

Формирование информационно-аналитической базы для обоснования управленческих решений в сфере совершенствования работы налоговых органов

© 2011 И.С. Вазарханов

кандидат экономических наук, доцент

Грозненский государственный нефтяной институт им. М.Д. Миллионщикова

E-mail: OET2004@yandex.ru

Институциональное развитие налоговых органов требует расширить управленческий инструментарий, сформировать систему оценки эффективности налоговой деятельности. Автор предложил группировку показателей, выделив показатели оценки качества (обоснованности) налоговых санкций; оценки технологического обеспечения администрирования и налогового сервиса. Данная группировка отражает управленческую направленность при разработке мер воздействия на проблемные участки.

Ключевые слова: критерии оценки, эффективность налоговой деятельности, управленческие инструменты, система оценок, информационно-аналитическая база.

Задачи модернизации и активизации социально-экономического развития страны требуют уточнения и расширения компетенции налоговых институтов, усиления их ключевой компетенции, которая многоаспектна - это не только изменение налоговых правил, порядка их реализации, но и организационных структур, что и происходило в процессе становления и качественного роста налоговых органов. Реализация новых компетенций в регулировании налоговых отношений стала возможной благодаря новым информационным технологиям, модернизации законодательства и организационной структуры налоговой системы. Проведена масштабная законодательная работа, присвоены налогоплательщикам ИНН (за три года - 140 млн. номеров), создан Единый государственный реестр налогоплательщиков, организован электронный обмен данными на основе разветвленной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Внедрение новых приемов работы стало не просто результатом использования современной техники и оборудования, а следствием реализации новой методологии регулирования налоговых отношений, выстраивания иной системы взаимодействия с налогоплательщиками. Так, создана методология автоматизированной системы отбора объектов для выездной проверки, которая сделала возможным осуществить переход от тотального охвата проверками к документальному контролю тех налогоплательщиков, у кого предполагаются нарушения налогового законодательства. В своей работе налоговые органы стали уделять больше внимания информационному и консультационному обеспечению налогопла-

тельщиков, создали систему предоставления услуг с использованием телефонии и Интернета.

Масштабы и значимость изменений позволяют рассматривать их как проявление институционального развития налоговых органов, формирующих основу налоговых институтов. Институциональное развитие - это формирование новых ориентиров и целей деятельности, новых правил поведения. С позиции внутренней организации налоговой службы такими ориентирами становятся критерии оценки эффективности налоговой работы, которые начали применяться с 2002 г., а в 2007 г. были утверждены на правительственном уровне. Состав критериев включает не только финансовые показатели и данные контроля - собираемость, снижение задолженности, результаты рассмотрения судебных споров - но и ориентированные на формирование современного гражданского общества - увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих работу налоговых органов, использующих интернет-каналы для обмена информацией.

Не будет ошибкой утверждать, что на момент формирования данных критериев и в последующие периоды их уточнения и конкретизации ни у каких иных государственных институтов России не было подобной ориентации как на решение специальных отраслевых задач, так и на выстраивание новых правоотношений. Выступая оценкой работы налоговой службы, критерии являются одновременно основой премирования сотрудников, что формирует экономический механизм стимулирования институционального развития в налоговой сфере.

Отметим, что институциональное развитие налоговых органов реализуется при полной поддержке руководства страны. Так, в 2005 г. по инициативе президента были отменены плановые задания (в бюджете 2006 г. не было плана по сбору налогов), что сделало возможным переход от валовых оценок работы к качественным, позволяющим оценить эффективность работы.

Сохраняется нацеленность на качественное институциональное развитие в настоящее время, когда ставятся задачи модернизации экономики. В «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» указано: «С учетом высокой мобильности капитала в сфере высоких технологий, в первую очередь, важно обеспечить конкурентоспособность российской налоговой системы в отношении инновационных компаний (хотя повышение качества налогового администрирования является актуальной задачей для всех налогоплательщиков)¹. В качестве мер повышения конкурентоспособности определен ряд технологических изменений: создание специальных инспекций для инновационных организаций, переход к обслуживанию налогоплательщиков в электронной форме, снижение периодичности и сроков проведения проверок, единое окно постановки на учет и подачи деклараций по всем налогам, а также использование неформальных инструментов и регламентов (особый отбор сотрудников, добросовестное исполнение обязанностей по информированию налогоплательщиков о способах исполнения законодательства о налогах и сборах, отсутствие очередей, удобные часы работы инспекций и т.д.).

Ожидаемые эффекты использования новых технологий рассматриваются не только с точки зрения скорости и полноты обработки данных, удобства для налогоплательщика, но и с позиции достижения нового качества отношений, которое характеризуется как «лояльность». Отмечается, что применение технических средств (формирование и актуализация электронных баз данных, развитие он-лайн-способов взаимодействия с налогоплательщиками («электронные сервисы»), интеграция соответствующих систем с целью оплаты налоговых платежей и т.д.) не только упростит администрирование, но и позволит, как указано в документе, «повысить лояльность налогоплательщиков», что: «в конечном итоге приведет к увеличению налоговых поступлений²».

Реализация указанных направлений институционального развития невозможна без четкого определения баланса «прав и обязанностей на-

логоплательщиков и государства в лице налоговых органов с тем, чтобы, с одной стороны, избавить налогоплательщиков от излишнего административного воздействия, с другой – сохранить за налоговыми органами достаточные полномочия по контролю за соблюдением законодательства³. Для его достижения необходимо четкое управление процессами развития, определение четких ориентиров движения. Как отмечал классик государственного управления в рыночной экономике Дж. М. Кейнс, «нашей конечной целью может быть отбор таких переменных величин, которые поддаются сознательному контролю и управлению со стороны центральных властей в рамках той хозяйственной системы, в которой мы живем⁴».

Именно с управленческих позиций представляется целесообразным производить уточнение и развитие критериев оценки эффективности, тем более что современные исследователи предлагают использовать новые передовые управленческие инструменты для работы налоговой службы.

Так, А.А. Фролов считает целесообразным бизнес-планирование в системе государственного налогового администрирования. Данная модель комплексной оценки его эффективности включает конструктивные элементы: определение полноты реализации налогового потенциала территории и функций налогового администрирования, определение рентабельности налогового органа, что позволяет осуществлять эффективное управление и действенный контроль за ходом развития и функционированием системы⁵. Кроме того, обосновывается целесообразность использования концепции маркетингового подхода в налоговом администрировании в виде системы мотивации для добровольного исполнения налогоплательщиками своих обязанностей перед государством на основе учета взаимных интересов.

Другими авторами предлагается построение налоговой политики государства в области налогового администрирования с точки зрения «доктрины деловой цели» для формирования единого механизма принятия решений на основе усиления внутриведомственного контроля за действием и (или) бездействием налоговых органов⁶. В качестве способов оценки деятельности налоговых органов отдельными исследователями предлагается система рейтингов, включающая критерии по трем направлениям: качество налогового контроля, качество работы с налогоплательщиками, качество организации налогового процесса⁷.

Данные предложения новаторские, основываются на оценке возможности переноса управ-

ленческих приемов из сферы бизнеса в область управления налоговыми организациями, но их реализация требует теоретического и методологического уточнения.

В то же время расширение управленческого инструментария необходимо для обеспечения процессов институционального развития. Для этого руководство налоговых органов должно получить возможность формировать качественную оценку выполняемой работы, что поможет выявить критические точки, выбрать правильные методы воздействия на проблемные участки. Объективная и обоснованная оценка ключевого проблем развития является важной и трудно решаемой задачей. Однако без концептуального осмысления критериев эффективного функционирования налоговой службы невозможно осуществлять ее последовательное развитие как важнейшего элемента налоговых институтов.

Анализ эффективности функционирования налоговой системы должен быть нацелен на поиск резервных возможностей ее оптимизации и новых направлений развития с учетом конкретных социально-экономических условий территорий на единой методологической основе. Таким образом, оценка эффективности налоговой деятельности не является самоцелью, а выступает элементом управления и должна формироваться как подсистема информационно-аналитического обеспечения руководства налоговыми органами. Система оценок эффективности должна быть комплексной и учитывать изменения внешней среды управляемой системы и новые задачи ее развития, в частности акцентирование внимание на качестве налоговой работы.

Информационно-аналитическая база ФНС России ежегодно пополняется методическими указаниями, применение которых обеспечивает реализацию новых подходов к организации и оценке деятельности налоговых органов⁸. Анализ показателей для материального стимулирования государственных служащих налоговых органов⁹ позволил автору предложить группировку, чтобы использовать их в качестве оценок для формирования управленческих мер по совершенствованию налоговой деятельности.

Вся совокупность показателей разбита на четыре группы:

- финансовые показатели собираемости налогов и эффективности контроля;
- показатели результативности налогового контроля;
- оценка качества (обоснованности) налоговых санкций;
- оценка технологического обеспечения администрирования и налогового сервиса.

Показатели первой группы отражают основные результаты деятельности налоговых органов. Их анализ не входит в задачи настоящего исследования, так как управленческие воздействия многообразны и зависят от значительного числа факторов, действующих по каждому налогу. В то же время можно отметить важность уточнения прогнозирования. В стабильных макроэкономических условиях точность налогового планирования является важным фактором повышения эффективности налоговых институтов, их модернизации.

Показатели второй группы - налогового контроля как ключевого элемента деятельности налоговых институтов - достаточно широко освещаются в научной литературе и являются основой принятия широкого спектра управленческих решений. С точки зрения реализации современного подхода к проверочной деятельности на основе проведения предварительного анализа и отбора организаций для проверки показатели результативности контроля являются оценкой эффективности предпроверочной деятельности и всей концепции перехода на новые технологии налогового администрирования.

Увеличение как и снижение финансовых результатов налоговых проверок может иметь самые различные основания. Даже сохранение неизменного уровня результатов может быть итогом действия разнонаправленных сил. Проведение предпроверочного анализа позволяет определять реальных нарушителей налоговых правил, что улучшает результативность контроля. Повышение налоговой дисциплины и добросовестного отношения налогоплательщиков к исполнению своих обязанностей обеспечивает снижение нарушений. Таким образом, при повышении качества и точности контроля его результаты могут оказаться ниже или неизменными при условии улучшения исполнения налоговых обязанностей.

Деление показателей эффективности контроля по двум масштабным подгруппам - в разрезе оценки отдельной проверки и в расчете на одного сотрудника - отражает поиск критериев экономической эффективности проверочной деятельности, которая иногда обозначается как "рентабельность". Издержки на проведение одной проверки или на работу одного сотрудника достаточно четко определяемы и позволяют соотносить затраты проверочной деятельности к достигаемым результатам. Такой подход необходимо использовать, при этом следует отметить определенную ограниченность его применения. Работа налоговой службы - это не коммерческая деятельность, которая преследует достижение

финансовых результатов. Налоговые органы нацелены на обеспечение соблюдения налогового законодательства, и с этой точки зрения получаемые финансовые результаты - итог его исполнения. Достижимые финансовые результаты проверочной деятельности важны, так как обеспечивают доходы бюджета, но более важно соблюдать основные правила налогового поведения, делая невыгодным их нарушение.

По третьей группе показатели отражают уровень обоснованности принимаемых налоговых решений, подтверждение их правильности в результате судебных разбирательств. Улучшение данных показателей подтверждает компетенцию налоговых органов в своей профессиональной сфере, четкость и ясность законодательства, полноту отражения хозяйственной практики.

Последняя, четвертая, группа показателей отражает процессы развития налоговых органов: применение новых технологий администрирования, механизмы взаимодействия с налогоплательщиками, использование современной техники. Именно эта группа может расширяться и уточняться руководством налоговых органов различных уровней для решения актуальных функциональных задач. В ее составе выделены подгруппы.

Первая подгруппа показателей характеризует процессы декларирования и проведения досудебной работы

Суммы доначислений по декларируемым данным преимущественно относят к характеристикам контрольной работы, это действительно важный критерий оценки проверочных мероприятий. Но в контексте возможности самоначисления отслеживание качества декларируемых данных является важным показателем для планирования работы по совершенствованию налогового администрирования. Поэтому не будет ошибочным анализ данных показателей с точки зрения усиления контрольной работы и с позиции реализации новых методов налогового администрирования. Так, в случае недостоверности получаемых деклараций, что проявится в значительных суммах доначислений, необходимо предпринимать не только санкции, но и проводить соответствующую аналитическую работу по выявлению причин нарушений, уточнять и упрощать правила декларирования, усиливать разъяснительную работу.

Уровень разрешения налоговых претензий в досудебном порядке отражает действенность механизмов согласования интересов налоговых органов и налогоплательщиков. Решение проблемных вопросов в досудебном порядке нацелено на снижение бюрократических процедур в регу-

лировании налоговых отношений, но для этого используемые налоговыми органами процедуры урегулирования спорных вопросов должны быть рациональны и действенны.

Вторая подгруппа - показатели комфортности обслуживания. Новацией в системе показателей налоговой деятельности является оценка качества работы самими налогоплательщиками. Такие процедуры важны, так как позволяют установить обратную связь с налогоплательщиками и ключевые проблемные места в системе предоставления услуг. Представляется более точным использование социологических данных для характеристики не столько качества, сколько комфортности обслуживания.

Налоговые органы проходят начальные этапы формирования системы качества обслуживания - приняты регламенты и стандарты качества. Однако механизмы контроля качества еще недостаточно разработаны, и этот пробел может быть восполнен в инициативном порядке на любом уровне налоговой работы, начиная с районной инспекции. Автором предлагается создание рабочих групп по контролю качества, которые смогут отслеживать соблюдение регламентов и стандартов обслуживания. В качестве контролируемого показателя выбраны сроки обслуживания, установленные стандартами. Их соблюдение позволит определить первоочередные управленческие задачи по развитию налогового сервиса.

В целом, показатели данной группы отражают масштаб и уровень использования электронных сервисов при совершении налогоплательщиками установленных процедур. Сформулированные в Методике показатели дополнены нами оценками соблюдения стандартов предоставления услуг и использования новых технологий работы с проблемными налогоплательщиками. Однако целью предложенной разработки является не поиск новых критериев эффективности, а формирование системы управленческих мер, которые должны быть приняты на основе анализа существующих и вновь предложенных показателей.

Предлагаемая группировка показателей отражает управленческую направленность и отличается от традиционно используемой, ориентированной на оценку финансовых показателей работы.

Так, показатели контроля декларирования отнесены не к разделу контрольной работы, а к оценке сервиса по самодекларированию налогоплательщиками, поскольку характеризуют возможности использования данного подхода. В эту же группу включены показатели снижения сумм

убытков по результатам аналитической работы налоговых органов и в ходе проверок. Сами финансовые результаты контрольной работы рассматриваются как показатели, отражающие эффективность проведения предпроверочного анализа.

В предлагаемых показателях не детализированы временные периоды – это могут быть кварталы, год и т.д., так как изучаемый период уславливается в зависимости от планируемых управленческих задач. Не определен уровень формирования показателей – это могут быть инспекции отдельного населенного пункта, территории или управления регионов, показатели налоговой службы в целом по стране. Уточнение параметров также определяется уровнем решаемой управленческой задачи.

Диапазон колебаний показателей, которые являются иницирующими факторами разработки управленческих мер, может быть от нескольких процентов до кратных величин и устанавливается руководителем налоговой организации на основе экспертной оценки, исходя из значимости решаемых управленческих задач. На данном этапе разработки системы показателей предполагается, что управленческие меры реализуются при значительном отклонении фактических показателей от планируемых или от данных предыдущих периодов.

Реализация предлагаемой системы показателей позволит осуществить разработку более точных и эффективных действий по совершенствованию и модернизации налоговых органов, направить управленческие усилия на обеспечение качества и результативности проводимой налоговой работы, что, в свою очередь, является важ-

ным элементом развития всей системы государственного регулирования экономикой.

¹ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов // Официальный сайт ФНС. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/05/onnp_20100526_odobr.doc.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1948. С. 240.

⁵ Фролов А.А. Управление развитием системы государственного налогового администрирования: дис. ... канд. экон. наук. М., 2003.

⁶ Красницкий В.А. Налоговая политика в условиях рыночной экономики в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.

⁷ Калашикова И.Н. Налоговое администрирование в России: организация и развитие: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2009.

⁸ См.: Методические рекомендации проведения налогового мониторинга и предпроверочного анализа на основе среднеотраслевых индикаторов. Приказ ФНС России от 23 июля 2009 г. □ ММ-8-1\24 gsn@. URL: www.nalog.ru/html/docs/prikaz_148.doc; Методика оценки эффективности деятельности территориальных органов ФНС России и распределения средств федерального бюджета, направленных на материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов ФНС России в 2009 году. Приказ ФНС России от 20 июля 2009 г. □ ММ-8-1/23 дсп @. URL: <http://www.rg.ru/2011/09/07/fns-dok.html>.

⁹ См.: Методические рекомендации проведения налогового мониторинга и предпроверочного анализа на основе среднеотраслевых индикаторов. Приказ ФНС России от 23 июля 2009 г. □ ММ-8-1\24 gsn@. URL: www.nalog.ru/html/docs/prikaz_148.doc.

Поступила в редакцию 06.05.2011 г.