Поющева Елена Владимировна. Оценка налогового потенциала территорий с учетом риска : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Поющева Елена Владимировна; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского].- Нижний Новгород, 2007.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/5625

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Исследование налогового потенциала в современных социально-экономических условиях 11

1.1. Анализ теоретических подходов к понятию налогового потенциала 11

1.2. Сравнительный анализ методов оценки налогового потенциала 27

Глава П. Совершенствование методологии оценки риска налоговых поступлений в бюджет 39

2.1. Обоснование методики оценки риска налоговых доходов бюджета на основе скользящих средних 39

2.2. Формирование способа оценки налогового потенциала на основе совокупного стандартизированного показателя 57

2.3. Совершенствование методики оценки риска доходной части бюджета... 67

2.4. Распределение налоговых платежей по уровням бюджетной системы с учетом их риска и взаимосвязи с показателями исполнения бюджета 79

Глава III. Практическое применение методик оценки риска налогов и устойчивости налогового потенциала территорий 91

3.1. Оценка риска налоговых поступлений в консолидированный бюджет Нижегородской области за 2004-2006 годы 91

3.2 Оценка налогового потенциала Нижегородской области и соответствующих территорий за 2006 год 118

3.3 Оценка риска доходной части консолидированного бюджета Нижегородской области за 2004-2006 годы 140

Заключение 154

Библиографический список 158

Приложения 174

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Среди доходов бюджетов субъектов РФ приоритетное место занимают налоговые доход. По своей экономической сущности налоги играют двоякую роль, с одной стороны, являются источником дохода, с другой стороны - механизмом регулирования социально-экономических и общественных отношений. Налоговые доходы оказывают существенное воздействие развитие экономики и процессы, происходящие в обществе. Поэтому принципиальное значение имеют не только объемы налоговых поступлений, но и способность органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления управлять процессом формирования налоговой базы регионов в современных условиях.

Вместе с тем последние изменения в налоговом и бюджетном законодательствах РФ увеличили зависимость бюджетов субъектов РФ от финансовой помощи федерального бюджета. Это, в свою очередь, привело к искусственному завышению потребности регионов в дотациях, а также оказало негативное влияние на состоятельность фискальных органов субъектов РФ. Большинство изменений налоговой системы РФ, произошедшие за последнее время, ограничили действие регулирующей функции налогов и сократили закрепленные доходные источники бюджетов субъектов РФ.

Сегодня основная поступлений федерального бюджета РФ без учета доходов нефтегазового сектора экономики формируется за счет платежей налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин. В структуре доходов бюджетов субъектов РФ преобладают налоговые сборы, непосредственно связанные с производством, а именно: налог на прибыль организаций, налоги на имущество, налог на доходы физических лиц. При этом расчет неопределенности, возникающий в ходе налогового планирования на всех уровнях бюджетной системы, приобретает особую актуальность, поскольку величина будущих налоговых сборов может быть рассчитана лишь приближенно и в случае существенных отклонений это может повлечь

принятие экономически неэффективных управленческих решений в области налогового менеджмента. Целью оценки рисков налоговых доходов является минимизация риска неисполнения бюджетных назначений, связанных с воздействием большого числа факторов неопределенности на параметры налогообложения организаций.

Риск основных бюджетообразующих налогов оказывает существенное влияние на процесс управления региональными и муниципальными финансами, поскольку является одним из важнейших параметров, определяющим эффективность этих процессов. Критериями планирования и оценки исполнения бюджетных назначений должны быть не только увеличение налоговых сборов, но и минимизация риска бюджета в части доходов.

Вопросы повышения эффективности управления налоговыми доходами субъектов РФ: формирование доходов бюджета за счет поступлений по основным видам налогов, повышение собираемости налогов, минимизация бюджетных рисков и поддержание устойчивости налогового потенциала регионов - представляются особенно актуальными в период реформирования бюджетной системы РФ.

Важная проблема управления налоговыми доходами бюджетов - это отсутствие теоретически обоснованных методик, способствующих прогнозированию и оценке устойчивости налогового потенциала территориальных бюджетов субъектов РФ и местного самоуправления в современных социально-экономических условиях.

Разработка научно-обоснованных методик оценки риска налоговых поступлений, удовлетворяющим требованиям современных условий в области бюджетного менеджмента позволит разработать комплекс мер, способствующих: повышению устойчивости налогового потенциала и росту налоговых поступлений в бюджеты субъектов РФ; формированию оптимальной структуры налоговых доходов бюджета; минимизации рисков доходной части бюджета; осуществлению бюджетного планирования и прогнозирования

налоговых доходов с учетом их риска; разделению рисков наиболее изменчивых налогов между бюджетами всех уровней.

**Степень научной разработанности проблемы.**Проблемам управления налоговыми доходами бюджетов, в том числе вопросам совершенствования этого процесса, посвящено значительное количество научных исследований. В последние несколько лет этому уделяют большое внимание такие российские ученые и экономисты, как С.С. Артемьева, Н.В. Бакша, О.В. Врублевская, В.В. Гамукин, И.В. Горский, И.И. Иванов, А.С. Кокин, Н.А. Колесникова, К.А. Лайкам, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Б.Е. Пеньков, Г.Б. Поляк, М.В. Романовский, А.П. Свинцова, В.К. Сенчагов, И.Е. Умарова, В.Д. Фетисов, Д.Г. Черник, М.В. Ширяев, Т.Ф. Юткина, К.В. Якушева, Н.И. Яшина и др.

Отдавая должное названным авторам, заметим, что проведенные исследования не в полной мере соответствуют всем новым требованиям в области управления налоговыми доходами бюджетов.

В современных научных разработках практически отсутствуют теоретически обоснованные методики определения риска налоговых доходов бюджетов субъектов РФ и соответствующих территорий. Кроме того, в применяемых на практике методах анализа исполнения бюджетных назначений в части доходов не разработаны предложения оценки устойчивости налогового потенциала территорий на основе совокупного показателя, учитывающего собираемость и риск налоговых поступлений в долях, пропорциональных их значимости.

В современных условиях развития бюджетной системы РФ бюджетные отношения не получили достаточного методологического и правового обеспечения в сфере оценки и учета риска налоговых доходов бюджета. Перед финансовыми органами стоит проблема отсутствия прозрачных методик оценки налогового потенциала территорий с учетом риска и применения совокупных показателей.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования.**Целью диссертационного исследования является совершенствование методических основ и практических механизмов управления налоговыми доходами и налоговым потенциалом территориальных бюджетов субъектов РФ и местного самоуправления.

**Задачи исследования.**В соответствии с целью диссертационного исследования автором намечено решение следующих задач:

- уточнить понятие налогового потенциала территорий;

обосновать систему показателей оценки риска налоговых доходов и устойчивости налогового потенциала территорий с применением метода выравнивания данных на основе скользящих средних;

разработать методику оценки риска налоговых поступлений на основе совокупного стандартизированного показателя;

классифицировать налоговые доходы бюджета субъекта РФ по уровню риска;

разработать методику оценки устойчивости налогового потенциала территорий на основе совокупного стандартизированного показателя, учитывающего различную значимость показателей собираемости и риска налогов;

классифицировать территории по степени устойчивости налогового потенциала;

совершенствовать методику оценки риска доходной части бюджета;

разработать интегральный стандартизированный критерий закрепления налоговых доходов за бюджетами различного уровня, учитывающий риск и степень взаимосвязи показателей исполнения налогов и бюджета.

**Предметом исследования**в диссертационной работе является совокупность теоретических и практических вопросов управления налоговыми доходами бюджета, мобилизуемых на территории субъекта РФ.

**Объектом исследования**диссертационной работы являются консолидированный бюджет и бюджеты административно-территориальных образований Нижегородской области; налоги, собираемые на территории Нижегородской области.

**Теоретической и методологической основой**диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблеме управления финансами и рисками; в работе использованы отечественные и зарубежные литературные источники (монографии, периодические издания); статистическая информация, отражающая состояние и тенденции развития бюджетной системы РФ в 2004-2006 гг. (данные Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ); методические, справочные, инструктивные материалы. В исследовании методы экономического, системного, математической статистики.

**Информационную базу**исследования составили законодательные акты РФ и Нижегородской области; данные годового отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и годового отчета об исполнении консолидированного бюджета Нижегородской области; статистическая информация, относящаяся к анализу экономического состояния Нижегородской области; материалы научно-практических конференций.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Уточнено понятие налогового потенциала и его устойчивости.
2. Обоснована система показателей оценки риска налоговых доходов и устойчивости налогового потенциала территорий, учитывающих наличие «территориальных» колебаний в показателях исполнения налогов.
3. Разработана методика оценки риска налоговых доходов на основе совокупного стандартизированного показателя.
4. Предложена классификация налоговых доходов бюджета по уровню риска: налоги с низким уровнем риска, налоги со средним уровнем риска, налоги с уровнем риска выше среднего, налоги с высоким уровнем риска.
5. Разработана методика оценки устойчивости налогового потенциала территорий на основе совокупного стандартизированного показателя, учитывающего различную значимость показателей собираемости и риска налогов.
6. Предложена классификация территорий по степени устойчивости налогового потенциала: территории с высоким уровнем устойчивости налогового потенциала, характеризующиеся высокими показателями собираемости и низким уровнем риска налогов; территории с достаточным уровнем устойчивости налогового потенциала, характеризующиеся высокими показателями собираемости и средней степенью риска налогов; территории с удовлетворительным уровнем устойчивости налогового потенциала, характеризующиеся достаточным уровнем собираемости и средней степенью риска налогов; территории с низким уровнем устойчивости налогового потенциала, характеризующиеся низким уровнем устойчивости налогового потенциала, приводящего к неплатежеспособности; рисковые территории с неудовлетворительным уровнем устойчивости налогового потенциала, характеризующиеся низким уровнем собираемости и высоким уровнем риска налоговых платежей.
7. Усовершенствована методика оценки риска доходной части бюджета.
8. Разработан критерий распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ, на основе интегрального стандартизированного показателя, учитывающего риск налогов и корреляцию показателей исполнения налогов и бюджета.

**Теоретическая и практическая значимость**работы заключается в совершенствовании теоретических исследований в области управления налоговыми доходами бюджета; разработке научно обоснованных методик оценки риска налогов и степени устойчивости налогового потенциала территорий; возможности применения данных методик в качестве инструмента управления территориальными бюджетами субъектов РФ и бюджетами соответствующих территорий в современных условиях. Основные положения и

выводы разработанных автором методик могут быть использованы органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в процессе управления налоговыми доходами бюджетов территорий с целью его совершенствования.

Данное исследование может быть применено для дальнейшего совершенствования научного исследования и преподавания дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Планирование и прогнозирование доходной и расходной частей бюджета».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались в тезисах, статьях и выступлениях на ежегодных научно-практических конференциях и семинарах, проводимых по итогам научно-исследовательской работы в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Ивановском государственном университете, Пензенском государственном педагогическом университете им. В.Г. Белинского, Пензенском государственном университете архитектуры и строительства, а также использовались в учебном процессе финансового факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

Наиболее существенные положения и результаты исследования опубликованы в 10 научных работах общим объемом 5 п.л., в том числе авторский вклад- 1.38 п.л.

Предлагаемые автором практические рекомендации по методике оценки устойчивости налогового потенциала территорий и риска налоговых доходов использовались в работе и научном отчете по гранту Российского Гуманитарного Научного Фонда в 2001-2002г. г. (проект 01-02-00025а) на тему "Эконометрическое исследование зависимости поступлений налога на прибыль". Предлагаемые автором практические рекомендации по оценке налогового потенциала и налоговых доходов бюджета нашли применение в деятельности Управления Министерства по налогам и сборам РФ по Нижегородской области.

**Структура и объем работы.**Диссертация изложена на 157 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений, содержит 4 рисунка, 10 диаграмм, 25 таблиц. Список литературных источников содержит 201 наименований.

## Анализ теоретических подходов к понятию налогового потенциала

Понятие «налоговый потенциал» является новым для российской экономики и имеет большее значение для бюджетной системы, чем для хозяйствующих субъектов, поскольку для российских предприятий актуальным является понятие «минимизация налоговых платежей».

В настоящее время понятие «налоговый потенциал» не имеет однозначного толкования в экономической литературе. Одни экономисты под налоговым потенциалом понимают «совокупность максимально возможных налоговых поступлений в бюджет, рассчитанных из налогооблагаемых баз, которые могут быть получены в рамках региона по действующим (прогнозным) налоговым ставкам с учетом установленного порядка их начисления в сложившихся условиях хозяйствования региона»[39].

Другие экономисты не ставят знака равенства между понятиями «налоговый потенциал» и «поступления налогов и сборов», а понимают под налоговым потенциалом максимально возможную сумму начисленных налогов и сборов в условиях действующего законодательства [67].

Финансово-кредитный энциклопедический словарь под редакцией А.Г.Грязновой налоговый потенциал определяет как условную возможность государства собрать в бюджет налоги и сборы за определенное время [9].

Потенциал (от лат. potentia - сила) в широком смысле - средства, запасы, источники, имеющиеся в наличии, которые могут быть мобилизованы, приведены в действие, использованы для достижения определенной цели, осуществления плана, решения какой-либо задачи; возможности отдельного лица, общества, государства в определённой области.

Т.Ф.Юткина выделяет три вида налогового потенциала: стратегический -связанный с налоговой системой, тактический - с прогнозируемым объемом налоговых поступлений и фискальный - финансирование расходов бюджетов за счет налоговых поступлений [181].

Стратегический налоговый потенциал, очевидно, будет определяться прогнозируемым объемом совокупной валовой выручки (на макроуровне), получаемой в сфере производства и обращения после вычета совокупных затрат по ее извлечению. Этот показатель дает представление об общем состоянии развития экономики страны.

Тактический налоговый потенциал - это суммарная величина прогнозируемых объемов налогового потенциала и налоговых ставок (корректируется на потери по льготам). Данный показатель определяет ту суммарную величину налоговых источников, на которую может рассчитывать бюджет.

На базе этих двух величин формируется налоговый бюджет государства, а также регионов, как сумма всех налоговых поступлений, которая утверждается законом о бюджете на очередной финансовый год.

Если слово «потенциал» означает внутренние возможности, то налоговый потенциал - это имеющаяся на территории данного субъекта возможная сумма налоговых ресурсов, являющихся основой для начисления всей совокупности налогов и обязательных платежей. Суммы начисленных или уплаченных налогов можно назвать налоговыми усилиями соответствующих хозяйствующих субъектов (администраций).

Говоря о налоговом потенциале, допустимо говорить о «возможности налогов», т.е. о некоторой условной, в принципе достижимой, при соответствующих параметрах, сумме налоговых сборов. «Налоговый потенциал (tax capacity) - способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений (но не фактическая сумма поступлений как таковых)» [28]. Уже на этом общем уровне толкования термина становится ясной та важная роль, которую может сыграть точная оценка налогового потенциала при решении самых разнообразных налоговых проблем; от совершенствования межбюджетных отношений до снижения налогового бремени на налогоплательщика.

Принимая во внимание сущностные характеристики понятий «налог» и «потенциал», понятие «налоговый потенциал» следует трактовать как совокупность экономико-конъюнктурных и нормативно-правовых условий, обеспечивающих формирование оптимально возможной величины налоговых доходов бюджетов всех уровней. В этом случае налоговым потенциалом региона будет являться та часть налогового потенциала общего, которая формируется в пределах компетенции регионального и муниципального уровней власти [18].

Если реально будут определены налоговые возможности регионов и муниципальных образований, то резко уменьшится вероятность субъективного подхода к оценке действительной потребности в финансовой помощи; повысится самостоятельность регионов в использовании своего налогового потенциала; снимутся в какой-то мере противоречия между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, так как устраняется причина споров - несправедливость в распределении помощи.

При мониторинге стартового экономического потенциала важное место должна занять оценка эффективности его использования. Особенно необходима такая работа в условиях становления местного самоуправления, когда акцент делается на эффективном использовании собственных резервов территории.

## Обоснование методики оценки риска налоговых доходов бюджета на основе скользящих средних

Анализ исполнения доходной части бюджета любого уровня, как правило, выявляет недовыполнение или перевыполнение плановых назначений. Поэтому оценка риска налоговых доходов бюджета позволит уже на начальной стадии планирования поступлений в бюджет сформировать мероприятия по нейтрализации негативных факторов, влияющих на неисполнение бюджета. Совершенствование методологии планирования поступлений в бюджет с учетом показателей собираемости и риска позволит выявить наиболее существенные риски, оценить выбранные риски в совокупности, выявить причины риска и способы его устранения, а также определить величину назначений бюджета с учетом риска.

Игнорирование налоговых рисков в управлении доходами бюджета может привести к существенным негативным последствиям, как в виде прямых потерь налоговых доходов, так и в виде упущенной выгоды в результате принятия неверных управленческих решений. Таким образом, управление налоговыми рисками должно выступать как важная составляющая часть бюджетного менеджмента.

Недостаточная разработанность теоретических и методических аспектов идентификации и оценки налоговых рисков определяет, прежде всего, необходимость уточнения понятийного аппарата и создания классификационной системы налоговых рисков.

Налоговые риски представляется целесообразным рассматривать как разновидность рисков финансовых, поскольку они имеют денежное выражение и влекут за собой повышение расходов. Основная часть налоговых рисков может быть прямо оценена в денежном выражении [48]. Под налоговым риском следует понимать опасность для субъекта налоговых правоотношений понести финансовые (и иные) потери, связанные с процессом налогообложения, вследствие негативных отклонений для данного субъекта от предполагаемых им, основанных на действующих нормах права, состояний будущего, из расчета которых им принимаются решения в настоящем, или возможность получения дополнительной выгоды (дохода) в результате позитивных отклонений [48,156].

При этом следует отметить, что налоговым рискам подвержены не только налогоплательщики, но и иные субъекты налоговых правоотношений. Если для налогоплательщиков рост уровня налоговой нагрузки или финансовые потери, связанные с нарушением налогового законодательства, влекут снижение финансовых ресурсов и имущественного потенциала, то, например, для государства налоговый риск состоит в снижении поступления налогов как источника формирования бюджета.

Опираясь на понятия целевых и факторных рисков в налоговом планировании можно предложить классификацию налоговых рисков по нижеследующим признакам [156]:

1. По субъектам, несущим налоговые риски: государство, налогоплательщики, налоговые агенты, взаимозависимые лица. Риск налогоплательщиков может быть детализирован на риск юридических и физических лиц.

2. По факторам, определяющим финансовые риски (источникам возникновения): внешние и внутренние.

Для государства внешние риски обусловлены действием международных договоров в области налогообложения, изменением условий налогообложения в оффшорных зонах и пр., внутренние — деятельностью законодательных и исполнительных органов власти, осуществляющих функции государства в процессе налогообложения, а также налогоплательщиков.

## Оценка риска налоговых поступлений в консолидированный бюджет Нижегородской области за 2004-2006 годы

Рассмотрим применение предлагаемой автором во второй главе метода оценки риска налоговых поступлений на примере доходов консолидированного бюджета Нижегородской области за 2004-2006 гг.

Источниками информации для определения показателей риска налоговых поступлений стали основные показатели исполнения бюджетов районов и городов Нижегородской области за 2004-2006 гг. (приложения №2-4).

Приоритетными направлениями деятельности министерства финансов Нижегородской области в 2004 году были:

-увеличение налогового и неналогового потенциала Нижегородской области;

-обеспечение стопроцентной собираемости налогов во все уровни бюджетной системы области;

-создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики;

-оптимизация государственного долга Нижегородской области в части стоимости и сроков заимствований;

-реформирование организации местного самоуправления и формирование межбюджетных отношений в Нижегородской области в рамках изменений, предусмотренных федеральным законодательством;

-разработка мероприятий по реформированию бюджетного процесса.

В конце 2004 года были подведены итоги реализации Программы развития налогового и неналогового потенциала на 2002-2004гг., позволившие выявить потенциальные возможности собственной доходной базы области и определить рычаги воздействия на ее дальнейший рост. Собственные доходы консолидированного бюджета области увеличились за период с 2002 по 2004 год на 10,1 млрд. рублей (60%).

В части реформирования региональных финансов и развития налогового потенциала области в 2004 году была продолжена работа по следующим направлениям:

Разработаны меры по стимулированию предприятий-налогоплательщиков.

Подготовлены законодательные инициативы по увеличению доходной части бюджета.

Осуществлены меры по стимулированию муниципальных образований, перевыполнивших плановые назначения по налоговым доходам областного бюджета.

В целях обеспечения поступления налоговых платежей в бюджет, контроля над деятельностью бюджето-, градообразующих крупных и средних предприятий области осуществлялся мониторинг деятельности предприятий, заключены соглашения о социально-экономическом партнерстве.

Реализован комплекс мер по поддержке развития малого предпринимательства, что оказало влияние на улучшение деятельности малых предприятий в области.

По итогам исполнения бюджета за 2004 год в консолидированный бюджет области поступило 34,2 млрд. рублей доходов, в том числе 20,8 млрд. рублей - доходы областного бюджета.

Прогноз МФ на год по поступлению собственных доходов (без учета доходов, направляемых на формирование целевых фондов) был исполнен на 105 процентов. Дополнительные поступления к годовому прогнозу по собственным доходам составили 1 233,9 млн. рублей.