Писаренко Кристина Валерьевна. Налоговое и бюджетное планирование на региональном уровне : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Белгород, 2005 232 с. РГБ ОД, 61:05-8/4628

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы налогового и бюджетного планирования

1.1. Сущность налогов, как экономической категории их роль и значение

1-2- Общенаучные принципы и методы налогового и бюджетного планирования

1.3. Взаимосвязь налогового и бюджетного 45 планирования на региональном уровне

Глава 2. Методические аспекты расчета налогового потенциала и налогового бремени на региональном уровне

2.1. Экономическая характеристика Ставропольского края

2.2. Методические подходы определения налогового потенциала и его расчет на региональном уровне

2.3. Методические аспекты расчета налогового бремени -п на региональном уровне

Глава 3. Пути совершенствования бюджетного планирования на региональном уровне

3.1. Сущность и значение среднесрочного пп бюджетирования

3.2. Методические и практические аспекты расчета регионального бюджета на среднесрочную 139 перспективу

Заключение 149

Список использованной литературы 178

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Прогнозирование и планирования являются важными функциями управления как на макро, - так и на микроуровне. И вряд ли можно эффективно управлять национальной и региональной экономикой, а также отдельным субъектом хозяйствования без прогнозирования и планирования.

В переходный период на рыночные отношения в нашей стране роль прогнозирования и планирования недооценивалась, что явилось одной из причин затяжного экономического кризиса в России.

Прогнозирование и планирование необходимо рассматривать как один из основных элементов вмешательства государства в экономические и социальные процессы и их регулирование в заданном направлении. Для сложившихся условий это вмешательство целесообразно усиливать.

Необходимо отметить, что в бывшем СССР существовала довольно стройная система планирования, отдельные элементы которой могут быть успешно использованы и при рыночных отношениях.

В современных условиях руководители, ученые и специалисты приходят к выводу, что роль планирования в условиях рыночных отношений не снижается, а наоборот - возрастает.

Поэтому актуальной проблемой на данном этапе развития нашей страны является создание и реализация на практике системы планирования на макроуровне, региональном и микроуровне, адаптированной к рыночной экономике. Пока такая система планирования находится на стадии становления и предстоит еще очень много сделать в теоретическом и практическом плане, чтобы она была реализована на.практике. Это в полной мере относится к налоговому прогнозированию и планированию, как составной части общего планирования.

Вопросы становления и развития системы планирования исследуются в работах А. Аганбегяна, А.Амосова, А. Анчишкина, Э.Баранова, И.Бестужева - Лады, Д.Гвишиани, А.Гранберга, А.Ивахненко, В.Ленина, В.Можина, Н. Некрасова, В.Павленко, В.Чичканова, Н.Федоренко, также разработки научно исследовательских коллективов (СОПС при Госплане СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР, ЦЭМИ АН СССР), К.Багриновского В. Борисевича, С. Вишнева, А. Емельянова, Б. Михалевского, И.Попова, А.Романова, Е.Четыркина, ЭЛныча, и

др. .

Изучением проблем налогообложения и налогового менеджмента занимались зарубежные экономисты: Л.Брю, Э.Дж.Долан, Р.Дорбнуш, Дж.М.Кейнс, А.Лаффер, К.Макконнел, Р.Шмалензи, С.Фишер, Юсти, и др.

Вопросы становления российского налогообложения, адекватного рыночным процессам исследуются в работах: А.Бакаева. А.Беложбецкого, А.Брызгалина, А Бурцева, В.Вознесенского Э.Горского, В.Данилевского, Е.Егоровой, В.ІСваши, В.Панского, Л.Поповой, Е.Рогозина, М.Романовского, Д-Черника, С.Шаталова, Т.Юткиной и др.

Вопросы определения налогового бремени исследованы: Е.Балацким, И Вруб-левским, Е.Вылковой, Б.Кировой, В.Кожиновым, Д.Мельник, В.Пансковым, К.Соловей Д.Черником и др.

Исследования в области налогового потенциала нашли отражение в работах: О.Богачевой, А.Волошиной, А. Коломиец, А.Мельник, Н.Матрусова, А. Паскаче-ва, Р.Саакяна, Т.Федоровой и д.р.

Некоторые вопросы налогового прогнозирования и планирования исследуются такими ученными, как: Ф.Банхаевой, Е.Вайс, И.Врублевского, В.Панского, А.Шевченко, Л.Якобсона.

Все отмеченные выше ученные внесли существенный вклад в развитие теории прогнозирования и планирования, в том числе и в области налогового и бюджетного планирования.

Однако многие вопросы теоретического, методического и прикладного характера в области налогового и бюджетного планирования исследуются явно недостаточно, что и обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка методических подходов и инструментального обеспечения для налогового и бюджетного планирования на региональном уровне.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих основных задач исследования:

- изучить и обобщить литературные источники по теме диссертационного исследования;

- выявить сущность налогов как экономической категории, их роль и значение;

- раскрыть механизм влияния налоговой системы на экономические и социальные процессы на макроуровне;

- выявить сущность, методы и принципы прогнозирования и планирования, в том числе налогового и бюджетного;

- выявить взаимосвязь налогового и бюджетного планирования;

- определить исходную информацию необходимую для налогового планирования на региональном уровне;

- обобщить методические подходы по оценке налоговой нагрузки на различных уровнях;

-выполнить анализ методов оценки налогового потенциала регионов страны, как финансового инструмента управления бюджетом;

- выполнить анализ бюджетного процесса в Российской Федерации и степени его совершенствования;

- выполнить анализ экономического и социального развития Ставропольского края и перспектив его развития, с целью определения налогового Потенциала и бюджета этого региона;

- разработать методические подходы для оценки фактических и плановых налоговых ресурсов территориальных и муниципальных бюджетов Ставропольского края;

- разработать методические подходы к совершенствованию системы формирования регионального бюджета в части выявления и исполнения его резервов;

- оценить результаты эксперимента по совершенствованию межбюджетных отношений проводимых Управлением Министерства финансов Российской Федерации по Ставропольскому краю.

Предметом исследования являются экономические отношения, складывающиеся по поводу сборов налогов в консолидированный региональный бюджет и методические аспекты прогнозирования и планирования регионального бюджета.

Объект исследования. В качестве объекта исследования в диссертации была избрана экономика Ставропольского края.

Теоретической и методологической основой данной работы является применение объективных принципов научного познания. В процессе исследования автор опиралась на труды отечественных и зарубежных ученых, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы, Законы Ставропольского края, постановления Правительства РФ и инструктивные материалы Минфина РФ, Министерства РФ по налогам и сборам, Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

В ходе исследования были использованы общепринятые методы анализа, методы абстрактных и логических суждений, экономико-математические методы и модели. Для обоснования выдвигаемых положений применялись логический, исторический и системный подходы.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась на основе данных Министерства по налогам и сборам Ставропольского края; официальных данных Росстата Российской Федерации; Администрации Ставропольского края; статистических сборников; материалов монографических исследований отечественных и зарубежных ученых; бухгалтерской отчетности предприятий Ставропольского края.

Научная новизна проведенного исследования. Научная новизна положений и выводов, сформулированных в работе, состоит в решении комплекса теоретических и методических положений по созданию единой методологии прогнозирова ния и планирования регионального бюджета в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в 2004-2006 гг., Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года и Федеральным законом «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004г., № 120 - ФЗ, обеспечивающих интеграцию социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период.

Основные научные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования состоят в следующем:

- уточнен понятийный аппарат в области исследуемой проблемы;

- раскрыт механизм влияния налоговой системы на экономические и социальные процессы на макроуровне;

- предложена классификация налогов в зависимости от изменения объемов реализации товаров, работ, услуг на условно постоянные и условно переменные, позволяющая более детально изучить изменение суммы начисленных налогов в зависимости от динамики объема реализации товаров, работ и услуг;

- подтверждена необходимость использования государственного прогнозирования и планирования как одной из важнейших составляющих функций процесса управления экономикой страны;

- раскрыта сущность, цели и задачи налогового планирования в условиях рыночной экономики;

- выявлена взаимосвязь налогового и бюджетного планирования;

- в дальнейшем развитии методических подходов по оценке налогового потенциала отдельного региона, как исходной информации для планирования регионального бюджета;

-подтверждена необходимость оценки налогового потенциала как показателя характеризующего степень зависимости регионального бюджета от средств, перечисляемых из федерального бюджета и учитывающего социально - экономические условия региона;

- предложена и апробирована методика оценки налоговых ресурсов территориальных и муниципальных бюджетов Ставропольского края, особенностью которой является использование в расчетах как факторов опирающихся на результаты экономического развития муниципальных и территориальных образований региона, так и налоговой базы, приведенной к законодательным и нормативным условиям прогнозного периода;

- обоснована необходимость использования среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат;

разработана универсальная методика среднесрочного бюджетного планирования на региональном уровне, с использованием основных положений заложен «

ных Концепцией реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в 2004-2006 гг., Федеральным законом «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и адаптацией среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат к экономике Ставропольского края. Принципиальной особенностью методики является использование расчета на среднесрочную перспективу производства валового регионального продукта, в разрезе региональных (территориальных) муниципальных образований, схемы построение финансового баланса региона и методики формирования консолидированного бюджета региона на среднесрочную перспективу.

Выявлены позитивные стороны проводимого эксперимента в Ставропольском крае в рамках Федерального закона «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004г., № 120 - ФЗ, подтверждена эффективность в формировании доходной и расходной частей бюджетов субъектов РФ и обоснована целесообразность использования данного закона на территории всех субъектов РФ. Практическая значимость диссертации. Применение разработанных автором методик, ориентированных на разработку эффективной налогово-бюджетной политики, могут быть использованы при формировании бюджетной концепции региона. Имитационная модель доходной и расходной частей регионального

бюджета может помочь финансово-экономическим органам в обосновании принимаемых управленческих решений при разработке бюджета и прогноза социально-экономического развития региона на среднесрочную перспективу.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации и результаты исследования представлялись в форме докладов на научно-практической конференции Белгородского университета потребительской кооперации (январь 2003 г., апрель 2004г., май 2005г.), Липецкого кооперативного института (филиал БУПК) (апрель 2005г.), Ставропольского государственного аграрного университета (март 2004г.), Ставропольского государственного университета (октябрь 2003., декабрь 2004 г.), Белгородского государственного университета (февраль 2005г).

Содержащиеся в работе рекомендации использованы в деятельности Министерства финансов Ставропольского края (акт внедрения от 22.12.2003г.), Отдела казначейского исполнения бюджета Министерства финансов Ставропольского края по Петровскому району (акт внедрения от 10.01.2005г.), Финансового управления администрации Петровского муниципального района Ставропольского края (акт внедрения от 09.06.2005г.),

Публикации. Основные результаты исследования опубликованы в 7-й работах общим объемом 4,26 пл., в том числе авторских - 4,26 п.л.

## Сущность налогов, как экономической категории их роль и значение

Одним из важнейших инструментов осуществления политики государства как при командно-административной системе управления, особенно при рыночных отношениях являются налоги. Налоги, являясь рычагом государственного управления, оказывают воздействие на регулирование инвестиционных процессов, обновление технологий, наполнение и балансирование бюджетов различных уровней, решение социальных задач, а, также являясь активной составляющей перераспределительных процессов, оказывают влияние на воспроизводство, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения.

До перехода к рыночным отношениям, в условиях централизованной плановой экономики налог определялся как «всякий общеобязательный платеж, взимаемый с физических и юридических лиц»[60], в данном контексте все платежи (совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке) охватывались понятием «налог», используемым как обобщающая категория [4].

С принятием и вводом в действие с 1 января 1999 года части первой Налогового кодекса РФ (далее НК РФ) статьей 8 НК РФ налог определен как: «обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований»Г2]. Сущность налога состоит в отчуждении принадлежащих (физическим и юридическим лицам) на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств путем законного изъятия государством в пользу общества определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного взноса[108]. При этом часть собственности налогоплательщиков -физических лиц и организаций - в денежной форме переходит в собственность государства. Из этого следует, поскольку денежные отношения, складывающиеся у государства с юридическими и физическими лицами, носят объективный характер и имеют специфическое общественное значение - мобилизацию денежных средств в распоряжение государства и муниципальных образований поэтому налоги является важнейшей экономической категорией.

## Экономическая характеристика Ставропольского края

Переход к рыночным отношениям резко снизил экономический потенциал региона. Ставропольский край, как и многие другие субъекты Российской Федерации, стал дотационным регионом с дефицитным бюджетом, не способным самостоятельно покрывать свои расходы собственными доходами. Возник и на протяжении всего переходного периода и углублялся финансово-экономический дисбаланс. Ресурсы финансового потенциала региона явно не соответствовали реализуемому экономическому потенциалу. Это несоответствие не только не уменьшается, но имеет тенденцию к увеличению. В этой связи одной из важнейших задач является рассмотрение социально-экономических процессов и поиск эффективных путей для восстановления финансово-экономического баланса, развития экономического и финансового потенциала края в современных условиях. . В начале экономических реформ 1990-х гт. дефицит бюджета региона был минимальным, составлял 1,3% (1992г.) от собственных доходов и покрывался полностью федеральными средствами (рис.13).

В кризисный период (1995-1998гт.) дефицит достигал 3,7%-4,4% и уже не покрывался финансовыми средствами из федерального бюджета. В стабилизационный период он снизился до 6%.Тем не менее, разрыв между собственными доходами (10822,3 млн. руб.) и расходами (18320,7 млн.руб.) в 2004 году превысил 7 млрд.руб. При этом следует отметить, что не выполнялись некоторые расходные статьи финансируемых из регионального и федерального бюджетов (ФЗ «О ветеранах»; «О социальной защите инвалидов в РФ»; «О реабилитации жертв политических репрессий») По имеющимся оценкам, для их исполнения требовалось 1,5 млрд.руб. Таким образом, в рамках действующего законодательства для обеспечения бездефицитности бюджета.

## Сущность и значение среднесрочного пп бюджетирования

Переход российской экономики на рыночные отношения потребовал переосмысления роли и места планирования в системе государственного регулирования и управления. Недостаточное научное обеспечение процесса реформирования привело к разрушению системы народнохозяйственного планирования вместо качественного ее изменения и адаптации к рыночным условиям. Ошибочность такого рода действия вскоре стала очевидной, поскольку исключение централизованного управления повлекло за собой неисполнение государством обязательств по бюджетным ассигнованиям и госзакупкам, сокращение государственного рефинансирования, в результате чего произошло свертывание отечественного производства, рост неплатежей, массовое уклонение от уплаты налогов.

Между тем, многолетний мировой и отечественный опыт управления экономикой демонстрирует гармоничное сочетание механизмов рыночного саморегулирования и государственного регулирования, одним из распространенных методов которого является бюджетирование, ориентированное на результат.

Понятие «бюджетирование» применяется для обозначения комплекса действий по подготовке проекта и исполнению бюджета, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств[29].

Значимость бюджетирования ориентированного на результат, для современного этапа бюджетного и административного реформирования российской экономики будет более понятной, если проследить эволюцию принимаемых на федеральном уровне попыток систематизации государственных расходов. Лучше всего это можно проследить на основе анализа Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному собранию на ряд лет, поскольку именно в них производится ежегодная корректировка основных направлений бюджетного реформирования.

Еще в Бюджетном послании Президента Б.Ельцина на 2000 год было заявлено: «В основу расходной части бюджета целесообразно закладывать концепцию бюджетной политики, базовыми параметрами которой стали бы конкретные характеристики тех рубежей, достижение которых государство обязуется, безусловно, обеспечить бюджетными ассигнованиями... Параллельно следует готовиться к поэтапному введению иного подхода, основанного на отражении в названной концепции предлагаемых реальных результатов, достигаемых с помощью бюджетных расходов»[15]. Таким образом, идея результативного бюджетирования существует более пяти лет, следует отметить, что первая формулировка еще не носила конкретного характера, поскольку в ней речь шла о базовых параметрах. В то же время упоминаются реальные результаты, достигаемые с помощью бюджетных расходов, и это важно для зарождения идеи бюджетирования ориентированного на результат.

На следующий 2001 год из Бюджетного послания Президента В.Путина следует: «Мы будем тратить деньги на учреждения социальной сферы таким образом, чтобы размер бюджетных расходов прямо зависел от конечного результата деятельности каждого такого учреждения».[16] Так, идея бюджетирования ориентированного на результат продолжает формироваться. Предполагается, что государство будет на планировать, а отмерять денежные средства социальным учреждениям по мере оценки их результативности.

Дальнейшее методическое развитие идеи бюджетирования ориентированного на результат находим в Бюджетном послании на 2002 год: «Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств... Необходимо ускорить внедрение контрактных форм финансирования учреждений социальной сферы по принципу: деньги выделяются организации не потому, что она существует, а в

зависимости от результативности ее работы»[16]. Следует отметить упоминание о необходимости овладения методами оценки рациональности, то есть разумности, бюджетных расходов и использовании индикаторов результативности в качестве конкретных показателей, которые могут применяться для определения затрат в отличие от заявленного ранее критерия «прямо зависел». Другими словами, в методическом плане произошло дальнейшее развитие идеи результативного бюджетирования, но только в аспекте бюджетных расходов.

В Бюджетном послании президента РФ на 2003 год предпринимается новая попытка детализации и пояснения идеи: «Необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов — как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей) 17]. Заявлено о необходимости создания не только системы планирования, но и системы мониторинга, то есть отслеживания в перспективе тех результатов, на которые предполагается сориентировать текущие бюджетные расходы. Высказывание о внедрении индикаторов конкретизируется до видов - количественные и качественные индикаторы. Наконец, детализация результативности касается не только уровней бюджетной системы, но и конкретных бюджетополучателей. По нашему мнению, именно в 2003 году окончательно определился новый подход к бюджетированию ориентированному на результат, отсутствовало только название новой бюджетной концепции.