**Структура налогообложения региональной экономики и Перспективы увеличения её эффективности**

**I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Экономическая система России функционирует в условиях неравновесности, что обусловлено как объективными факторами, так и неэффективностью государственного регулирования. Дифференциация регионов России по уровню социально-экономического развития значительна и продолжает нарастать. Так, по объему валового регионального продукта на душу населения минимальное и максимальное значение в субъектах РФ различалось в 1999 году в 17,1 раза, в 2006 году – в 35,9 раза, в 2010 – 24,6. Более 42 % суммарного объёма ВРП по стране обеспечивалось силами 9 регионов. В НСО данный показатель составляет 82 % от среднего по России уровня (по состоянию на 2010 г). См. рис. 1, табл. 1.

2010 г.

2004 г.

1998 г.

*Рисунок 1. ВРП субъектов РФ на душу населения*

*по отношению к среднероссийской величине, %*

*Таблица 1. Распределение ВРП по группам регионов относительно среднероссийской величины ВРП на душу населении, 2010 г.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы регионов по отношению к среднероссийской величине ВРП на душу населения, %** | **Количество регионов в группе** | **Доля в суммарном объёме ВРП, %** |
| менее 50  | 11  | 2,12  |
| от 50 до 100  | 45  | 33,13  |
| от 100 до 150  | 15  | 22,64  |
| более 150  | 9  | 42,11  |

Экономическое и социальное неравенство регионов по уровню жизни населения может сокращаться в результате масштабной перераспределительной политики государства. Однако собственные доходные источники региональных и местных бюджетов в настоящее время значительно отстают от расходных обязательств. Наблюдающаяся в настоящее время чрезмерная централизация полномочий в сфере налогообложения на федеральном уровне значительно ограничивает самостоятельность субъектов Федерации в формировании ресурсов, необходимых для реализации собственных функций, и практически лишает их возможности управлять налоговой составляющей регионального развития. А рост межбюджетных трансфертов не всегда приводит к смягчению неравенства регионов по уровню жизни населения, т.к. не в полной мере учитываются объективные факторы и барьеры территориального развития, что снижает эффективность принимаемых решений. В результате принимаемые меры слабо влияют на региональные диспропорции экономического развития. Примечательно, что для российских регионов характерна прямая зависимость между размером ВРП на душу населения и показателем самообеспеченности консолидированных бюджетов (рис. 2).



*Рисунок 2. Соотношение ВРП на душу населения и самообеспеченностью консолидированного бюджета по регионам России, 2010 г.*

Зависимость становится ещё более очевидной после исключения из анализа регионов, которые значительно опережают остальные по уровню ВРП на душу населения (рис. 3). Среди них г. Москва (традиционное место концентрации инвестиционного, банковского капитала, центр деловой активности, трудового и научного потенциала), Тюменская и Сахалинская области, Чукотский АО (наличие природных ресурсов).



*Рисунок 3. Соотношение ВРП на душу населения*

*и самообеспеченностью консолидированного бюджета по регионам России*

*без учёта наиболее обеспеченных регионов, 2010 г.*

Помимо прочего, на региональном уровне фактически отсутствует научно-практический инструментарий государственного управления, что на практике нередко приводит к проведению натурных экспериментов.

**Гипотеза 1** – существующая система налогообложения неэффективна с позиции достижения целей регионального развития.

**Гипотеза 2** – неэффективность системы налогообложения обусловлена несовершенством её структуры.

**Цель исследования** – оценить воздействие налоговой системы на развитие экономики региона (на примере Новосибирской области). Предложить пути повышения эффективности структуры налогообложения региональной экономики.

**Предмет исследования** – налоговое регулирование как инструмент региональной политики.

**Объект исследования** – региональная экономика, представляющая собой относительно обособленный воспроизводственный процесс.

**Степень изученности темы.** Тема недостаточно изучена как в отечественной, так и зарубежной научной литературе. Акцент в подобных исследованиях делается на изучение сущности процесса налогового регулирования безотносительно специфики регионального развития. Вопросы сущности, значения и инструментов налогового регулирования освещены в трудах Балацкого Е.В., Бармина Д.А., Бестаева М.И., Бырко А.Н., Вазарханова И.С., Васильевой А.А., Виссарионова А., Горбунова Э.П., Гордеевой О.П., Грицюк Т.В., Гусева С.И., Гурвича Е.Т., Едроновой В.Н., Ермаковой Е.А., Желанновой Е.А., Журавлёвой Т.А., Кадочникова П., Лариной Н.И., Львова Д., Махотаевой М.Ю., Николаева М.А., Миллера Н.В., Поздняковой Т.А., Синельникова-Мурылёва С., Трунина И., Клисторина В.И., Мамыкиной Н.Н., Масловой Д.В., Рощупкиной В.В., Слободчикова Д.Н., Тривуса А.А., Фёдорова И., Филипповича А.В., Хмелевского В.В., Ходова Л.Г., Чужмаровой С.И., Юрзиновой И.Л.

В области налогового регулирования региональной экономики большое значение имеют труды зарубежных авторов: Ананиашвили Ю.Ш., Аткинсона Э.Б., Бецси З., Вельфенса П., Гурвица Л., Джесински П., Кейнса Д.М., Мённиг А., Мура М.Л., Папавы В.Г., Свенсона К. В., Стиглица Д.Ю., Сэвиджа Л., Томаса Р., Паррамоуза К. и др.

Существенное значение в рамках исследуемой тематики имеют труды в области региональной экономики, регионалистики и регионоведения. Среди них необходимо выделить работы Бандмана М.К., Гранберга А.Г., Лексина В.Н., Марчук Е.А., Маршаловой А.С., Новосёлова А.С., Селиверстова В.Е., Суспицына С.А., Швецова А.Н., Шнипера Р.И. и др.

**Теоретико-методологической базой исследования** послужили труды отечественных и зарубежных ученых–экономистов в сфере финансов, региональной экономики и эконометрики, статьи в научных сборниках и периодической печати по проблемам налогообложения.

**Информационно-эмпирическая база исследования** - материалы Федеральной службы государственной статистики РФ, Федеральной налоговой службы России, Министерства финансов и налоговой политики Правительства Новосибирской области, Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства РФ, данные официальных сетевых ресурсов, материалы научно-практических конференций и периодической печати, личные наблюдения автора.

Воздействие исследователя на объект исследования осуществляется с помощью специальных инструментов – **методов научного исследования**. На разных этапах работы применялись аналитический, монографический, экономико-статистический, абстрактно-логический, сравнительный, экономико-математические методы с их многообразными алгоритмами и приемами.

**Научная новизна**: предложена методика анализа эффективности структуры регионального налогообложения. Доказан тезис о неэффективности налогообложения на региональном уровне. Выявлены резервы для повышения эффективности регионального налогообложения за счёт структурных преобразований регионального налогообложения.

**Теоретическая значимость исследования**: разработан механизм, позволяющий проанализировать эффективность структуры регионального налогообложения.

**Практическая значимость исследования**: результаты можно использовать как статистически обработанные экспертные выводы в процессах принятия решения на уровне субъектов Федерации. Выработанная методика предназначена для сотрудников Министерства финансов и налоговой политики Правительства Новосибирской области для совершенствования структуры и функционирования системы налогового регулирования. Методика может быть также использована сотрудниками территориальных подразделений Федеральной налоговой службы в процессе налогового администрирования.

**Апробация и внедрение результатов исследования**. Основные положения исследования представлялись обсуждение конференций различного уровня, по теме исследования опубликовано 5 научных статей и тезисов общим объёмом 1,67 п.л., в том числе 1 работа в издании, рекомендованном ВАК.

**II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

В настоящее время региональные органы власти не в полной мере используют имеющиеся возможности механизмов налогообложения для стимулирования бизнеса, роста инвестиционной привлекательности региона и повышения уровня жизни населения.

При разработке региональная налоговой политики должны учитываться различия в социально-экономическом развитии, рыночная специализация, уровень накопленного производственного потенциала и перспективы социально-экономического развития региона. Отмеченные обстоятельства обусловливают необходимость разработки качественно нового, дифференцированного подхода к формированию региональной налоговой политике и методов её обоснования.

Цели и инструменты налоговой политики, проводимой органами государственной власти регионального уровня, необходимо рассматривать в системной взаимосвязи с другими видами региональной политики, поскольку только таким образом возможно достижение *итогового* положительного эффекта от воздействия на региональную систему (рис. 4).

Инвестиционная политика

* структурная перестройка региональной экономики;
* увеличение собственных финансовых ресурсов региона;
* инновационное развитие

Бюджетная политика

* увеличение собственных финансовых ресурсов региона;
* формирование инвестиционных ресурсов региона;
* улучшение социального обеспечения

Налоговая политика

* фискальная функция;
* регулирующая функция
* улучшение качества окружающей природной среды

Экологическая политика

Демосоциальная политика

* обеспечение занятости населения;
* увеличение душевых доходов;
* повышение обеспеченности социальными услугами

*Рисунок 4. Соотношение налоговой политики*

*с другими видами региональной политики, 2010 г.*

Таким образом, сущность налоговой политики региона заключается в выборе соотношения между фискальной и регулирующей функциями налогообложения. В общем случае налогообложение выступает в качестве инструмента для достижения целей других видов региональной политики. Конечной целью региональной политики является обеспечение экономического роста и повышение уровня жизни населения.

Возможности, а также значимость целей региональной политики в каждый момент времени задаётся существующим балансом интересов между субъектами регионального воспроизводственного процесса: федеральные органы власти, региональные органы власти, коммерческие организации и домохозяйства. Очевидно, что в настоящее время преобладают интересы федеральных органов власти, связанные, прежде всего, с достижением политических целей, косвенно влияющих на экономическую сферу.

Для анализа оценки воздействия налоговой системы государства на развитие экономики региона (на примере Новосибирской области) нами была использована модель, предложенная сотрудниками Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Модель была адаптирована для возможности использования применительно к региональной экономике.

Функциональная зависимость между ВРП, производственными факторами и уровнем налоговой нагрузки сводится к следующему виду:

,

где – выпуск (объем ВРП региона); – капитал (стоимость основных фондов); – труд (численность занятых в экономике работников);  – налоговая нагрузка (относительное налоговое бремя, вычисляемое как доля налоговых поступлений  в ВРП,); – трендовый оператор (функция, зависящая от времени); , , ,  и  – параметры, оцениваемые статистически на основе ретроспективных динамических рядов. Переменные , ,  и  берутся за соответствующие годы .

Особенность функции (1) состоит в том, что макропродукт региона зависит от труда, капитала и налогового бремени. Причем влияние труда и капитала на экономический рост само зависит от фискального климата.

Функция (1) задает производственную кривую, т.е. зависимость между выпуском и налоговой нагрузкой. Тогда фискальная кривая, т.е. зависимость между массой собираемых налогов и относительной налоговой нагрузкой, описывается следующей функцией:

.

Стержневой идеей фискального анализа на базе производственно-институциональных функций (1) и (2) является определение взаимного расположения точек Лаффера 1-го и 2-го рода и фактической величины налоговой нагрузки.

 Точкой Лаффера первого рода () называется такая точка на воспроизводственной кривой Лаффера, при которой *величина ВВП* достигает максимума, т.е. в точке на производственной кривой (1), когда (. Тогда

 .

Точкой Лаффера второго рода () называется такая точка на фискальной кривой Лаффера, при которой *величина налоговых доходов* достигает максимума, т.е. в точке на производственной кривой (1), когда (). Тогда

 .

Сравнительный анализ фактической налоговой нагрузки () и точек фискальной кривой Лаффера позволяет охарактеризовать стратегию проводимой налоговой политики и оценить её влияние на экономическое развитие территории.

Трендовый оператор () отражает воздействие научно-технического прогресса на уровень развития производительных сил региона. Предполагается, что производительность факторов производства возрастает с течением времени за счёт увеличения эффективности использования ресурсов, применения более совершенных технологий. Нами использовался классический трендовый оператор по Я. Тинбергену:

, (5)

где  - параметр, оцениваемый статистически на основе ретроспективных динамических рядов.

Функция (1) с учётом равенства (5) может быть приведена к линейному виду при помощи логарифмирования:

.

Тогда

 . (6)

Изложенные подходы к экономико-математическому моделированию налоговой нагрузки были апробированы на примере экономики Новосибирской области. Исходные данные приведены в табл. 2.

*Таблица 2. Показатели, характеризующие экономическое развитие*

*Новосибирской области в 1995 – 2009 гг.\**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Год** | **Налоговые поступления, млн. руб.**\*\* | **ВРП, млн. руб.** | **Стоимость основных фондов, млн. руб.**\*\*\* | **Число занятых, тыс. чел.**\*\*\*\* |
| **1995** | 5 193,4 | 21 323,4 | 83 958 | 1 197,9 |
| **1996** | 6 861,1 | 30 358,3 | 226 254 | 1 151,4 |
| **1997** | 7 736,7 | 34 308,7 | 265 202 | 1 083,2 |
| **1998** | 7 418,2 | 34 399,0 | 264 447 | 1 098,6 |
| **1999** | 10 113,8 | 52 746,5 | 255 058 | 1 121,5 |
| **2000** | 14 069,5 | 72 012,7 | 320 944 | 1 130,0 |
| **2001** | 25 332,1 | 95 298,9 | 346 811 | 1 125,6 |
| **2002** | 28 526,5 | 123 085,0 | 440 046 | 1 133,5 |
| **2003** | 33 763,7 | 153 799,0 | 511 803 | 1 192,6 |
| **2004** | 33 465,9 | 191 827,0 | 545 077 | 1 205,3 |
| **2005** | 43 913,0 | 235 382,0 | 595 609 | 1 221,7 |
| **2006** | 57 041,1 | 296 065,0 | 682 585 | 1 229,8 |
| **2007** | 77 267,4 | 365 531,0 | 820 667 | 1 244,7 |
| **2008** | 92 181,9 | 453 575,0 | 939 236 | 1 271,2 |
| **2009** | 83 262,2 | 423 946,0 | 1 055 081 | 1 255,9 |

\*Данные приведены с учётом деноминации 1998 г.

\*\* Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ по Новосибирской области, млн. руб.

\*\*\* Полная учётная стоимость основных фондов на конец года, млн. руб.

\*\*\*\* Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.

В результате решения оптимизационной задачи с целевой функцией минимизации среднеквадратического отклонения фактических значений ВРП от расчётных были получены значения параметров функции (табл. 3). Из анализа был исключён фактор времени в связи с тем, что экономический рост на территории Новосибирской области был обеспечен в первую очередь экстенсивными факторами (т.е. за счёт абсолютных приростов факторов производства), нежели интенсивными (влиянием НТП на развитие производительных сил региона). Качественная характеристика зависимости позволяет говорить о высокой статистической значимости полученного уравнения.

*Таблица 3. Статистическая оценка параметров модели*

*в случае исключения фактора времени*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Коэффициент |  |  |  |  |  |
| Значение | 3,12 | 16,77 | -28,49 | -19,51 | 31,22 |
| t-статистика (р=0,05; v=10) | наблюдаемое | 4,23 | 5,72 | -4,81 | -5,59 | 4,84 |
| критическое | 2,23 |
| Критерий Фишера (р=0,05; v1=4; v2=10) | наблюдаемое | 42,02 |
| критическое | 3,48 |
| Статистический анализ |  |  | (d1=0,69; d2=1,97) |  |

Уравнение регрессии принимает вид:



Расчётные значения фискальных кривых представлены на рис. 5.

Год

*Рисунок 5. Фискальные индикаторы экономики Новосибирской области*

 *в 1995 – 2009 гг.*

Первое, что необходимо отметить - высокая стабильность точек Лаффера 1-го и 2-го рода: вариация точек Лаффера 1-го рода за весь исследуемый период составила 4,37 %, точек Лаффера 2-го рода – 2,97 %. В это же время вариация точек фактического налогового бремени составила 9,14 %. Налоговая нагрузка на экономику региона была максимальной в 2001 г. и минимальной уже в 2004 г., что свидетельствует о непоследовательном характере проводимой налоговой политики[[1]](#footnote-1).

Во-вторых, на протяжении исследуемого периода происходило взаимное сближение точек Лаффера 1-го и 2-го рода: разность между ними за этот период сократилась с 2,67 % в 1995 г. до 1,27 % в 2009 г. Финансовая устойчивость хозяйствующих субъектов становится всё более чувствительной к уровню налоговой нагрузки (что характерно для экономик развитых стран). В условиях рынка выгоднее прекратить существование хозяйствующего субъекта, чем работать себе в убыток.

В-третьих, наблюдается слабая корреляция между фактической налоговой нагрузкой и фискальными точками Лаффера. Если среднее значение реальной налоговой нагрузки в анализируемый период составляло 21,20 %, то для точек Лаффера 1-го рода этот показатель равен 23,16 %, а для точек 2-го рода – 24,77 %. Таким образом, фискальный стимулирующий эффект не был использован в регионе в полной мере, скорее наоборот, недостаточное налоговое бремя оказывало сдерживающий эффект на развитие экономики региона. Нестабильность фактического налогового бремени только способствовала усилению данной тенденции. Так, в 1995 и 2001 гг. фактическая налоговая нагрузка превысила не только порог эффективности воздействия на производителей, но достигла такого уровня, когда происходит снижение налоговых поступлений в бюджет.

Безусловно, одной из причин отсутствия целенаправленного налогового регулирования экономики региона является недостаточный объём полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Однако внедрение мер региональной налоговой политики должно состоять не в простом изменении общего уровня налоговой нагрузки, а по возможности носить целевой характер. В этом смысле большое значение приобретает фискальный анализ экономики региона в отраслевом разрезе с учётом рыночной специализации.

Методика анализа повторяет последовательность действий, произведённых при анализе экономики региона в целом. В качестве аналитической базы были использованы показатели, характеризующие экономическое развитие Новосибирской области по видам экономической деятельности[[2]](#footnote-2), взятые за 9 лет (2002 – 2010 гг.). Результаты анализа представлены в таблице 4.

*Таблица 4. Анализ налоговой нагрузки на экономику Новосибирской области по видам экономической деятельности*

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид экономической деятельности** | **Соотношение фактической налоговой нагрузки и точек Лаффера** |
| **q – q\*** | **q – q\*\*** |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство |  |  |
| Транспорт и связь |  |  |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг |  |  |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды |  |  |
| Гостиницы и рестораны |  |  |
| Обрабатывающие производства |  |  |
| Оптовая и розничная торговля |  |  |
| Строительство |  |  |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг |  |  |
| Добыча полезных ископаемых |  |  |
| Финансовая деятельность |  |  |

Существующий уровень налоговой нагрузки замедляет экономическое развитие предприятий в сфере коммунальных, социальных и персональных услуг, операций, связанных с недвижимым имуществом и арендой, а также в сфере добычи полезных ископаемых. Причём в отношении последних двух видов деятельности уровень налоговой нагрузки избыточен даже с точки зрения фискальных интересов государства. Учитывая рыночную специализацию экономики Новосибирской области, первоочередной мерой должно являться снижение налоговой нагрузки на операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг. В отношении остальных отраслей имеется резерв увеличения налоговой нагрузки, безопасный для экономического развития предприятий соответствующих отраслей.

Из анализа были исключены услуги по государственному управлению, а также социально значимые отрасли. В отношении данных видов деятельности при проведении налоговой политики необходимо руководствоваться принципом Парето-оптимизации, т.е. изменение уровня налоговой нагрузки как минимум не должно ухудшать уровень социальной защищённости населения региона. Фискальные интересы при налогообложении данных видов деятельности противоречат целям существования государственности.

Однако данные, полученные по отраслям, не могут гарантировать решения, оптимального для экономики региона в целом. Для этого были просуммированы значения по объёмам производства и налоговыми отчислениями при различных налоговых ставках по всем видам экономической деятельности. Таким образом, был получен оптимальный вариант распределения налоговой нагрузки по отраслям Новосибирской области по состоянию на 2010 г. Налоговая нагрузка, соответствующая точке оптимума (точка А на рис. 6), позволяет увеличить как налоговые поступления, так и величину добавленной стоимости в целом по экономике. При уровне налоговой нагрузки на экономику 22, 22 % (на 2,22 процентных пунктов выше фактически существовавшего) мог быть достигнут объём налоговых поступлений в размере 114726, 4 млрд. руб. (рост на 18326,9 млн. руб.; 19,01 %) при объёме валового производства 516389,1 млн. руб. (рост на 34362,6 млн. руб.; 7,13 %).



А

Рисунок 6. Оптимальные варианты налоговой нагрузки (оптимум по Парето)

Налоговые поступления, млн. руб.

Оптимальному варианту соответствует следующее распределение налоговой нагрузки по видам экономической деятельности экономики Новосибирской области (табл. 5).

*Таблица 5. Соотношение фактических уровней налоговой нагрузки с оптимальными по Парето по видам экономической деятельности Новосибирской области, 2010 г., %*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид экономической деятельности** | **Факт** | **Оптимум по Парето** | **Соотно-шение** |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 3,84 | 4,80 | 0,96 |
| Транспорт и связь | 19,02 | 22,71 | 3,69 |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 17,20 | 15,64 | -1,56 |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 21,58 | 23,31 | 1,73 |
| Гостиницы и рестораны | 15,26 | 18,22 | 2,96 |
| Обрабатывающие производства | 23,81 | 25,72 | 1,91 |
| Оптовая и розничная торговля | 17,27 | 20,62 | 3,35 |
| Строительство | 24,79 | 25,93 | 1,14 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | 22,21 | 22,73 | 0,52 |
| Добыча полезных ископаемых | 47,00 | 42,75 | -4,25 |
| Финансовая деятельность | 22,29 | 26,61 | 4,32 |

Недостатком предлагаемой модели является высокая степень агрегированности используемых показателей. Производственно-институциональная функция не позволяет учесть множество факторов, влияющих как на экономическое развитие экономики региона, так и на суммарный рост налоговых поступлений (качество налогового администрирования, уровень развития малого предпринимательства, социальная политика региональных властей и др.). Главным упущением модели является отсутствие учёта межотраслевых связей, а также спросовых ограничений. Также фактически игнорируется экономическое поведение домохозяйств и некоммерческих организаций под воздействием изменения налоговой нагрузки.

Однако предложенная методика может служить в качестве индикатора при анализе существующего уровня налоговой нагрузки. Существенно, что модель позволяет проводить анализ не только с позиции фискальных интересов государства, но предполагает возможности оценки перспектив налогового регулирования экономики региона, в том числе межотраслевого перераспределения налогового бремени. Внедряя меры региональной налоговой политики, необходимо избегать ухудшения социальной защищённости населения. Налоговое воздействие должно носить точечный характер. Изменение условий хозяйствования в определённой отрасли неизбежно будет влиять на характер развития других отраслей экономики региона. Анализ такого влияния, а также поиск оптимального уровня налоговой нагрузки исходя из системной взаимосвязи секторов экономики являются перспективными направлениями совершенствования изложенных методических подходов. В частности, большой интерес представляет возможность использования оптимизационных межотраслевых моделей.

1. Имеется в виду прежде всего налоговая политика, проводимая на федеральном уровне, т.к. в данной статье анализируется общий объём аккумулируемых на территории Новосибирской области налоговых поступлений, а не величина налоговых доходов консолидированного бюджета региона. [↑](#footnote-ref-1)
2. В качестве показателя «Налоговые поступления» был использован показатель «Расчёты по налогам и сборам по видам экономической деятельности». [↑](#footnote-ref-2)