Кириллова Светлана Серафимовна. Формирование и использование налогового потенциала на субфедеральном уровне : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Мичуринск, 2004 197 c. РГБ ОД, 61:04-8/4857

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И РОЛЬ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА 12

1.1 Сущность налогового потенциала как финансовой категории 12

1.2 Методологические основы построения налогового потенциала 28

1.3 Организационно-правовые аспекты содержания

налогового потенциала 45

Глава 2 ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОЦЕНКИ НАЛОГОВОГО ПОТЕН ЦИАЛА НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ 61

2.1 Формирование и использование налогового потенциала в современных условиях 61

2.2 Методическое обеспечение оценки налогового потенциала на субфедеральном уровне

2.3 Информационная база оценки налогового потенциала 83

Глава 3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОГО И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛАРЕГИОНА 107

3.1 Перспективы и резервы роста налогового потенциала региона 107

3.2 Механизм эффективного управления налоговым потенциалом муниципального образования 120

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 131

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 137

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Государство использует налоги в качестве важнейшего инструмента государственного регулирования и стимулирования. Поэтому создание эффективной налоговой системы в России выступает необходимым и обязательным условием достижения экономического роста. В период реформирования системы налогообложения важным видится усиление качества как налогового, так и бюджетного планирования на региональном и местном уровнях, поскольку плановый характер позволяет не только обеспечить реальность налоговых поступлений, но и создает широкие возможности по выявлению тенденций развития налоговой базы и ее элементов, а также оценке резервов роста налоговых платежей. В этой связи весь комплекс практических действий по организации налогового планирования и анализу налоговых поступлений служит основой для своевременного и обоснованного составления доходной части бюджетов.

Качество планирования существенно возрастает при использовании показателя налогового потенциала региона, который позволяет оценить эффективность налоговой системы и внести предложения по корректировке действующего механизма налогообложения. Кроме того, расчет налогового потенциала повышает заинтересованность субъектов Российской Федерации и его территорий в расширении налогооблагаемой базы, стимулирует процесс выявления дополнительных экономических и фискальных источников роста налоговых платежей. Налоговый потенциал позволяет в денежном выражении оценить выпадающие доходы на субфедеральном уровне в виде льгот, отсроченных и рассроченных платежей, недоимки, что в свою очередь вынуждает регионы и муниципалитеты упорядочивать ситуацию в области предоставления льгот и взыскания задолженности.

Несмотря на значимость налогового потенциала, проведенные нами исследования позволили выявить основные проблемы в сфере его

применения. К ним можно отнести: отсутствие достаточных теоретико-методологических основ налогового планирования; несовершенство действующих методик расчета налогового потенциала; недостаточная изученность факторов, влияющих на его общий размер; недостоверность первичных данных, используемых для расчета. Особенно сложно в современных условиях определить реальный уровень налогового бремени, так как на местном уровне не рассчитываются такие показатели, как валовой муниципальный продукт, чистый доход и зачастую статистическая информация является не достаточно объективной в связи с ее искажением.

Успешному использованию налогового потенциала в практической работе финансовых и налоговых органов может способствовать лишь комплексный подход к его оценке, внедрение которого на субфедеральном уровне сдерживается отсутствием единых методологических основ для его расчета. Все это определяет актуальность темы настоящего исследования.

Степень разработанности проблемы. Налоговый потенциал на сегодняшний день - это теоретическая и практическая проблема, которая в связи с недостаточной разработанностью требует дальнейшего изучения. Налоговый потенциал региона и его оценка становятся объектом пристального изучения ученых и ведущих экономистов-практиков. В частности, к методике определения налогового потенциала региона и в целом налогового планирования обращаются в своих работах такие видные российские экономисты и ведущие специалисты-практики в области налогообложения и финансов, как: СВ. Барулин, О.В. Богачева, А. В. Брызгалин, И. В. Горский, А. Р. Ильин, Г.Н. Карташова, А.Л. Коломиец, В.Г. Пансков, А.Б. Паскачев, Г.Б. Поляк, В.К. Реш, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Р.А. Саакян, Ф.К. Садыгов, А.П. Свинцова, СП. Солянникова, Д.Г. Черник, А.Т. Щербинин, Н. Ширкевич, М.И. Яндиев и др. Труды этих авторов посвящены, в основном, сущности налогового планирования и налогового потенциала, отдельным способам его оценки, его роли в совершенствовании межбюджетных отношений. Результаты исследований

по вопросам использования налогового потенциала позволили указанным и другим авторам обосновать отдельные теоретические и практические положения, направленные на улучшение налогового и бюджетного планирования. Вместе с тем, комплексное исследование системы оценки налогового потенциала региона в экономической литературе отсутствует, что создает значительные сложности для его оценки. Кроме того, отсутствие единой теоретико-методологической базы и понимания сущности налогового потенциала, методов его оценки сказывается на эффективности не только налогового, но и бюджетного планирования. Сложность и многогранность обозначенных проблем и необходимость выявления резервов роста налогового потенциала региона предоставляют достаточно места для дальнейшего исследования.

Цель и задачи исследования. Цель диссертации заключается в разработке подходов, механизмов и рекомендаций по оценке и наращиванию налогового потенциала региона на основе развития его теории и методологии.

Для достижения обозначенной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- определить сущность налогового потенциала как финансовой категории;

- исследовать методологические основы построения налогового потенциала;

- рассмотреть организационно-правовые аспекты содержания налогового потенциала на субфедеральном уровне;

- проанализировать действующая модель оценки налогового потенциала региона;

- определить пути повышения качества информационного обеспечения оценки налогового потенциала региона;

- определить направления совершенствования организационно-правовых основ и резервы роста налогового потенциала;

- разработать механизм эффективного управления налоговым потенциалом муниципального образования.

Предметом исследования послужили денежные отношения, складывающиеся в процессе формирования и использования налогового потенциала на субфедеральном уровне в современной России.

Объектом исследований выступила действующая налоговая система, а также деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по использованию налогового потенциала Тамбовской области в целях формирования регионального и местных бюджетов. Методика расчета налогового потенциала муниципалитета разработана на примере города Мичуринска.

Теоретической и методологической основой исследования послужили законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации и Тамбовской области, Постановления Правительства Российской Федерации, а также научные концепции и разработки, содержащиеся в публикациях ведущих ученых-экономистов в области оценки налогового потенциала региона, методические рекомендации по проблемам его укрепления, прикладные исследования. В основе методологического подхода заложены такие общенаучные методы как монографический, абстрактно-логический, экономико-статистический и расчетно-конструктивный.

Информационной базой явилось бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации и Тамбовской области, статистические материалы Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ, Финансового управления Администрации Тамбовской области, а также материалы, опубликованные в научной и периодической печати.

Научная новизна диссертации в целом состоит в разработке теоретических и организационных основ формирования налогового потенциала на субфедеральном уровне, методики его оценки и рекомендаций по использованию параметров налогового потенциала в целях управления финансами территорий.

К числу наиболее существенных научных результатов относятся следующие:

- уточнено понятие и содержание налогового потенциала как финансовой категории, выражающей совокупность денежных отношений в процессе формирования потенциальных налоговых доходов; раскрыты специфические черты налогового потенциала, выражающиеся в том, что возникающие в связи с его формированием отношения имеют императивный характер и денежную основу, а также складываются по поводу потенциально возможного, а не фактического объема налоговых поступлений;

- систематизированы факторы, влияющие на величину налогового потенциала (организационно-правовые, экономические, учетно-фискальные), определена степень их влияния, включая основные элементы налогообложения;

- уточнено содержание налогового учета в налоговых органах как системы учета налогоплательщиков, оперативно-бухгалтерского учета и налоговой отчетности, а также инструмента бюджетно-налогового планирования; предложены меры по совершенствованию учета налогоплательщиков - создание целостной системы налогового мониторинга, информатизация процесса учета, упорядочение правовых основ налогового учета;

- предложен комплекс мер по укреплению информационной базы расчета налогового потенциала, предусматривающий расширение сферы информационного сотрудничества финансовых, налоговых и статистических органов, а также унификацию системы налоговой отчетности;

- сформулированы принципы налоговой отчетности как основы информационной базы оценки налогового потенциала региона (срочности, достоверности, увязки показателей, полного отражения данных в формах налоговой отчетности), а также предложены меры по упорядочению системы налоговой отчетности, в частности, объединение отдельных форм, отмена неэффективных форм;

- определены перспективы, а также административные, экономические, межбюджетные и учетно-фискальные резервы роста налогового потенциала на субфедеральном уровне;

-разработана авторская методика оценки налогового потенциала муниципального образования, основанная на формализации потока платежей в бюджет региона с использованием элементов репрезентативной налоговой системы в целом и по ее элементам с учетом коэффициента сбора налога;

- упорядочена и дополнена система показателей Налогового паспорта муниципального образования параметрами авторской методики оценки налогового потенциала, предложен алгоритм использования названных показателей финансовыми органами при бюджетном планировании на муниципальном уровне.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость заключается в развитии теоретических и методологических основ формирования и оценки налогового потенциала. Разработанные в

диссертации подходы к определению сущности налогового потенциала уточняют и конкретизируют применительно к современной России точки зрения и подходы к исследуемым проблемам. При этом сформулированные выводы и предложения могут послужить для дальнейших теоретических разработок проблем в данной области.

Практическая значимость заключается в возможности использования в деятельности финансовых и налоговых органов выводов и предложений, содержащихся в диссертации. В работе предложена методика оценки налогового потенциала муниципального образования. Данная методика существенно расширяет рамки применения показателя налогового потенциала в текущей работе финансовых органов. Внедрение предлагаемой методики позволяет более объективно разрабатывать и утверждать проекты доходной части муниципальных бюджетов и тем самым повысить качество бюджетно-налогового планирования и прогнозирования. Самостоятельное практическое значение имеют рекомендации:

-о порядке заполнения и структуре Налогового паспорта муниципального образования;

-об изменении структуры налоговой отчетности;

-об информационном взаимодействии налоговых, финансовых и статистических органов.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и предложения диссертационной работы были доложены на научно-практических конференциях и семинарах, проходивших в 1998 - 2004 гг. в городах Москве, Самаре, Мичуринске: Международной юбилейной научно-практической конференции, посвященной 70-летию образования МГАУ "Агропромышленный комплекс: проблемы и перспективы" 27-28 июня 2001 года (Мичуринск); Международной научно-практической конференции "Роль муниципальных финансов в решении социально-экономических задач" 16-18 мая 2003 года (Самара); Всероссийской конференции молодых ученых и специалистов аграрных образовательных и научных учреждений 12-13 февраля 2004 года (Москва).

Разработанные автором предложения и рекомендации по оценке налогового потенциала внедрены в практическую деятельность Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Тамбовской области, Финансового Управления администрации Тамбовской области, Финансового управления города Мичуринска.

Материалы исследования используются в учебном процессе при подготовке специалистов по специальностям "Финансы и кредит", "Государственное и муниципальное управление", "Бухгалтерский учет и аудит" при проведении занятий по дисциплинам "Финансы", "Бюджетная система РФ", "Налоги и налогообложение" Мичуринского государственного аграрного университета, что подтверждено справкой о внедрении.

Основные положения диссертации опубликованы в 8 статьях общим объемом 1,7 п.

Структура и объем диссертации. Диссертация объемом 151 страница состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. В тексте основной части работы содержится 15 таблиц и 14 рисунков.

## Сущность налогового потенциала как финансовой категории

В российской экономической практике оценку налогового потенциала связывают, прежде всего, с межбюджетными отношениями. При этом налоговый потенциал расценивают лишь как инструмент совершенствования механизма предоставления финансовой помощи регионам и муниципалитетам. Налоговый потенциал трактуется, в первую очередь, как расчетный показатель, который позволяет выявить реальные финансовые потребности субъектов Федерации и их территорий. Фактически подобный подход отрицает самостоятельное значение налогового потенциала. Вместе с тем, налоговый потенциал можно и даже необходимо рассматривать с точки зрения совокупности финансовых отношений, поскольку это позволяет не только изучить процесс его формирования, но и выявить резервы количественного роста.

Проведенный нами анализ экономической и юридической литературы показал, что до настоящего времени не существует единого подхода к определению сущности налогового потенциала. Обобщенно существующие мнения разных авторов представлены в Приложении В частности, потенциал вообще характеризуется как "совокупность всех средств, запасов, источников, которые могут быть использованы в случае необходимости с какой-либо целью" . Значит, с точки зрения финансового планирования его можно рассматривать как совокупность всех первичных денежных доходов (финансовый потенциал), как совокупность потенциальных доходов бюджета (бюджетный потенциал), а также как совокупность объектов налогообложения в рамках действующей налоговой системы (налоговый потенциал). Таким образом, налоговый потенциал является составной частью бюджетного и финансового потенциалов

Рассмотрим общие и отличительные особенности финансового, бюджетного и налогового потенциалов (Таблица 1).

Исследования показали, что общими чертами, объединяющими финансовый, бюджетный и налоговый потенциал является то, что они представляют собой совокупность потенциальных (а не реальных) ресурсов. При этом они формируются на основе единых структурных элементов и характеризуют отношения, связанные с формированием различных видов доходов. В то же время им присущи отличительные черты, позволяющие рассматривать их в качестве самостоятельных финансовых категорий.

В настоящее время в лексикон российских политиков прочно вошел термин «финансовый потенциал». Однако его содержание до сих пор весьма неопределенно. В экономической литературе данный термин используется в основном как синоним понятия «налоговый потенциал». Этот подход в значительной мере обусловлен спецификой рассмотрения проблемы в рамках развитой рыночной экономики и особенностью перевода на русский язык англоязычного термина, широко применяемого в зарубежной практике. Иногда этим понятием характеризуют совокупность всех видов финансовых ресурсов на территории данного региона.

## Формирование и использование налогового потенциала в современных условиях

В условиях формирования новой системы управления рыночной экономикой особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления бюджетами на региональном и местном уровне. Значительная часть проблем бюджета связана с точностью прогнозов его доходной части. Действующая практика формирования региональных и местных бюджетов не гарантирует в достаточной мере объективное прогнозирование предстоящих доходных поступлений и связаны с высоким уровнем неопределенности. Это ведет к принятию неверных управленческих и финансовых решений. Практика показывает, что доходы местных бюджетов, в том числе и налоговые доходы, прогнозируются на основе экстраполяции ретроспективных данных о налоговых поступлениях, собранных муниципалитетами за базовый период, с корректировкой на индексы-дефляторы. Таким образом, будущие доходы бюджетов планируются местными органами самоуправления на основе собственной «уникальной» методике.

Следует отметить, что показатели собираемости налогов и налогового потенциала, на основе которого определяются задания по поступлению доходов бюджета, до сих пор не стали официальными показателями. Они играют лишь расчетно-справочную роль. В то же время показатель налогового потенциала может быть использован как федеральными органами власти, в целях определения реального объема финансовой помощи регионам, так и региональным и местным органам исполнительной власти с целью обеспечения достоверного налогового планирования и выявления резервов роста налоговых доходов. Кроме того, большое практическое значение имеет налоговый потенциал и для налоговых инспекций. Его использование позволяет не только оценить эффективность контрольной работы, но и планировать объем бюджетных назначений, совершенствовать работу по выбору объектов проверок. Таким образом, налоговый потенциал может стать основным показателем, позволяющим выработать рекомендации по целенаправленному выбору предприятий для проведения выездных проверок, оценки полноты уплаты налогов и принятия мер к снижению допущенной ими недоимки по платежам в бюджет.

Исходя из проведенного исследования, можно сделать вывод, что на сегодняшний день отсутствуют как правовые, так и организационные основы оценки налогового потенциала региона. Отсутствует официальная позиция по поводу сущности налогового потенциала (органы, осуществляющие оценку налогового потенциала, методика оценки, формы отчетных данных, организационное взаимодействие).

Вместе с тем, в программе развития межбюджетных отношений зафиксировано, что средства из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации распределяются на основе оценки налогового потенциала. Но в программе не обозначена методика его оценки и не определены органы, которые будут заниматься данным вопросом, то есть на законодательном уровне остаются не решенными вопросы организационно-правового характера в отношении налогового потенциала.

В целях повышения уровня бюджетного планирования, полагаем, что потенциал, как и фактический объем налоговых платежей, можно рассматривать с точки зрения консолидированного потенциала, то есть общий объем налоговых платежей, которые могут быть мобилизованы на данной территории в бюджеты всех уровней. Это связано с тем, что потенциал можно разделить на федеральный (то есть объем налогов, формирующих федеральный бюджет), региональный и местный. Каждый уровень власти интересует только своя часть общего потенциала. В то же время наличие общего налогового потенциала позволяет обеспечить на практике единство бюджетной системы России. В этой связи реализация принципа «один налог - один бюджет» не совсем адекватна современным требованиям. Это может привести к тому, что местные органы самоуправления не будут заинтересованы в расширении налоговой базы по федеральным и региональным налогам, так как местные доходы станут независимыми от других бюджетов. Представляется возможным на уровне муниципальных образований рассчитывать только местный налоговый потенциал, а расчет общего потенциала возможно на налоговые органы.

## Перспективы и резервы роста налогового потенциала региона

В сложившихся экономических условиях большое значение приобретает выявление резервов роста налогового потенциала. Резерв можно обозначить как дополнительный к имеющимся источник, откуда черпаются необходимые новые силы, в данном случае необходимые государству финансовые ресурсы.

Изучение теоретических основ и анализ действующей практики формирования и использования налогового потенциала позволили выявить следующие основные резервы его роста: административные, экономически, учетно-фискальные, правовые.

Прежде всего, необходимо обосновать невозможность реализации административных резервов в условиях рыночной экономики. В теоретическом плане сформировалось две точки зрения о роли государства в рыночной экономике: кейнсианская и неоклассическая. Кейнсианская концепция обосновывает необходимость вмешательства государства в регулирование экономики. Теория Дж. М. Кейнса исходит из того, что экономический рост зависит от наличия достаточных сбережений в условиях полной занятости. Огромное значение в регулировании экономического роста отводится налогам. Кейнс обосновал необходимость высоких и прогрессивных ставок налогов, поскольку они будут заставлять производителя принимать рисковые решения в инвестиционной сфере.

Противоположные взгляды имели представители неоклассической теории, основоположниками которой стали такие ученые как Дж. Мут, А. Лаффер, Дж. Гилдер, Р. Лукас. Представители данной теории отводят государству пассивную роль. По их мнению, государство должно устранять препятствия, мешающие развитию свободного рынка. Рынок в состоянии достичь экономического равновесия и без государственного вмешательства. При этом налогам также отводится пассивная роль в экономике. Они должны быть минимальными. Кроме того, налоговая система должна предусматривать значительные налоговые льготы. Высокое налоговое бремя не может стать стимулом экономического роста, поскольку будет сдерживать развитие предпринимательской активности.

Несмотря на противоположность взглядов этих теорий, существует и общее, объединяющее их. Речь идет о методах государственного вмешательства. Кейнсианская и неоклассическая теории говорят о рыночной экономике, а рыночная экономика изначально отрицает возможность административного давления на предприятия и предпринимателей.

Однако некоторые специалисты придерживаются точки зрения, что государство не должно полностью отстраняться от процессов, происходящих в экономике, поскольку это имеет негативные последствия для самого государства. Так, Г. Песчанских утверждает: «В период реформирования экономики и существенного изменения условий хозяйствования традиционные методы государственного регулирования, как правило, имеют ограниченную эффективность, хотя государственные органы наиболее адресно и оперативно могут доводить свои решения до хозяйствующих субъектов. Ошибочное мнение, недооценивающее в начальный период экономических преобразований в России роль государства в современной рыночной экономике, породило упрощенное отношение к налогообложению и связанных с ним процессам»64.

Исходя из этого можно сделать вывод, что в условиях рыночной экономики в основном возможна реализация трех резервов, поскольку государство вмешивается в деятельность предприятий и предпринимателей лишь косвенно.