

– Прослеживается дифференциация местных бюджетов по уровню бюджетной обеспеченности населения. Наметилась одновременно тенденция к росту бюджетной обеспеченности населения по отдельным муниципалитетам.

– Анализ степени бюджетной самостоятельности местных бюджетов области позволил сделать вывод о том, что все рассматриваемые муниципальные образования относятся к группе реципиентов.

– Просматривается сильная зависимость доходов местных бюджетов от безвозмездной помощи областного бюджета, неспособность обеспечить местные расходы собственным налоговым потенциалом. Искусственно поставлен в положение нуждающегося в безвозмездной помощи из областного бюджета г. Полярные Зори.

В качестве путей повышения эффективности межбюджетных отношений можно предложить следующее:

– Каждый из видов межбюджетных трансфертов можно использовать для реализации различных целей и обеспечения согласования интересов субъекта РФ и муниципальных образований в выбранных направлениях. Такой подход ориентирован на корректировку интересов муниципальных образований в получении максимально возможного объема дотаций и субсидий, как элементов собственных доходов;

– Межбюджетные отношения необходимо упорядочить и поставить на объективную основу, в вопросах финансового обеспечения местного самоуправления следует ориентироваться не на оказание муниципальным образованиям финансовой помощи, а на создание их собственной финансово-экономической базы, достаточной для реализации муниципальными органами их функций, т. е. необходима максимально возможная конкретизация предметов ведения региона и муниципальных образований, и основанное на них распределение расходов и доходов между бюджетами различных уровней;

– Укрепить муниципальным образованиям собственную финансовую базу: в структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не только совместные налоги и финансовая помощь, а, прежде всего, местные и закрепленные за местными органами самоуправления на долговременной основе федеральные и региональные налоги.

Таким образом, предложенные мероприятия позволят укрепить финансовую основу для реализации как региональной в целом так и местной социально-экономической политики.

Список литературы

1. Закон Мурманской области о межбюджетных отношениях в Мурманской области» N 916-01-ЗМО от 29.11.2007 г. в ред. Закона Мурманской области N 947-01-ЗМО от 12.03.2008 г.: [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.gov-murman.ru/>
2. *Иванова М. В.* Финансы/ учеб. пособие. Апатиты.: изд. КФ ПетрГУ, 2006. 127 с.
3. *Федорова Е. А.* Межбюджетные трансферты как инструмент согласования интересов субъектов РФ и муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного процесса/ Региональная экономика. №25 (82). 2008. С. 2-8.

Налоговая политика Республики Карелия

М. В. Дружининская

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск

Государство для обеспечения развития страны, решения проблем экономического и социального характера проводит экономическую политику, используя целый комплекс различных инструментов. Важнейшим из таких инструментов выступает налоговая политика.

Налоговая политика представляет собой косвенный метод государственного регулирования, направленный на формирование такой налоговой системы, которая будет стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества и тем самым обеспечивать социально-экономический прогресс общества. Проводимая государством налоговая политика должна быть эффективной, т. е. ориентируясь на максимизацию общественного благосостояния, она должна наилучшим образом отображать интересы общества в нахождении компромисса между реализацией принципов эффективности и справедливости в налогообложении [4].

Наша страна представляет собой федеративное государство, поэтому субъектами налоговой политики в Российской Федерации выступают три уровня управления: федеральный, региональный и местный. Каждый субъект обладает налоговым суверенитетом в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством. Главенствующую роль в налоговой политике играет Федерация, меньшими полномочиями обладают субъекты Федерации, еще меньшими – муниципалитеты.

Методы реализации налоговой политики субъекта Российской Федерации ограничены. В рамках своих полномочий субъект может вводить и отменять налоги в пределах перечня региональных налогов, определенного федеральным налоговым законодательством, устанавливать по ним ставки, льготы и другие преференции, устанавливать налоговую базу. К региональным налогам относится транспортный налог, налог на имущество организаций и налог на игорный бизнес. Субъект Федерации также может изменять ставки некоторых федеральных налогов в части, поступающей в бюджет субъекта. Примером может служить налог на прибыль, который имеет ставку 20%, и она распределяется следующим образом: 2 % зачисляются в федеральный бюджет, остальные 18% – в бюджет субъектов. На сегодняшний день субъектам РФ позволено снижать часть ставки налога на прибыль, но не более чем на 4,5%. Также с недавнего времени субъектам Федерации было предоставлено право снижать ставку единого налога на чистый доход малых предприятий с 15 до 5%, что являлось антикризисной мерой Правительства РФ. Кроме того, у субъектов появилась возможность разрешать индивидуальным предпринимателям применять упрощенную систему налогообложения на основе патента.

В рамках данной работы остановимся на рассмотрении налоговой политики субъекта РФ на примере Республики Карелия. В ходе анализа оценим применяемые за прошедший период меры налоговой политики и проанализируем некоторые результаты [1].

В «Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2008 г.» прописаны важнейшие цели налоговой политики данного субъекта РФ [6].

Одними из таких целей являлись: создание максимально благоприятных условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, стимулирование позитивных структурных изменений в экономике и увеличение доходного потенциала республики. По сути, была заявлена модель налоговой политики стимулирования экономического развития. Данных целей согласно этой модели можно достичь путем снижения налоговой нагрузки на экономику.

Однако помимо стимулирования экономики республики стояла необходимость поддержания стабильности бюджетной системы, т. е. требовалось соблюдение баланса между интересами государства и бизнеса при выборе оптимальной налоговой политики. Вследствие этого было установлено, что необходимо поэтапное сокращение налоговых льгот и преимуществ в уплате налогов отдельным категориям налогоплательщиков и сохранение льгот, нацеленных на финансовую поддержку организаций в решении приоритетных для республики задач, в том числе сохранение режима полного налогового благоприятствования для организаций, реализующих на территории республики инвестиционные проекты.

В имеющемся налоговом законодательстве Карелии к началу 2008 г. были предусмотрены льготы по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу. По налогу на прибыль организаций согласно Закону Республики Карелия № 1086-ЗРК от 07.06.2007 г. «О налогах (ставка налога) и сборах на территории Республики Карелия» была установлена пониженная ставка в размере 13,5% для следующих организаций: занимающихся производством сельскохозяйственной продукции; жилищно-коммунального хозяйства (за исключением гостиниц); потребительской кооперации; входящих в уголовно-исполнительную систему РФ, расположенных на территории Республики Карелия, а также организаций, реализующих инвестиционные проекты. По налогу на имущество была предусмотрена дифференцированная ставка, предполагающая предоставление льгот широкому перечню налогоплательщиков. Из них можно выделить организации-инвесторы, для которых была установлена нулевая ставка налога на имущество на период окупаемости инвестиционного проекта, но не более пяти лет.

Льготы по транспортному налогу согласно Закону имеют преимущественно социальную направленность. В отношении социально незащищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов и участников войны, несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, черныбыльцев), а также для организаций, осуществляющих пассажирские перевозки с оказанием социальной поддержки (предоставление скидки на проезд некоторым категориям граждан согласно договору с региональной властью) установлена пониженная ставка. Сельскохозяйственные организации по налоговому законодательству республики на тот момент вообще освобождались от уплаты этого налога.

Согласно имеющимся данным налоговой отчетности по отдельным налогам за 2008 г. можно провести оценку объема налоговых льгот, предоставленных в этом периоде, и проанализировать их эффективность. Так, общий объем налоговых льгот, предоставленных в соответствии с налоговым законодательством Республики Карелия, за 2008 г. составил 550688 тыс. руб. или 4,5% от общей суммы поступления налоговых доходов в бюджет Республики, за 2007 г. он составлял 560586 тыс. руб. или 6% от суммы налоговых доходов [8]. Результаты оценки объема предоставленных в 2008 г. льгот по отдельным налогам и в разрезе категорий налогоплательщиков представлены в таблице 1.

Объем предоставленных льгот по отдельным налогам и категориям налогоплательщиков в 2008 г.

Налоги, по которым предоставлена льгота	Объем льгот, тыс. руб.
Налог на прибыль организаций, в том числе по категориям налогоплательщиков:	13091
организации, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции	13
организации жилищно-коммунального хозяйства	977
организации, реализующие инвестиционные проекты	11351
организации потребительской кооперации	119
организации, входящие в уголовно- исполнительную систему РФ	631
Налог на имущество организаций, в том числе по категориям налогоплательщиков:	528181
организации-инвесторы – в отношении имущества, создаваемого или приобретаемого для реализации инвестиционного проекта	38262
организации, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, рыболовецкие колхозы, сельскохозяйственные производственные кооперативы, крестьянские фермерские хозяйства	8070
организации – в отношении объектов социально-культурной сферы, используемых ими для нужд культуры и искусства, образования, физической культуры и спорта, здравоохранения и социального обслуживания населения	92152
организации – в отношении территориальных автомобильных дорог общего пользования и муниципальных автомобильных дорог, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов	173000
организации, занимающиеся лесозаготовками, обработкой древесины и производством изделий из дерева	54625
организации, занимающиеся производством машин и оборудования для изготовления бумаги и картона	4295
организации, занимающиеся строительством и ремонтом судов	6241
организации, занимающиеся производством муки из зерновых и растительных культур и готовых мучных смесей и теста для выпечки	4100
организации, занимающиеся ловом и судовой переработкой рыбы и морепродуктов	469
организации, занимающиеся производством одежды, выделкой и крашением меха	37
организации, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию, за исключением производящих и реализующих алкогольную продукцию и (или) пиво	952
организации потребительской кооперации – в отношении имущества, находящегося в населенных пунктах Республики Карелия	63
организации почтовой связи – в отношении имущества, находящегося в населенных пунктах Республики Карелия	26
организации – в отношении имущества, используемого ими при организации питания в образовательных учреждениях	580
организации – в отношении объектов жилищного фонда и инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса	137400
Транспортный налог, из него	9416
юридическим лицам	4592
физическим лицам	4824

Из таблицы 1 видно, что наибольшая доля налоговых льгот приходится на налог на имущество организаций – 95,9% от общего объема предоставленных льгот, 2,4% приходится на налог на прибыль организаций, остальные 1,7% – на транспортный налог.

Если рассмотреть изменение удельного веса предоставленных льгот в общем объеме налоговых поступлений в бюджет Республики Карелия в 2008 г. по сравнению с 2007 г. и 2006 г. прослеживается тенденция к их снижению, как в целом по всем предоставленным льготам, так и в разрезе отдельных налогов (табл. 2). Это свидетельствует о выполнении намеченной в налоговой политике задачи по сокращению льгот для создания справедливых и равных условий налогообложения. В последствие республиканским Правительством предусматривается обеспечить уровень объема региональных льгот в республике не выше пятипроцентного уровня от суммы налоговых доходов бюджета [8].

Удельный вес налоговых льгот в общем объеме налоговых поступлений в бюджет Республики Карелия по годам, в % [8]

Наименование налога	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Налог на прибыль организаций	0,0	0,3	0,3
Налог на имущество организаций	53,5	53,0	42,3
Транспортный налог	4,4	4,0	3,1
Всего удельный вес в общей сумме поступления налогов в бюджет РК	6,1	6,0	4,5

Для оценки эффективности примененных налоговых льгот субъектами Российской Федерации используются различные методики. В основном они предполагают расчет показателей бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот. При этом не существует единого принципа расчета данных показателей, каждый субъект устанавливает свой порядок их определения в постановлениях Правительства, приказах и других официальных документах.

Порядок оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот в Республике Карелия был утвержден совместным приказом Министерства финансов РК и Министерства экономического развития РК № 245, 125-А от 21.07.2009 г. «Об утверждении Порядка оценки бюджетной и социальной эффективности установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот на территории Республики Карелия».

Согласно этому документу бюджетная эффективность – это влияние налоговой льготы на формирование бюджета Республики Карелия (региональная налоговая льгота должна способствовать увеличению доходов и (или) оптимизации расходов бюджета РК). Она признается положительной, если сумма дополнительных фактических поступлений (планируемых к поступлению) налогов и сборов в бюджет Республики Карелия от категорий налогоплательщиков, имеющих возможность использовать налоговую льготу, превышает или равна сумме установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот за рассматриваемый период.

Социальная эффективность установленных (планируемых к установлению) региональных налоговых льгот в соответствии с этим Приказом представляет собой социальные последствия предоставления налоговой льготы, т.е. региональная налоговая льгота должна способствовать формированию благоприятных условий жизнедеятельности населения Республики Карелия. Она считается положительной, если предоставление налоговых льгот направлено на достижение одной из следующих целей:

1. поддержка малообеспеченных и социально незащищенных категорий граждан;
2. поддержка осуществления деятельности организаций Республики Карелия по предоставлению на территории республики услуг в сфере культуры и искусства, физической культуры и спорта, образования, здравоохранения, социальной защиты населения;
3. поддержка осуществления деятельности организаций по предоставлению услуг почтовой связи и торговому обслуживанию в населенных пунктах Республики Карелия, за исключением городов и поселков городского типа.

Пользуясь методикой, определенной в Приказе, можно определить бюджетную эффективность предоставленных в 2008 г. налоговых льгот (табл. 3). Из таблицы видно, что в целом предоставленные льготы имели бюджетную эффективность, но прирост поступлений налога на имущество организаций в 2008 г. оказался меньше потерь бюджета от предоставления льгот по этому налогу, и поэтому сохранение льгот по налогу на имущество организаций в 2008 г. оказалось неэффективным для бюджета республики. Однако такой анализ, по всей видимости, нельзя считать достоверным, поскольку помимо льгот на изменение поступлений в бюджет влияет множество других факторов.

Согласно методике определения социальной эффективности, указанной в Приказе, льготы, предоставленные в 2008 г. имели социальный эффект, т. к. была оказана поддержка малообеспеченным слоям населения, организациям культуры, спорта, образования, здравоохранения и т. д.

Хотя имеет место оценка эффективности льгот за последний отчетный год, более показательным было бы провести такой анализ за весь период действия льготы. Но предоставленные в средствах массовой информации статистические данные не позволяют этого сделать, т.к. являются недостаточными.

Оценка бюджетной эффективности налоговых льгот в 2008 г.

Показатели	Поступления, млн. руб.		Прирост поступлений, тыс. руб.	Сумма потерь бюджета от предоставления льгот, тыс. руб.	Бюджетная эффективность
	2007 г.	2008 г.			
Налоговые доходы бюджета РК, из них	9971	12922	2951000	550 688	Положительная
Налог на прибыль организаций	2988	4341	1353000	13091	Положительная
Налог на имущество организаций	1023	1247	224000	528181	Отрицательная
Транспортный налог	223	303	80000	9416	Положительная

Что касается налоговой политики на 2009 г., цели, прописанные в «Основных направлениях налоговой политики Республики Карелия на 2009 г.», мало отличаются от целей, сформулированных на 2008 г. [7]. К ним относятся: сохранение благоприятных условий налогообложения, стимулирующих развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности и увеличение доходного потенциала республики на основе роста объемов производства и получаемой прибыли, привлечения инвестиций и открытия новых современных производств.

С 01.01.2009 г. на территории Республики Карелия на 0,1% увеличилась ставка налога на имущество. В отношении имущества организаций электротранспорта и автомобильного пассажирского (кроме такси) транспорта общего пользования налоговая ставка увеличилась более чем в три раза и составила 2,2%. На прежнем уровне ставка осталась только в отношении имущества организаций-инвесторов; сельхозпроизводителей; территориальных автодорог общего пользования и муниципальных автодорог; организаций почтовой связи, находящегося в населенных пунктах республики, за исключением городов и поселков городского типа. Возможно, это было связано с бюджетной неэффективностью льгот по этому налогу в 2008 г. Также с начала года снизились льготы по транспортному налогу, в том числе в отношении некоторых легковых автомобилей, мотоциклов, снегоходов, катеров, моторных лодок, яхт и гидроциклов.

В связи с необходимостью оказания государственной поддержки организациям в условиях финансового кризиса на федеральном уровне было принято решение разрешить субъектам Федерации снижать ставку единого налога на чистый доход малых предприятий с 15 до 5% и устанавливать для индивидуальных предпринимателей упрощенную систему налогообложения на основе патента. Однако республиканские власти использовали эту возможность не сразу. Изменения в налоговое законодательство республики были внесены только 26.06.2009 г.

Согласно этим поправкам ставка единого налога на чистый доход малых предприятий была снижена с 15 до 12,5%. Помимо этого было установлено, что 5% от разницы между доходами и расходами должны платить организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством изделий народных художественных промыслов, 10% – малые предприятия, осуществляющие деятельность туристских агентств, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, обработкой древесины и производством изделий из дерева, а также рыболовством.

В новом законе также было предусмотрено расширение перечня льгот по налогу на прибыль. Список приоритетных видов деятельности, для которых установлена максимально низкая ставка налога на прибыль, дополнен организациями, осуществляющими деятельность магистрального железнодорожного транспорта, добычу железных руд, производство электрических машин и электрооборудования. Ставка налога на прибыль в размере 15% установлена строительным организациям, деревообрабатывающим, судостроителям, судоремонтникам, дорожникам, предприятиям целлюлозно-бумажной промышленности, организациям, занимающимся производством машин и оборудования для бумагоделательной промышленности.

Возможность разрешения индивидуальным предпринимателям применять упрощенную систему налогообложения вступит в силу только с 01.01.2010 г. Со следующего года индивидуальным предпринимателям, осуществляющим один из 69 видов предпринимательской деятельности, предусмотренных статьей 346.25.1 НК РФ, разрешено заменять уплату единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, оплатой стоимости патента на срок, который их устраивает в большей степени (от одного месяца до года). Стоимость патента из расчета на месяц будет составлять от 450 до 2250 руб. в зависимости от доходности видов предпринимательской деятельности.

Кроме того, вводится система понижающих коэффициентов для малочисленных населенных пунктов, что позволит снизить стоимость патента до 10 раз [3].

Таким образом, впервые за несколько лет принятый закон направлен исключительно на снижение налоговой нагрузки и расширение налоговых льгот. Это явилось требованием времени в условиях кризиса как антикризисная мера Правительства Республики Карелия. На 2009 г. размер налоговых льгот оценивается в общей сумме 608,1 млн. руб. или на уровне 4,8% от суммы ожидаемого поступления налоговых доходов в бюджет республики [8].

Провести оценку эффективности налоговых льгот за 2009 г. не является возможным, поскольку отсутствует отчетность по налогам. Однако можно отметить отрицательные тенденции в экономике республики, такие как снижение предпринимательской и инвестиционной активности, сокращение доходного потенциала. Так, объем инвестиций в основной капитал в 01.–06.2009 г. составил лишь 68,5% от объема инвестиций в аналогичный период 2008 г [5]. Также отмечается снижение доходов у республиканских предприятий, о чем свидетельствует сумма поступления налога на прибыль организаций за 01.–06.2009 г. – она составила 32% от поступлений этого налога за 01.–06.2008 г. [9, 10]. Все это негативно влияет на реализацию поставленных целей налоговой политики Республики Карелия на 2009 г.

Рассмотрев в динамике с 2006 г. налоговую политику Республики Карелия, можно отметить, что она предполагает соблюдение компромисса между пополняемостью бюджета, созданием справедливых и равных условий налогообложения и поддержкой приоритетных видов деятельности. В «Основных направлениях налоговой политики» отмечено стремление к поэтапному сокращению налоговых льгот, при этом указывается на необходимость обеспечения гарантий по сохранению льготных условий налогообложения для некоторых категорий налогоплательщиков. Негативные тенденции в экономике республики, вызванные кризисной ситуацией, несколько сдвинули приоритеты налоговой политики и привели к необходимости резкого снижения налоговой нагрузки на реальный сектор экономики.

При этом до недавнего времени в республике отсутствовал порядок оценки эффективности налоговых льгот, предоставляемых законодательством Республики Карелия о налогах и сборах. Его разработка и утверждение в 07.2009 г. будет способствовать повышению качества управления доходной базой бюджета республики [2]. А также систематическое проведение оценки эффективности налоговых льгот даст возможность осуществлять отбор неэффективных и неприменяемых льгот. Все это позволит республиканским властям производить более эффективный выбор предлагаемых мероприятий налоговой политики для осуществления поставленных целей.

Список литературы

1. О налогах (ставках налогов) на территории Республики Карелия: Закон РК № 384-ЗРК от 30.12.1999.
2. Об утверждении Порядка оценки бюджетной и социальной эффективности установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот на территории Республики Карелия: совместный приказ Министерства финансов Республики Карелия и Министерства экономического развития Республики Карелия № 245, 125-А от 21.07.2009.
3. Грищенков А. В. Установить пониженные ставки: [беседа с зам. министра финансов РК А. В. Грищенковым / беседу вел Н. Шабиев // Карелия. 23.06.2009. С. 4
4. Майбуров И. А. Теория и история налогообложения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 495 с.
5. Объем инвестиций в основной капитал: [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://krl.gks.ru/digital/region5/2007/inv3.htm>
6. Основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2009г.: [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Work/direct2009.html>
7. Основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2008г.: [Электронный ресурс] – режим доступа: http://minfin.karelia.ru/cgi-bin/file_linker.pl/
8. Оценка объема налоговых льгот по каждому виду льгот за последний отчетный год и текущий финансовый год: аналитическая записка: [Электронный ресурс] – режим доступа: http://minfin.karelia.ru/?/Nalogovaya_politika/
9. Поступление налоговых и неналоговых доходов в бюджет Республики Карелия за январь-июнь 2009г.: [Электронный ресурс] – режим доступа: http://minfin.karelia.ru/?/Nalogovaya_politika/
10. Поступление налоговых и неналоговых доходов в бюджет Республики Карелия за 2008г.: оперативные данные: [Электронный ресурс] – режим доступа: http://minfin.karelia.ru/?/Nalogovaya_politika/