Скоробогатов А.А.,
Аспирант ВГНА МИНФИНА РФ

Прогнозирование налогового потенциала Ростовской области на основе поправочного коэффициента на отраслевую структуру

Статья отражает основные методики оценки налогового потенциала, применяемые в мировой практике. На основе анализа возможного применения рассматриваемых методик, выделены их существенные недостатки и предложена оптимальная модификация, основанная на учете поправочных коэффициентов, позволяющих учитывать особенности анализируемых территорий.

Исследуемая нами проблема оценки налогового потенциала предлагает рассмотрение этого показателя в двух аспектах — в узком и широком смысле. Под налоговым потенциалом в узком смысле нами подразумеваются финансовые ресурсы, подлежащие аккумулированию в бюджет через налоговые платежи в соответствии с установленной законодательством в стране системой налогообложения. Под налоговым потенциалом в широком смысле подразумевается совокупность финансовых ресурсов, которая может быть эффективно мобилизована через налогообложение в системе «население - хозяйство - территория», в координатах которой протекают основные процессы экономической и социальной деятельности общества в границах региона.

Можно выделить ряд принципиальных методологических положений, лежащих в основе определения индекса налогового потенциала региона.

Для количественной оценки налогового потенциала необходимо определить: во-первых, сущностное содержание налогового потенциала, а во-вторых, предельно допустимую налоговую нагрузку для региона с учетом сбалансированности интересов всех участников межбюджетных отношений. При этом особое значение приобретает оценка деятельности администраций субъектов Российской Федерации в плане повышения налоговой активности определенного ее субъекта. Такая оценка отражает результат фактического использования налогового потенциала в соответствии с действующим налоговым законодательством, а также результативность используемых в регионах механизмов стимулирующего воздействия на повышение эффективности хозяйствования, способствующей расширению налоговой базы и переводу регионов на режим реального самообеспечения.

Налоговый потенциал можно оценивать и в абсолютном выражении, и в виде индексов, отражающих соотношение налогового потенциала региона к среднегрупповому показателю. Как свидетельствует мировая практика, более объективными являются индексные показатели, в мень-

шей степени зависящие от несовершенства применяемых методов расчета и позволяющих в значительной мере уменьшить влияние инфляционного фактора.

Количественная оценка налогового потенциала предусматривает использование показателя фактически собранных поступлений. В этих целях используется и показатель среднедушевых доходов населения, являющийся базовым показателем относительного уровня налогового потенциала. Кроме того, могут использоваться и другие методы оценки налогового потенциала с помощью показателя ВРП, уровня совокупных налогооблагаемых ресурсов региона и др.

Впервые в нашей стране Министерство финансов РФ обратилось к определению налогового потенциала через соответствующий индекс в 1999 году. Этот показатель рассчитывается в рамках Методики распределения средств Фонда Финансовой Поддержки (ФФП) субъектов РФ. В этот период Министерство финансов РФ предоставило методику определения финансовой помощи регионам, основанную на оценке валовых налоговых ресурсов. Впервые регионам предложили оценить потенциальные доходы своих консолидированных бюджетов исходя из показателей экономической деятельности, но методика основывалась на «усреднении» доли налогового изъятия в ВРП без учета специфики экономики региона. С 2000 г. Минфин РФ предложил иную методику распределения средств ФФП субъектов РФ на каждый последующий год. Данная методика опиралась на показатели фактического сбора налогов и численность населения регионов. Главными недостатками введенной методики являлось отсутствие у регионов стимулов к налоговому администрированию, то есть возможность «латать» бюджет за казенный счет без попытки решить проблему налоговых льгот для региональных предприятий. Для разрешения этой проблемы в новый вариант методики было введено понятие «валовые налоговые ресурсы» и «индекс налогового потенциала».

В основу расчета индекса налогового потенциала (ИНП) легли такие показатели, как:

1) коэффициент разделения налоговой базы между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом субъекта РФ, который рассчитывается исходя из фактически собранных платежей в бюджет;

2) валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения региона, соотнесенный с ВРП на душу населения в среднем по РФ;

3) коэффициент отраслевой структуры ВРП региона. Он рассчитывался исходя из среднего по РФ относительного уровня налоговой нагрузки на отрасли экономики по налогам, поступающим в бюджет систему РФ, доли добавленных стоимостей отраслей экономики в общем объеме ВРП региона, среднего по РФ относительного уровня налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности по налогам, поступающим в бюджетную систему РФ, доли добавленных стоимостей промышленности в об-

щем объеме добавленных стоимостей промышленности региона.

Вообще, из особенностей структуры российских налогов вытекает несовершенство использования в качестве меры налогового потенциала самого показателя ВРП. Так, уплата налога на прибыль организаций по месту регистрации предприятия, а не по месту осуществления хозяйственной деятельности, приводит к расхождению между налоговым потенциалом и ВРП. В целях устранения этого расхождения в США был предложен показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов (СНР) региона. Для определения СНР было предложено осуществлять ряд преобразований[1]. Во-первых, из ВРП должны быть вычтены некоторые федеральные налоги, поскольку они не являются доходным источником региональных и местных бюджетов. Во-вторых, ВРП увеличивается на сумму прямых трансфертов из федерального бюджета предприятиям и физическим лицам (в т.ч. выплаты из федерального пенсионного фонда и выплаты пособий по безработице).

В качестве альтернативной меры налогового потенциала регионов предлагается и так называемая «репрезентативная налоговая система» (РНС), разработанная в США. Ее суть заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны в регионе, при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставки налогообложения во всех регионах. Располагая данными о фактически собранных налогах и сборах и их налоговых базах, рассчитывается объем поступлений по региону. Эта величина и используется в качестве меры налогового потенциала региона. Такой метод является очень трудоемким и может быть использован для определения налогового потенциала «в узком смысле» - для расчета налоговых ресурсов регионов с учетом их реальных возможностей и существующей практики формирования налоговых баз. Таким образом, предложенные подходы к решению задачи определения реального налогового потенциала не нашли отражения в российской практике;

4) кроме того, исходя из темпов прироста поступлений в консолидированный бюджет региона по данному виду налогов в среднем по РФ, изменения доли соответствующего налога в налоговых доходах консолидированного бюджета региона и средних по РФ темпов прироста налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов федерации - рассчитывался и применялся в рамках действующей методики коэффициент изменения налоговых условий. Однако этот коэффициент (как и вся методика в целом) не отразил структурных изменений размеров недоимки в абсолютном выражении в течение одинакового периода.

Методика распределения средств ФФП субъектов РФ на 2007 г. также основывается на ранжировании «доноров» исходя из их валовых на-

1 Коломиец А.П. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов// Налоговый Вестник №2, 2004

логовых ресурсов. Но в определение (расчет) индекса налогового потенциала как основного показателя для расчета ВНР, внесены определенные изменения. Главным прогрессивным изменением является то, что новый метод расчета ИНП позволяет учитывать структурные особенности экономики данного субъекта РФ, в частности, через введение поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики региона. Основными показателями для расчета поправочного коэффициента являются средние по РФ относительные уровни налоговой нагрузки по отрасли и доли соответствующих подотраслей в общем объеме продукции отрасли данного субъекта РФ. Поправочные коэффициенты введены по таким отраслям и подотраслям экономики, как:

- обрабатывающие производства (производство пищевых продуктов, текстильное и швейное производство, производство кожи и др.);
- промышленность;
- топливная промышленность;
- химическая и нефтехимическая промышленность;
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность;
- легкая промышленность.

Новая методика расчета ИНП стала более простой и в то же время более детальной, учитывающей особенности развития отдельных элементов структуры экономики. Однако эта методика, на наш взгляд, сохранила ряд недостатков.

Основным недостатком является то, что она основывается на фактических поступлениях налоговых доходов без учета сумм недоимки в разрезе уровней бюджетной системы. Как следствие это проявляется в отсутствии стимулов регионов-реципиентов к более объективному учету собственного налогового потенциала и их слабая заинтересованность в изыскании внутренних резервов. Следствием является ослабление контрольной работы налоговых органов на местах по снижению недоимки по налогам и прочим обязательным платежам, а также возрастание зависимости региона от Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

Кроме того, Министерство финансов РФ предлагает рассчитывать показатели исходя из данных Росстата, но практика свидетельствует о частом расхождении цифр, предоставленных Росстатом и цифр, характеризующих эти же показатели, но представляемые другими уполномоченными органами, что приводило к нередким разногласиям между Минфином РФ и финансовыми ведомствами центра и регионов.

Заметим, что методика распределения средств ФФПР в целом носит сугубо социально-распределительный характер, т.е. выполняет функции выравнивания уровня социальных бюджетных расходов без учета воспроизводственных функций.

На наш взгляд, было бы целесообразно на базе существующей ме-

тодики с учетом изменений и корректировок, сформировать единую комплексную методику, которая выполняла бы две основные функции:

1) социальную;

2) воспроизводственную.

Что касается реализации социальной функции, то величину совокупных расходов федерального бюджета по социальным трансфертам необходимо определять по единым федеральным стандартам. Нормы социальных трансфертов должны быть ориентированы на выравнивание объемов финансирования бюджетных услуг в различных регионах РФ по единым социальным стандартам. Для этого, на наш взгляд, необходимо скорректировать ИНП субъекта Федерации на сумму недоимки по уровням бюджета.

Существующая методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (на 2007 г.) предлагает рассчитать индекс налогового потенциала для i-го субъекта РФ по формуле:

$$ИНП_i = V_i^{06\text{-}07} K_i^{отр}, \qquad (1)$$

где $V_i^{06\text{-}07}$- суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по данному субъекту РФ, отнесенная к аналогичному показателю по РФ, в среднем за 2006 и 2007 год;

$K_i^{отр}$ - поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики данного субъекта РФ.

Как отмечалось ранее, поправочный коэффициент рассчитывается на отраслевую структуру экономики региона в целом и промышленности (в т.ч. по некоторым ее подотраслям) в частности. Согласно методике, поправочный коэффициент определяется исходя из средних по РФ относительных уровней налоговой нагрузки отраслей экономики и промышленности и доли добавленных стоимостей учтенных отраслей экономики данного субъекта РФ в 2007 г.

При формировании единой методики распределения средств ФФПР, по нашему мнению, необходимо учитывать не столько объемы трансфертов на социальные функции в привязке к ИНП, но и объемы средств для региона по бюджету развития. Таким образом, будет создана экономическая основа выравнивания не только бюджетных социальных расходов на душу населения (тактическая цель), но и база для минимизации социальных трансфертов из федерального бюджета (стратегическая цель). На практике это означает, что с помощью инвестиционных трансфертов постепенно будут выравниваться не только объемы социальных трансфертов, но и величина налогового потенциала. В перспективе такой подход означает, что регионы будут стремиться к самодостаточному развитию на основе самофинансирования. При этом будут меняться функции не только бюджета развития, но и отраслевых органов управления. То есть, государственные органы управления будут регулировать и коорди-

нировать воспроизводственную структуру отраслей, а в масштабах национальной экономики - структуру общественного воспроизводства. Это даст возможность также более эффективно проводить структурные реформы и демонополизацию экономики.

Нам представляется необходимым скорректировать существующую методику расчета ИНП на сумму недоимки отраслей экономики региона в бюджетную систему РФ. Это позволит выявить реальный налоговый потенциал региона, исходя не из фактических поступлений налогов в бюджет, а исходя из существующего налогового законодательства, согласно которому все налогоплательщики должны своевременно и в полном объеме платить налоги. Это уже проблема налогового планирования и налогового контроля.

Таким образом, методику расчета ИНП мы предлагаем привести к следующему виду:

$$ИНП_i = V_i^{06\text{-}07} K_i^{отр} + V_i^{06\text{-}07} K_i^{кор} = V_i^{06\text{-}07} (K_i^{отр} + K_i^{кор}), \quad (2)$$

где $K_i^{кор}$ - коэффициент коррекции ИНП на недоимку отраслей экономики региона в бюджетную систему РФ.

$$K_i^{кор} = N_i / P_i , \qquad (3)$$

где N_i - недоимка по уплате налогов в бюджетную систему РФ по i-ой отрасли экономики;

P_i - объем произведенной продукции по i-й отрасли.

Считаем целесообразным рассчитать $K_i^{кор}$ по тем же отраслям и подотраслям экономики субъекта РФ, по которым рассчитывается и поправочный коэффициент. Это, на наш взгляд, позволит придерживаться методики Минфина РФ с учетом особенностей структуры экономики региона.

Для того, чтобы на практике оценить эффективность предлагаемой нами методики расчета ИНП, рассчитаем потребность Ростовской области (РО) в трансфертах из ФФПР, исходя из действующей и предлагаемой методики.

В соответствии с уже существующей методикой приведем исходные данные и расчет ИНП РО на 2007 год в виде таблицы.

Таблица 1. Исходные данные для расчета индекса налогового потенциала Ростовской области

Величина добавленной стоимости в расчете на душу населения к среднему по РО(Vi)		$K^{отр}$	ИНП
2006 год	2007 год		
1	2	3	4=3x(1+2)/2
0,228	0,191	0,996	0,208

Источник: данные Министерства финансов РО

Рассчитаем ИНП с учетом вводимого нами коэффициента коррекции. Исходя из данных Государственного комитета по статистике Ростовской области о величине недоимки в бюджетную систему РФ и о величине ВРП в 2007 г., $K_i^{кор}$ будет равен:

$K_i^{кор} = N_{отраслей} / P_{отраслей} = 562,6/13940,6=0,04$

Тогда показатель ИНП изменится следующим образом (согласно предложенной нами методики) (табл. 2).

Таблица 2. Исходные данные для расчета индекса налогового потенциала Ростовской области с учетом коэффициента коррекции

Величина добавленной стоимости в расчете на душу населения к среднему по РФ ($\mathbf{V_i}$)		$К_{отр}$	$К_{кор}$	ИНП
2006	2007			
1	2	3	4	5=(3+4)x(1+2)/2
0,228	0,191	0,996	0,04	0,217

Рассчитано автором по данным Министерства финансов Ростовской области и по данным Госкомстата РФ по Ростовской области.

В целях выявления потребности в помощи Ростовской области из ФФПР на 2009 г. рассчитаем ИНП по предложенной методике (в скобках для сравнения приведены данные расчета по существующей методике). Результаты расчета приведены в таблице 3.

Таблица 3. Результаты расчетов распределения средств ФФПР на 2009 г. для Ростовской области.

Численность населения на 01.01.2007 г. Тыс. чел.	ИНП	Индекс бюджет-ных расходов	Уровень реальной бюд-жетной обеспеченности(до распределения ФФПР)	Расчет частей ФФПР						Средства ФФПР на 2009г.- всего тыс. руб. (стр. 7+стр. 10)
				Расчет средств, недостающих до среднего уров-ня бюджетной обеспеченно-сти	Доля недостаю-щих средств в сумме по РФ	1-я часть трансфер-та, тыс. руб.	1-я часть ФФПР на1чел. руб	Максималь ный уровень, до которого может быть проведено выравнива-ние	2-я часть трансфер та, тыс. руб.	
1	2	3	4=2/3	5=ах(1-4)х3х1	6=5/5РФ	7=80% ФФПРх6	8=7/1	9	10=(9-(ах2+8)13)х3х1)	11=7+10
2160,3	0,217 (0,208)	1,053	0,206 (0,198)	а=6788,3 12260945 (12386236)	0,052 (0,0526)	5952081,7 (6020760)	2755,2 (2787)	5534,2 (5534,2)	3454863 (3512662)	9406944,7 (9533422)

Таким образом, сумма отклонения в средствах ФФПР для Ростовской области на 2008 г., определенных с помощью нашей методики, составит 126477,3 тыс. рублей.

Однако мы рассчитали коэффициент коррекции без учета отраслевых особенностей структуры экономики. С учетом этих особенностей коэффициент коррекции, на наш взгляд, должен иметь следующий вид:

$$K_{Ni} = ((N_{пром} / P_{пром})* K_{Nпром}) + (N_{стр} / P_{стр}) + (N_{тр} / P_{тр}) + (N_{торг} / P_{торг}) +(N_{жкх} / P_{жкх}) + (N_{проч} / P_{проч}) \quad (4),$$

где $N_{пром}$, $N_{стр}$, $N_{тр}$, $N_{торг}$, $N_{жкх}$, $N_{проч}$ - величины недоимки по уплате налогов в бюджетную систему РФ соответственно промышленности, строительства, транспорта, торговли, жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и прочих отраслей экономики области на 01.01.2006 г.;

$P_{пром}$, $P_{стр}$, $P_{тр}$, $P_{торг}$, $P_{жкх}$, $P_{проч}$ - объем произведенной продукции соответственно промышленности, строительства, транспорта, торговли, ЖКХ и прочих отраслей экономики РО на 01.01.2006 г.;

$K_{Nпром}$ - коэффициент коррекции на отраслевую структуру промышленности данного субъекта Российской Федерации.

Коэффициент коррекции на отраслевую структуру промышленности рассчитаем по формуле:

$$K_{Nпром} =\sum (N_{отр} / P_{отр}) \quad (5),$$

где $N_{отр}$- величина недоимки по уплате налогов в бюджетную систему РФ основных отраслей промышленности субъекта Российской Федерации (электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая промышленность, пищевая промышленность, микробиологическая промышленность, медицинская промышленность и прочие отрасли промышленности) на 01.01.2006 г.;

$P_{отр}$ - объем произведенной продукции соответствующих отраслей промышленности данного субъекта РФ в 2006 году.

Кроме того, аналогично рассчитываются дополнительные коэффициенты коррекции на отраслевую структуру:

- топливной промышленности;
- химической и нефтехимической промышленности;
- лесной деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности;
- легкой промышленности.

С учетом особенностей развития отраслей экономики в Ростовской области, представим расчет коэффициентов коррекции в таблице 4.

Таблица 4. Исходные данные и расчет коэффициента коррекции на отраслевую структуру промышленности Ростовской области за 2006 г.

Наименование отрасли	Величина недоимки в бюджетную систему на 01.01.2007 г. (млн. руб.)	Объем произведенной продукции на 01.01.2007г. (млн. руб.)	Коэффициент коррекции
1	2	3	4=2/3
Промышленность	307,037	3280,9	0,09
Электроэнергетика	83,247	464,988	0,18
Топливная промышленность	79,373	990,648	0,08
Хим. и нефтехим. промышленность	6,046	41,901	0,14
Машиностр. и металлообраб	34,074	398,092	0,09
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	3,578	3,263	1,09
Промышленность строит, материалов	10,613	137,206	0,08
Легкая промышленность	9,148	28,838	0,3
Пищевая промышленность	68,176	704	0,09
Рыбная промышленность	2,089	115	0,02
Медицинская промышленность	-	25,279	0
Прочие отрасли	10,693	371,7	0,03

Рассчитано автором по данным Росстата по РО.

Таким образом,

$K_{Ni} = \sum (N_{отр} / P_{отр}) = 2,1$

Тогда:

$K_{Ni} = ((N_{пром} / P_{пром}) * K_{Nпром}) + (N_{стр} / P_{стр}) + (N_{тр} / P_{тр}) +$
$+(N_{торг} / P_{торг}) + (N_{жкх} / P_{жкх}) + (N_{проч} / P_{проч}) = 0,389$

С учетом отраслевых особенностей структуры экономики, ИНП РО будет иметь следующее значение (таблица 5).

Таблица 5. Исходные данные и расчет индекса налогового потенциала с учетом коэффициента коррекции.

Величина добавленной стоимости в расчете на душу населения к среднему по РФ (V_i)		$K_{отр}$.	$K_{кор}$.	ИНП
2006 г.	2007 г.			
1	2	3	4	5=(3+4)x(1+2)/2
0,228	0,191	0,996	0,389	0,290

Рассчитано автором по данным Минфина РФ и Росстата

С учетом нового показателя ИНП изменится и потребность анализируемой нами Ростовской области в помощи от ФФПР на 2009 г. (таблица 6).

В результате расчета размера помощи Ростовской области на 2009г. из ФФПР с учетом ИНП, определенного исходя из отраслевых особенностей структуры экономики данного региона, мы получили сумму, которая в 1,15 раз меньше по сравнению с планируемой.

Все это свидетельствует о том, что фактически регионы при пра-

вильном подсчете и использовании своих внутренних резервов, в частности, своего налогового потенциала, в виде учета суммы недоимки, помогут сэкономить значительную часть средств государства, которое, в свою очередь, может использовать эти средства на социально-культурное развитие общества, а не на иждивенческое их расходование регионами.

Эти примеры достаточно ярко демонстрируют необходимость и эффективность введения в методику расчетов, предлагаемую Министерством финансов РФ при определении ИНП коэффициента коррекции, так как:

- во-первых, это означает снижение фискальной нагрузки на федеральный бюджет;
- во-вторых, это позволит стимулировать регионы к реальному отражению налогового потенциала;
- в-третьих, это будет означать необходимость постановки перед региональными и местными налоговыми органами дополнительных задач по взысканию бесспорной налоговой задолженности;
- в-четвертых, это должно повысить заинтересованность регионов в изыскании и мобилизации налоговых резервов;
- в-пятых, будет способствовать стимулированию предприятий к более требовательному взысканию просроченной дебиторской задолженности и к своевременным расчетам по своим кредитным обязательствам.

Список литературы:

1. Кириллова О.С. Доходных потенциал территориальных бюджетов // Финансы, 2006 - №9.

2. Коломиец А.П. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов // Налоговый Вестник 2004 - №2.

3. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России - М: ИД мелап, 2001.

4. http://www.donland.ru/- официальный сайт администрации Ростовской области.

Таблица 6.

Результаты расчетов распределения средств ФФПР на 2009 г. для Ростовской области с учетом отраслевых особенностей структуры экономики региона.

Численность населения На 01.01.2007г. (тыс. чел.)	ИНП	Индекс бюджетных расходов	Уровень реальной бюджетной обеспеченности (дораспределения ФФПР)	Расчет частей ФФПР						Средства ФФПР на 2009 г. - всего тыс. руб.
				Расчет средств недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности	Доля недостающих средств сумме по РФ	1-я часть трансферта, тыс. руб.	1-я ФФПР На 1 чел., руб.	Максимальный уровень до которого может быть проведено выравнивание	2-я часть трансферта, тыс. руб.	
1	2	3	4=2/3	5=ах(1-4)х3х1	6=5/5 РФ	7 = 80% ФФПР х 6	8=7/1	9	10={9-(ах2+8)/3}х3хl	11=7+10
2160,3	0,290	1,053	0,275	а=6788,3 11195447,	0,048	5494229,6	2543,3	5534,2	2842102,7	8336332,3