Троянская Мария Александровна. Планирование налоговых доходов регионального бюджета в системе бюджетного менеджмента : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Оренбург, 2007.- 201 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/3918

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы планирования налоговых доходов регионального бюджета 10

1.1. Планирование налоговых доходов как элемент бюджетного менеджмента 10

1.2. Принципы и методы планирования налоговых доходов 27

1.3. Факторы, влияющие на налоговую составляющую региональных бюджетов 46

Глава 2. Методическое обеспечение планирования налоговых доходов регионального бюджета 56

2.1. Анализ структуры и динамики поступлений от налогов в доходы бюджета Оренбургской области 56

2.2. Оценка дифференциации регионов по уровню налогоемкости экономики 68

2.3. Анализ адекватности методов планирования налоговых доходов задачам бюджетного менеджмента 86

2.4. Планирование налоговых доходов регионального бюджета на основе временного ряда 104

Глава 3. Совершенствование процесса планирования налоговой составляющей регионального бюджета в рамках развития бюджетного менеджмента 115

3.1. Формирование условий повышения результативности планирования налоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации 115

3.2. Модель расчета поступлений от налогов в доходы регионального бюджета 134

Заключение 150

Список используемой литературы 155

Приложения 166

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реформирование бюджетной системы РФ сопровождается и подкрепляется изменениями в бюджетном процессе, содержательное наполнение и взаимосвязь стадий которого имеет принципиальное значение для формирования бюджетных отношений, соответствующих целям и задачам экономической политики. В период перехода на рыночные отношения в нашей стране роль планирования, как исходной и определяющей стадии бюджетного процесса, недооценивалась, что явилось одной из причин затяжного экономического кризиса. В настоящее время достижение позитивного эффекта от процесса стабилизации экономики во многом определяется умением государства учитывать различные колебания макро- и микроэкономических показателей при планировании налоговых поступлений, составляющих преобладающую долю доходов бюджетов всех уровней и служащих основным источником финансирования общественного хозяйства.

Планированию налоговых доходов бюджетов России уделяется все больше внимания, как в научных исследованиях, так и в практической деятельности органов власти всех уровней, в связи с тем, что существенно возрастает значение объективных оценок доходного потенциала развития территории. Однако, действующие подходы к планированию нередко не приводят к достоверному обоснованию доходов региональных бюджетов и не ориентированы на результат, что обусловлено недостаточной разработанностью методологии и методического обеспечения бюджетного планирования доходов.

Поэтому актуальной проблемой в настоящий момент является создание системы планирования налоговых доходов, гармонично встроенную в систему бюджетного менеджмента, ориентированного на результат. Пока такая система находится в стадии становления, и предстоит еще очень много сделать в теоретическом и прикладном аспектах, чтобы она была реализована

**4**на практике. В связи с этим имеется острая необходимость в совершенствовании действующих и разработке новых методов планирования налоговых доходов, которые способствовали бы большей обоснованности плановых показателей, определению факторов и резервов роста доходов, принятию решений на основе многовариантных расчетов.

Решение вышеназванных проблем приобретает особую значимость в связи с дальнейшим реформированием бюджетного процесса и возрастанием роли прогнозных оценок при формировании бюджета и определяет актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Изучению вопросов планирования налоговых доходов бюджета посвящены работы отечественных и зарубежных ученых. В области исследования методологических проблем планирования налоговых доходов наиболее плодотворны работы Балтиной A.M., Барулина СВ., Вылковой Е.С., Козенковой Т.А., Князева В.Г., Лермонтова Ю.М., Мельника Д.Ю., Панскова В.Г., Романовского М.В., Саакяна Р.А., Садыгова Ф.К., Свищевой В.А., Тихонова Д.Н., Черника Д.Г., Юткиной Т.Ф. и др. Специфике планирования налоговых доходов при формировании федерального, региональных и местных бюджетов большое внимание уделено в работах Бобоева М.Р., Горшкова Д.А., Кашина В.А., Мишина В.И., Паскачева А.Б., Полякова Н.Ф., Яндиева М.И.

Однако, несмотря на значительную проработанность темы исследования в научной литературе по-прежнему остаются нерешенными и мало изученными такие проблемы, как недостаточная разработанность вопросов роли планирования в бюджетном менеджменте, методического обеспечения планирования налоговых доходов в условиях неполноты информации о деятельности хозяйствующих субъектов, отсутствие четкого понятийного аппарата и комплексных исследований теоретических и практических проблем планирования налоговых доходов региональных

**5**бюджетов России, что и предопределило цель и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования.**Основной целью работы является разработка результативной системы планирования налоговых доходов на региональном уровне как элемента бюджетного менеджмента на основе развития теоретических основ и совершенствования методологии планирования налоговых доходов с использованием методов ориентированных на результат в условиях неопределенности принятия решений.

**Задачи исследования.**В соответствии с целью диссертационного исследования в работе поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

уточнить содержание планирования налоговых доходов и его место в системе бюджетного менеджмента;

изучить принципы и методы планирования налоговых доходов;

выявить факторы, оказывающие влияние на налоговые доходы региональных бюджетов;

проанализировать структуру и динамику налоговых доходов бюджета субъекта РФ;

оценить дифференциацию регионов по уровню налогоемкости экономики;

проанализировать методы планирования налоговых доходов на адекватность задачам бюджетного менеджмента;

- построить временной ряд налоговых доходов на будущий период на  
основе проведенного анализа налоговых поступлений;

- определить мероприятия по повышению роли планирования  
налоговых доходов в бюджетном процессе;

- разработать модель расчета налоговых доходов регионального  
бюджета с целью оценки многовариантных изменений условий внешней  
среды.

**Предметом исследования**в диссертационной работе является система денежных отношений, возникающих в бюджетном процессе и бюджетном управлении на уровне субъекта Российской Федерации.

**Объектом исследования**определена действующая система планирования налоговых доходов регионального бюджета как этап бюджетного процесса и элемент бюджетного менеджмента.

**Методологической основой исследования**послужили такие методы научного познания, как логический, системный, экономико-статистический, сравнительный анализ и синтез. Применены параметрические и непараметрические многомерные статистические методы, корреляционно-регрессионный анализ и адаптивные методы.

**Теоретическую базу диссертационного исследования**составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам бюджета, организации бюджетного процесса и бюджетного менеджмента, планирования налоговых доходов бюджетов, а также тематические публикации в периодической печати.

**Информационной базой работы**послужили материалы Федеральной службы государственной статистики России и ее территориального органа по Оренбургской области, материалы и отчетность Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Оренбургской области, Федеральной налоговой службы России, Управления Федеральной налоговой службы' по Оренбургской области, нормативные и правовые документы, издания периодической печати в области планирования налоговых доходов бюджета.

**Область исследования.**Исследование проведено в рамках специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальностей ВАК (экономические науки):

п. 2.5 - Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и

**7**внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Наиболее важные научные результаты**диссертационного исследования заключаются **в**следующем:

уточнено содержание планирования налоговых доходов с позиций бюджетного менеджмента как его функции, задающей параметры будущего состояния финансовых потоков в экономической системе и потенциальные возможности осуществления воздействий на поведение участников бюджетного процесса;

определена область рационального применения общих принципов планирования для обоснования параметров налоговых доходов регионального бюджета исходя из временных границ плановых периодов и соответствующих им задач;

установлено, что среди факторов, определяющих налоговые доходы регионального бюджета, решающее значение имеют структура и налогоемкость экономики по видам деятельности, объем произведенной в регионе продукции, оценка которых с использованием результатов непараметрического многомерного статистического и кластерного анализа позволила сгруппировать регионы в зависимости от рассматриваемых показателей;

обоснована целесообразность и оценена надежность применения модели авторегрессии Бокса-Дженкинса на основе проинтегрированного скользящего среднего уровня налоговых доходов регионального бюджета для их прогнозирования на краткосрочную перспективу;

сформулированы условия повышения результативности планирования налоговых доходов регионального бюджета, ориентированные на улучшение координации действий участников бюджетного менеджмента на всех стадиях бюджетного процесса и включающие в себя информационно-аналитическое обеспечение, многовариантные расчеты и методы, соответствующие уровню неопределенности решаемых задач;

**8**- предложена модель расчета налоговых доходов регионального бюджета, учитывающая структуру видов экономической деятельности, динамику показателей объема произведенной продукции и коэффициентов налогоемкости, предназначенная для получения многовариантных сценариев оценки влияния изменений внешней среды.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Выполненное диссертационное исследование содержит решение задач, направленных на разработку рекомендаций по совершенствованию планирования налоговых доходов на субфедеральном уровне. Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, заключается в их возможности использования региональными органами власти и управления при формировании доходной базы бюджета не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период времени. Кроме того, полученные в работе результаты могут использоваться учебными заведениями в преподавании бюджетных и налоговых дисциплин. Апробация работы. Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях на научных конференциях, проходивших в 2002 - 2006 гг. в городах Иваново, Самаре и Оренбурге.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в публикациях автора общим объемом 2,72 печатных листа (весь объем авторский).

Предлагаемые автором практические рекомендации по вопросам планирования налоговых доходов бюджета нашли применение в деятельности финансовых и налоговых органов, что подтверждено справкой о практическом использовании материалов диссертационной работы.

Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе кафедрой финансов ГОУ ВПО "Оренбургский государственный университет" при преподавании учебных курсов "Бюджетное планирование и прогнозирование" и "Прогнозирование и планирование в налогообложении'-'

9 для студентов, обучающихся по специальностям "Финансы и кредит" и "Налоги и налогообложение", что подтверждено актом о внедрении в учебный процесс.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы, содержащего 141 источник. В работе 20 приложений, 14 таблиц и 10 рисунков. Объем диссертации составляет 201 страницу.

## Планирование налоговых доходов как элемент бюджетного менеджмента

Одной из главных задач бюджетной политики Российской Федерации в современных условиях остается обеспечение стабильного развития и функционирования бюджетной системы страны. Эта задача, в свою очередь, требует повышения эффективности процесса управления бюджетными ресурсами. Отдача от денежных средств, которые государство перераспределяет через сложную бюджетную систему, определяет эффект и качество экономического роста. Одна из важнейших целей рационализации бюджетного процесса - повышение активности государства в эффективном управлении доходами и расходами для повышения результативности бюджетной сферы.

Государство как макроэкономический субъект процесса расширенного воспроизводства создает и доставляет обществу делимые и неделимые общественные блага (выгоды, услуги) при выполнении своих функций. В рамках государственного финансового хозяйства предоставление (распределение) общественных благ, так же как и уплата налогов, осуществляется в принудительной, обязательной форме. Форма стоимости государственных услуг исторически прошла свой путь развития от простой ее формы до денежной, т. е. от натуральных податей, сборов и даней до денежных платежей в виде современных налогов.

Русский экономист Алексеенко М.М. в XIX веке отметил следующую особенность налога: «С одной стороны, налог - один из элементов распределения, одна из составных частей цены, с анализа которой (т. е. цены) собственно и началась экономическая наука. С другой стороны, установление, распределение, взимание и употребление налогов составляет одну из функций государства». Дж. С. Милль детально разработал «налоговую теорию услуг», согласно которой каждый человек должен отдать государству часть своего дохода за получаемую от него поддержку. Он тесно связал налоги с государственными расходами, установив между ними строгую зависимость. Милль считал, что государство должно взять на себя решение тех проблем, которые не могут быть должным образом разрешены рыночной системой: развитие науки, инфраструктуры, системы социального обеспечения.

Идеи, лежащие в основе теории общественного выбора, были впервые сформулированы в конце XIX века представителями итальянской школы государственных финансов: М. Панталеони, У. Маццола, А. де Вити де Марко и др. Эти исследователи явились пионерами использования предельного анализа и теории цены для изучения бюджетного процесса, а также для моделирования спроса и предложения на рынке общественных благ. Данный подход нашел дальнейшее развитие в работах представителей шведской школы в экономической науке - К. Викселля и Э. Линдаля, уделявших первостепенное внимание политическим процессам, обеспечивающим определение государственной бюджетной политики.

Логически исходным пунктом исследований в области теории общественного выбора является анализ проблемы коллективного предоставления общественных благ. Этим благам свойственны специфические качества, которые собственно и обусловливают необходимость выработки особой процедуры принятия решений об их производстве:

1) неконкурентность в потреблении (потребление общественного блага одним индивидом не снижает уровня полезности, получаемого от потребления того же блага другим индивидом);

2) неисключительность в потреблении (общественное благо не может быть предоставлено исключительно тем членам общества, которые принимали участие в финансировании его производства; напротив, будучи произведено, общественное благо доступно для потребления всеми членами общества). В контексте изложения теории общественного выбора Р. Нуреев пишет: «Общественный выбор - это коллективная выработка и принятие решений относительно производства, распределения, обмена и потребления общественных благ. Коллективное решение предполагает необходимость согласования предпочтений. Оно происходит в обществе с помощью политического процесса» [141, с. 78 - 79].

В условиях, когда финансирование производства общественных благ является делом добровольным, объем их предоставления оказывается ниже оптимального. Это связано с существованием внешнего эффекта при производстве общественных благ, эффектом «безбилетника», невозможностью выявить истинный спрос на общественные блага. Члены общества (или группы) могут оказаться склонны уклоняться от несения своей доли издержек, ожидая, что необходимые для производства общественного блага средства будут предоставлены другими. Таким образом, члены группы, придерживающиеся «стратегии безбилетника», рассчитывают - благодаря свойству неисключительности общественных благ в потреблении - бесплатно воспользоваться плодами усилий своих коллег [136 , с. 225]. В этих условиях объем средств, направляемых на производство общественных благ, будет недостаточным для финансирования того объема благ, который обеспечивал бы максимальное удовлетворение потребностей группы в этих благах.

## Анализ структуры и динамики поступлений от налогов в доходы бюджета Оренбургской области

Большое значение в работе налоговых и финансовых органов имеет анализ налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, осуществляемый на основе показателей налоговой статистики, макроэкономических показателей, а также с учетом воздействия отраслевых и региональных факторов, который дает возможность налоговым органам делать выводы о результатах деятельности по повышению уровня собираемости налогов.

Прежде чем приступить к оценке и планированию налоговых поступлений, необходимо провести всесторонний и многофакторный анализ данных о налоговой базе, поступлениях в бюджетную систему региона, а также проанализировать тенденции, складывающиеся в социально-экономическом развитии. Данное требование относится ко всем без исключения налоговым платежам.

Проанализируем структуру доходов бюджета, представив ее в разрезе наиболее значимых групп. Обозначив характеристики каждой группы доходов и определив их вес в бюджете, попытаемся выявить и описать риски, присущие каждой группе. Начнем со структуры доходов бюджета Оренбургской области в разрезе налоговых и неналоговых доходов за несколько последних лет. Первоначально, применив горизонтальный и вертикальный способы сравнения показателей доходов бюджета, определим размер отклонения показателей бюджета по доходам за период 2001 - 2006 гг., структуру бюджета, долю отдельных показателей в итоговом показателе.

## Формирование условий повышения результативности планирования налоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации

В экономической литературе планово-расчетная обоснованность бюджета регионального уровня непосредственно связывается с комплексом мер различной направленности, предпринимаемым субъектом управления бюджетом, корреспондирующим с одним из состояний бюджета - наличием или отсутствием дефицита, необходимым соответствием размера финансовых ресурсов минимально или экономически приемлемым потребностям структурных составляющих соответствующих сфер или видов экономической деятельности. При этом, как правило, учитывается то, что установление на плановой основе реального объема денежных средств, которые сосредоточены в бюджете и необходимы для успешной реализации своих функций субъектами регионального управления социально-экономическими процессами, предоставляет им возможность удовлетворять финансовые потребности. Запросы потребителей бюджетных средств должны отвечать требованиям рациональности их распределения и соответствия сложившимся условиям социально-экономического развития, а также достаточности финансового ресурсообеспечения на бюджетный период.

Существующие проблемы рационализации планирования налоговых доходов связаны еще и с тем, что в настоящее время отсутствует методология, а также методические положения, в должной степени соответствующие сложившимся финансово-инвестиционным и социально-экономическим условиям развития финансового и товарного рынков. Указанные положения должны объединять в системном единстве планово-расчетные обоснования формирования доходной части регионального бюджета, отвечающие требованиям как законодательства, так и необходимости поддержания устойчивых темпов экономического и социального роста объектов управления на региональном уровне.

Взаимодействие элементов предлагаемого в экономической литературе механизма планирования налоговых доходов последовательно осуществляется на базе реализации финансово-бюджетной политики и организации бюджетного процесса, включающих в себя, соответственно: постановку и последующее решение задач в области финансов в процессе мобилизации денежных средств в бюджеты разных уровней, выбора приоритетных направлений использования бюджетных средств, регулирования с помощью финансово-бюджетных мер и управленческих воздействий социально-экономического развития народного хозяйства, его отраслей и комплексов, отдельных хозяйствующих субъектов; совокупность предпринимаемых мер и действий по формированию основных положений финансово-бюджетной политики, их реализации в процессе бюджетного менеджмента [33].

Если в основу планирования налоговых доходов ставить финансово-бюджетную политику региональных органов управления, то такого рода политика должна представлять собой комплекс целенаправленных действий и нормативно-правовых регламентации на достижение такого размера доходной части бюджета, который соответствует равновесности между необходимыми темпами роста предпринимательской активности, социального и экономического развития народного хозяйства, его отраслей, комплексов, хозяйствующих субъектов и уровню удовлетворения потребителей финансовых средств бюджета.