

Методологические и практические проблемы оценки налогового потенциала региона

Ю.Г. Тюрина, к.э.н., Оренбургский ГУ

Одной из задач государства является построение научно обоснованной системы прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджеты разных уровней. Для обеспечения более эффективного механизма формирования налогового потенциала региона необходимо определить основные проблемы оценки налогового потенциала и разработать пути его дальнейшего развития. Методологические и практические вопросы планирования и прогнозирования налогового потенциала региона нашли отражение в отечественной экономической литературе. Однако одной из ключевых проблем в данном аспекте является отсутствие единой оптимальной законодательно закреплённой методики оценки налогового потенциала региона, что вызывает определённые трудности в процессе налогового планирования и оценки налогового потенциала региона. Так, большинство субъектов используют в расчётах метод репрезентативной налоговой системы (РНС), реже — метод на базе валового регионального продукта (ВРП) и фак-

тический метод, однако в некоторых регионах ни одна из методик не закреплена на законодательном уровне.

Результат сопоставления оценок, полученных с помощью трёх методов, на примере Оренбургской области показал, что меньшей долей отклонения оценки налогового потенциала от фактических налоговых поступлений обладает метод оценки налогового потенциала с использованием макроэкономических показателей. Однако выбор модели в каждом конкретном случае должен осуществляться как на основе критериев эффективности межбюджетного выравнивания, так и с учётом особенностей взимания налогов.

Отметим, что результаты оценки налогового потенциала Оренбургской области на основе представленных методик являются дискуссионными и не могут служить итоговыми критериями, определяющими величину налоговых возможностей субъекта России, что говорит о необходимости совершенствования методического инструментария оценки и его применения в практике регионального налогового администрирования.

Следует отметить, что основные недостатки, которые характерны для метода РНС, впрочем так же как и для метода оценки на основе ВРП и фактического метода оценки налогового потенциала региона, можно устранить путём совершенствования используемой отчётности. Прежде всего это связано с более оперативной работой по формированию официальной информации по налогооблагаемым базам для ряда налогов, входящих в РНС. Официальная годовая отчётность по ряду показателей (прибыль предприятий, денежные доходы населения за вычетом социальных трансфертов, стоимость основных фондов), а также данные налогового паспорта региона являются основой для оценки налогового потенциала, именно поэтому их своевременное представление — это базис для эффективной системы регионального налогового планирования.

Планирование на региональном уровне должно быть основано на всестороннем анализе ситуации в области налогообложения и прогнозных оценках социально-экономического развития региона, так как регион представляет собой сложный социально-экономический комплекс, в котором между производственной и социальной сферами устанавливается определённая согласованность, взаимозависимость, способствующие более полному использованию ресурсов, трудового и научного потенциала, а также удовлетворению потребностей населения. Рассчитанный прогноз налогового потенциала Оренбургской области на основе метода экстраполяции данных не соответствует фактическим налоговым доходам, поскольку не позволяет учитывать тенденции макроэкономических процессов и темпы социально-экономического роста региона.

Основной проблемой прогнозирования налогового потенциала являются трудности в организации взаимодействия государственных органов — участников бюджетного процесса. В связи с этим возрастает необходимость нормативно-правового регулирования информационного взаимодействия участников бюджетного процесса как по горизонтали, так и по вертикали. Следует отметить, что в оценке налогового потенциала должны быть заинтересованы прежде всего сами субъекты Федерации, поскольку он отражает реальные возможности экономики региона в налоговой сфере. Тем не менее регионы не придают особого значения оценке налогового потенциала. К сожалению, показатели налогового потенциала, собираемости налогов и сборов, а также методика расчёта налоговой базы, на основе которых определяются задания по поступлению доходов в бюджетную систему, до сих пор не являются признанными экономико-статистическими показателями. Поэтому составляющие налогового потенциала и собираемости налогов, методы их оценки должны рассматриваться в качестве полноправных ин-

струментов бюджетно-налогового планирования и статистического учёта [1].

Одной из основных проблем формирования и развития налогового потенциала региона в настоящее время является существенная диспропорция в региональном развитии. В то же время, несмотря на увеличение объёмов межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности, возрастает дисбаланс социально-экономического положения регионов, а порядок предоставления трансфертов из вышестоящих бюджетов в большинстве своём носит характер финансовой помощи.

Также хотелось бы отметить, что на современном этапе региональные органы власти зачастую не заинтересованы в повышении эффективности использования средств бюджетов, наращивании собственных налоговых потенциалов, привлечении средств на финансовых рынках: кредитные ресурсы используются региональными органами власти крайне ограничено, а эмиссия облигаций проводится регионами, как правило, лишь для покрытия дефицита бюджетов, тогда как должна стать нормой для финансирования приоритетных региональных программ, покрытия расходов региональных бюджетов. Ведь привлечение средств (с учётом необходимости возврата с процентами), с одной стороны, требует более эффективного их использования, а с другой — расширяет возможности регионов по решению экономических и социальных проблем. Поэтому, на наш взгляд, необходимо увязывать объёмы финансирования регионов с оценкой эффективности региональной налоговой политики, поскольку ей отводится важная роль в решении проблем развития экономических отношений и обеспечения финансово-экономической стабильности в регионе [2]. Именно налоговая политика призвана создавать благоприятные условия для укрепления и повышения эффективности производства, устранения диспропорций в экономике, способствовать росту уровня жизни населения.

Таким образом, проблема формирования налоговых доходов бюджетов различных уровней является ключевой проблемой определения налогового потенциала государства и его регионов. В Приволжском федеральном округе, в состав которого входит Оренбургская область, структура доходов консолидированного бюджета существенно различается: наиболее высокими налоговыми доходами отличаются бюджеты Республики Татарстан и Республики Башкортостан, Самарской, Оренбургской и Нижегородской областей. К числу регионов, налоговые поступления по которым минимальны, относятся Республики Марий-Эл, Мордовия и Чувашия, Ульяновская область.

На величину налоговых поступлений и соответственно на налоговый потенциал региона также оказывает влияние отраслевая структура налогоплательщиков и формируемые ими налоговые доходы. Это в большей части зависит от условий,

созданных в регионе для деятельности налогоплательщиков, обеспечивающих сохранение и наращивание налоговых баз уплачиваемых ими налогов. В этом плане охарактеризовать данную структуру поможет налоговая нагрузка на экономику региона по видам деятельности. Оценивая налоговую нагрузку по видам деятельности в Оренбургской области, можно отметить наибольшую нагрузку на добывающее производство, а именно на добычу полезных ископаемых, эта тенденция сохраняется на всём протяжении анализируемого периода с 2006 по 2011 г. Так, в 2011 г. налоговая нагрузка на добычу полезных ископаемых превысила нагрузку на обрабатывающие производства в 10 раз, на строительство — в 5 раз. Это свидетельствует о ресурсно-сырьевой ориентации хозяйства региона.

Следующая причина недостаточно эффективно-го использования налогового потенциала — завышенный объём предоставляемых льгот по налогам, поступающим в территориальный бюджет, а также сумма задолженности, что связано с эффективностью контрольной деятельности территориальных налоговых органов [3]. В настоящее время субъектам РФ предоставлено право вводить дополнительные льготы с целью привлечения инвестиций в экономику своего региона по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций.

Самым распространённым налогом, по которому предоставляется льгота региональными органами власти, является налог на прибыль в части его минимальной региональной ставки 13,5% (40 субъектов РФ предоставляют льготу по данному налогу). На втором месте — налог на имущество организаций (предельная его ставка 2,2%). В некоторых случаях ставка по налогу на имущество уменьшается на 50%. В 22 регионах предоставляются различные налоговые льготы для кредитных учреждений, лизинговых и страховых компаний, участвующих в финансировании инвестиционных проектов, включённых в областную инвестиционную программу.

В то же время существует ряд примеров, когда субъекты РФ (в т.ч. Оренбургская область), предоставляющие налоговые льготы при прочих равных условиях, имеют лучшие экономические показатели по сравнению с регионами, где такие льготы отсутствуют. Поскольку нельзя с уверенностью говорить о конкретном экономическом эффекте от предоставления льгот субъектам налогообложения, необходимо осуществлять оценку эффективности предоставляемых налоговых льгот на региональном уровне для устранения тех из них, которые не обоснованы с экономической, социальной или инвестиционной точки зрения.

Если говорить о величине задолженности по налогам в Оренбургской области, то можно отме-

тить положительные тенденции, связанные с сокращением суммы задолженности перед бюджетом, что свидетельствует об эффективной контрольной деятельности налоговых органов и улучшении качества налогового администрирования, и это в конечном итоге положительно сказывается на оценке налогового потенциала Оренбургского региона.

Ещё одной проблемой в сокращении налогового потенциала в связи с неполнотой поступлений налогов как в федеральный, так и в региональный бюджет является довольно существенная доля теневой экономики в регионах, вследствие чего происходит сокращение налоговой базы по основным налоговым доходам консолидированного бюджета страны, региона (в основном по налогу на прибыль организаций и НДС). Объём теневого оборота оказывает серьёзное влияние на достоверность оценки налогового потенциала региона. По данным различных источников, объём теневого оборота в целом по России достигает от 10 до 40% легального оборота. Проблема легализации теневых средств является особо актуальной. В настоящее время она может рассматриваться как перспективный источник налогов по мере совершенствования законодательства и усиления контроля за его соблюдением. При этом наиболее значительный пласт теневой экономики занимают фирмы-однодневки, целью создания которых зачастую является уход от налогообложения [4].

Таким образом, следует отметить, что все выделенные проблемы взаимоувязаны отсутствием единства системы целей развития государства в целом и стимулирования наращивания собственного налогового потенциала каждым регионом. С одной стороны, в стране расширяется набор инструментов, используемых для обеспечения социально-экономического развития регионов страны, с другой — отсутствует координация по использованию этих инструментов в отдельных регионах. И в этом случае задача государственной политики заключается в обеспечении эффективного стимулирования количественных и качественных параметров финансово-хозяйственной деятельности, что в свою очередь окажет влияние на создание благоприятных условий для дальнейшего развития экономики региона и соответственно развития и укрепления налогового потенциала.

Литература

1. Лавренчук Е.Н. Налоговое прогнозирование // Экономические науки. 2011. № 1(74). С. 257–260.
2. Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33–40.
3. Тимофеев В.С., Фаддеев А.В., Лосева А.В. К вопросу оценки уровня мобилизации налогового потенциала в регионах России // Вопросы статистики. 2012. № 2. С. 49–53.
4. Исхакова Ф.С., Горобец Ю.С. Определение основных факторов налогового потенциала // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 7. С. 88–91.