политики и ее реализации при максимально возможной простоте и прозрачности законов и нормативных актов;
- конфиденциальность информации о налогоплательщиках;
- критерии эффективности, в том числе целевые показатели доходов и ожидания в отношении обслуживания клиентов, а также ресурсы, необходимые для их выполнения;

Увеличение объема

В период с 1980 по 2005 год общий объем экспорта товаров увеличился в четыре раза, причем для развивающихся стран этот прирост был даже более значительным, чем для развитых.

(Рост объема торговли, 1980=100)



Источник: МВФ, база данных издания «Перспективы развития мировой экономики».

Решение проблем безопасности

Ощущение возросшей угрозы терроризма после 11 сентября 2001 года привело к возобновлению активного использования физического досмотра грузов, особенно в США. Наиболее сильную обеспокоенность в США вызывает перевозка оружия массового уничтожения контейнерными судами и возможность массового нарушения работы ключевых портов.

Первоначально увеличение числа проверок привело к продолжительным и дорогостоящим задержкам в пунктах пограничного контроля США. Однако стремясь не допустить увеличения издержек торговых организаций, а возможно, даже уменьшить такие издержки, США стали заключать все больше соглашений с другими странами о предварительной проверке грузов, предназначенных для США, представителями США в этих странах. Это позволяет ускорить таможенную очистку таких предварительно проверенных грузов по прибытии в США. В основе этой практики лежит Инициатива в отношении повышения безопасности контейнерных перевозок (ИБКП). К маю 2005 года таможенная служба заключила 22 двусторонних соглашения в рамках ИБКП, которые распространяются на 36 действующих портов в Европе, Азии, Африке, на Ближнем Востоке и в Северной Америке.

- профессиональные руководители таможенных органов, хорошо обученные и получающие соответствующее вознаграждение;
- кодекс поведения сотрудников, в котором четко указаны возлагаемые на них ожидания в последствии их несоблюдения;
- действенная функция внутреннего аудита;
- четкий и действенный процесс обжалования решений и, в более общем плане, благоприятные условия для постановки налогоплательщиками вопросов толкования налогового законодательства и его применения (например, путем обсуждения с отраслевыми ассоциациями).

Чтобы способствовать формированию и укреплению перечисленных характеристик, необходимы изменения в четырех основных направлениях.

Разработка последовательных мер внешнеторговой политики и четких правоприменительных актов. Осуществляя сбор доходов, таможенная служба является инструментом внешнеторговой и налогово-бюджетной политики. Для того чтобы работа таможенной службы приносила обществу выгоды, компенсирующие издержки, неизбежным образом сопряженные с осуществлением таможенных функций, необходимы тщательно продуманные меры политики, в простой форме заключенные в прозрачном законодательстве,

Успешная модернизация в Марокко и Гане

В Марокко и Гане была успешно проведена модернизация таможенных служб.

Марокко. В 1996 году средний простой контейнеров в порту Касабланки составлял 16 дней, в том числе 10 дней — из-за таможенного контроля. Затем была проведена программа реформ, которая предусматривала усовершенствование таможенного кодекса, рационализацию и упрощение таможенных процедур, внедрение мер контроля на основе оценки риска, введение стандартов эффективности работы и действенного внутреннего аудита, эффективное использование информационных технологий и налаживание процесса консультаций с частным сектором. Спустя три года время обработки таможенных деклараций сократилось с 10 дней до трех часов, а через пять лет 85 процентов деклараций обрабатывалось менее чем за полчаса, причем без заметных потерь собираемых таможенных доходов (World Bank, 2002).

определяющем как саму эту политику, так и средства ее реализации.

Введение простых современных процедур. На таможенные службы возложено решение широкого круга специальных вопросов, многие из которых ставят под угрозу сбор доходов и достижение других целей политики. Товары, освобожденные от уплаты пошлин, например, на том основании, что они следуют транзитом в другую страну или предназначены для использования в производстве экспортных товаров, могут быть обманным образом перенаправлены на внутренний рынок. Освобождения, возможно, предоставляемые для определенных товаров при условии их использования в конкретных целях (что крайне сложно проверить), также могут стать объектом злоупотреблений. Стоимость товаров может занижаться для уменьшения суммы подлежащих уплате пошлин. Предотвращение подобных рисков требует (без чрезмерного вмешательства в законную торговлю) тщательно разработанных простых процедур, опирающихся на компьютерные средства и современные методы обмена данными.

Переход к более широкому использованию самостоятельного исчисления налогов налогоплательщиками, наряду с переходом от физического к послетаможенному контролю. Основой действенной системы сбора налогов является добровольное соблюдение установленных норм налогоплательщиками, а залогом добровольного соблюдения этих норм является самоисчисление налогов, то есть система, при которой налогоплательщики самостоятельно декларируют и уплачивают причитающийся налог, но которая, что крайне важно, предусматривает последующие проверки таких деклараций и штрафные санкции в случае представления недостоверных сведений. Этот принцип в той же мере справедлив в отношении таможенных пошлин, в какой он оказался обоснованным, например, в отношении НДС или налога на доходы. Применительно к таможенным пошлинам это означает уменьшение роли физического досмотра в пункте ввоза, при том что сами импортеры (или их агенты) просто декларируют подлежащие уплате пошлины, и повышение роли действенного контроля после получения разрешения на ввоз товаров, который осуществляется в виде послетаможенного аудита.

Создание стимулов и организационных структур, способствующих укреплению профессиональной этики и результативности работы таможенной службы. Таможенная служба должна быть наделена четкими полномочиями, быть свободна от политического вмешательства и иметь возможность сотрудничать с налоговой службой и другими ветвями государственного управления. Принимая во внимание масштабы потенциальных выгод от незакон-

Гана. В 1990-х годах в Гане были проведены реформы торговой политики, направленные на привлечение прямых иностранных инвестиций и стимулирование конкуренции среди предпринимателей. К 1998 году стало ясно, что для достижения успеха политические реформы должны сопровождаться преобразованием таможенной службы. Одним из ключевых изменений стало создание Общевой сети Ганы (GCNet) — электронной системы торговой документации, позволяющей обмениваться данными всем сторонам, участвующим в процессе импорта (включая таможенную службу, министерство торговли, Банк Ганы, судовые линии, экспедиторские организации и банки). Прототипом послужила сингапурская сеть TradeNet, которая впоследствии была также принята и внедрена Маврикием. К 2003 году время таможенной обработки документации по импорту было сокращено с 24 часов до 10 минут, а оформление банковских платежей в среднем также стало занимать 10 минут вместо нескольких часов.

ного перемещения товаров, коррупцию не удастся искоренить никогда, но ее можно сдерживать, если работникам таможи будет предложено справедливое вознаграждение за хорошо выполненную работу и предусмотрены реальные наказания для нарушителей. Некоторые виды деятельности таможенных органов могут быть переданы частному сектору, например, посредством привлечения инспекционных компаний, однако подобный подход включает в себе опасность того, что проблема недостаточного внутреннего потенциала фактически останется нерешенной.

Грандиозные задачи

Таможенник — не самая древняя профессия в мире, однако она имеет давнее происхождение: в Библии упоминается сборщик податей Закхей (который, как и следует ожидать, был продан, но, к счастью, покался). И эта профессия продолжает претерпевать изменения, возможно, даже в большей степени, чем когда-либо раньше.

Осуществлять изменения непросто, но многие страны, такие как Марокко и Гана, продемонстрировали, что это возможно (см. вставку 2). Для модернизации таможенной службы необходимо стратегическое планирование, часто при неблагоприятных условиях, и твердая политическая воля. Первостепенные задачи включают обеспечение доходов в контексте продолжающегося увеличения объема торговли и трудностей, сопряженных с региональными торговыми соглашениями; искоренение коррупции; приспособление к стремительному изменению способов ведения коммерческой деятельности, а также выполнение широкого диапазона функций, не связанных со сбором доходов (в частности, решение проблем безопасности), но тем не менее ожидаемых от таможенной службы, причем наряду с этим должна решаться и задача максимального сокращения препятствий для законной торговли.

Особая сложность этих проблем объясняется тем, что их решение требует принятия самого широкого набора мер: в сфере таможенных процедур, законодательства, органи-

зационных структур и стимулов, использования информационных технологий, связей с частным сектором и использования его потенциала. Для этого также требуются ресурсы, хотя во многих случаях речь идет не о денежных средствах, а о приверженности реформам, которая до сих пор была недостаточной.

В этой связи следует отметить, что инструменты, необходимые современной таможенной службе для согласования обострившихся проблем безопасности с задачей содействия торговле — опора на более действенные методы оценки риска и более эффективный обмен информацией между частным сектором и таможенной службой, а также между таможенными службами разных стран, — это те же самые методы, которые необходимы развивающимся странам для уменьшения издержек торговых организаций, которые сопряжены с соблюдением установленных норм, и для более результативного сбора доходов.

Оценить потенциальные выгоды модернизации крайне сложно: в прошлом модернизация обычно сопровождалась множеством других изменений, например, касающихся тарифных ставок и структуры тарифов, что затрудняет оценку результатов административных преобразований как таковых. Недостаточно было сделано и в области оценки издержек по соблюдению установленных норм, которые таможенные режимы возлагают на налогоплательщиков, и еще меньше — для проведения такой оценки накануне и после реформ.

Несмотря на сложность сколько-нибудь точной количественной оценки потенциальных выгод от модернизации таможенной службы, существует достаточно доказательств положительного воздействия на уровень доходов и повышения качества обслуживания торгового сообщества. Эти выгоды могут быть весьма значительными. ■

Джеймс Т. Уолш до ухода на пенсию был заместителем начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

• ЕЖЕГОДНЫЕ СОВЕЩАНИЯ • 2006 ГОДА •



ПРОГРАММА

СЕМИНАРА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД • ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

Азия в мире, мир в Азии

СПЕШИТЕ ЗАРЕГИСТРИРОВАТЬСЯ

Заставляет задуматься —>

Определяет программу —> Побуждает к действиям

Программа семинаров — ведущий глобальный форум, на котором вы сможете присоединиться к влиятельным руководителям из частного сектора различных стран мира, высокопоставленным лицам, определяющим экономическую политику, из 184 стран и другим передовыми мыслителям в области международного развития и финансов для участия в активном и конструктивном диалоге в целях укрепления сети сотрудничества в глобальной экономике.

Основные темы Программы семинаров 2006 года

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Азия на подъеме: мифы и реальность ❖ Рынки капитала и финансовый сектор в странах с формирующимся рынком ❖ Коррупция, гос. управление и эконом. рост ❖ Инфраструктура для XXI века ❖ Значение инвестиционного климата 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Торговля и инвестиции ❖ Энергоресурсы и безопасность ❖ Эконом. рост и справедливость ❖ Региональная экономика и финансовая интеграция ❖ Инновации и технология
---	--

За дополнительной информацией просьба обращаться по адресу:
 Программа семинаров Ежегодных совещаний МВФ — Группа Всемирного банка
 Вашингтон, округ Колумбия, 20431 США

Телефон: [1](202) 473-3394
 Факс: [1](202) 623-4100
 Эл. почта: seminars@worldbank.org
Website: www.worldbank.org/pos