

Оценка отклонения налоговых поступлений в региональные бюджеты от прогнозного значения (на примере Иркутской области)¹

Дмитрий Федотов

Институт национальной безопасности, Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:

15.03.2018

Принята

к опубликованию:

26.03.2018

УДК 336.144(571.53)

JEL H68

Ключевые слова:

прогноз, налог, бюджет,
региональная экономика,
корреляционный анализ,
дотация, Иркутская область.

Keywords:

forecast, tax, budget, regional
economics, modeling, correlation
analysis, grant, Irkutsk
region.

Аннотация

Исследованы проблемы прогнозирования налоговых доходов региональных бюджетов. Рассмотрены различные точки зрения на качество прогнозирования бюджетного процесса. Проведен расчет коэффициентов корреляции между экономическими и бюджетными показателями в Иркутской области за 2008–2016 гг. Обнаружена тесная взаимосвязь большинства экономических и бюджетных индикаторов. Наиболее тесная корреляционная зависимость наблюдается между величиной фонда оплаты труда и поступлением налога на доходы физических лиц. Коэффициент корреляции этих индикаторов составил 0,9847. Кроме того, выявлена корреляционная зависимость величины валового внутреннего продукта и величины доходов регионального бюджета, а также размера прибыли организаций и поступления налога на прибыль организаций. Проанализирована степень достижения прогнозной величины отдельных показателей прогноза социально-экономического развития Иркутской области, а также областного бюджета Иркутской области. Установлено, что большей достоверностью обладают прогнозы экономических, а не бюджетных показателей. Более точно соответствуют прогнозной величине фактические показатели валового внутреннего продукта, фонда оплаты труда, прибыли организаций, чем фактические налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета, поступления налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. Кроме того, фактическая величина бюджетных показателей обычно существенно превосходит их прогнозные значения. Выявлены факторы, снижающие точность прогноза налоговых доходов региональных бюджетов. Установлено, что достоверность прогнозирования налоговых доходов региональных бюджетов в России снижена не из-за неумелого применения методов прогнозирования, а вследствие сознательного занижения прогнозной величины бюджетных показателей составителями проекта регионального бюджета.

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2018-2/96-106>

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Методология изучения уклонения от уплаты налогов путем проведения налоговых экспериментов в системе обеспечения экономической безопасности России и Беларуси», проект № 17-22-01002 а(м).

**Score deviation of tax revenue in the regional budgets from forecasting values
(on the example of the Irkutsk region)**

Dmitry Fedotov

Abstract

The article examines the problems of forecasting tax revenues to regional budgets. Reviewed different perspectives on the quality of forecasting in the budgetary process. Calculation of the correlation coefficients between the economic and fiscal indicators in the Irkutsk region in 2008–2016. Identified reliable relationship between the majority of economic and budgetary indicators. The reliable correlation is observed between the wage fund and the income individual income tax. The correlation coefficient between these indicators is 0,9847. Identified the correlation between the value of gross domestic product and the revenue of regional budget, and between the size of the income of organizations and the revenue of corporate income tax. Analyzed the degree of attainment of the forecasted values of selected indicators of the socio-economic development of the Irkutsk region, and the regional budget of the Irkutsk region. The forecasts of economic indicators have greater reliability than the budget indicators. The gross domestic product, the wage fund, the income of organizations more accurately correspond to the forecast, than the revenue of regional budget, the individual income tax, the corporate income tax. The actual value of budget indicators usually significantly exceeds their projected value. Identified factors reduce the reliability of the forecast of tax revenues to regional budgets. Reliability of forecasting tax revenue regional budgets in Russia reduced not because of inappropriate use of forecasting methods, but because of the conscious underestimation of the magnitude projected budget figures drafters of the regional budget.

Первым этапом бюджетного процесса является разработка проекта, в ходе которого составляется прогноз показателей доходной и расходной частей бюджета. Следует заметить, что процесс прогнозирования доходов бюджета вызывает немало критики относительно степени достоверности данных прогнозов.

Значительное количество исследователей считают, что прогнозные показатели бюджета, прежде всего связанные с поступлением налоговых доходов, существенно отличаются от фактических результатов исполнения бюджета, в связи с чем прогноз бюджетных показателей получается недостоверным. В частности В.В. Ильин утверждает, что «прогнозы всегда ненадежны, они редко сбываются полностью, и в статистических выкладках всегда есть недостатки» [1, с. 43]. По мнению М.А. Карева, «невозможно подготовить стопроцентно точный прогноз. Причина этого – ошибка прогнозирования, которая может быть вызвана различными причинами, начиная от изменения внешне-экономических факторов и заканчивая несовершенством применяемых методов» [2, с. 57].

Как некоторые считают, снижение достоверности прогнозных бюджетных показателей обуславливается низким качеством прогнозов социально-экономического развития, которые являются источниками информации для прогнозирования бюджетных доходов. Так, Н.И Сидорова считает, что «составление проектов бюджетов основывается на прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, но прогнозирование в настоящее время не обеспечивает надежности даже годового бюджетного планирования, поэтому необходимо улучшить обоснованность и достоверность показателей социально-экономического прогноза» [3, с. 41]. Р.Е. Мешалкина настаивает на том, что «требуется повышение качества и надежности социально-экономических прогнозов» [4, с. 13]. Наиболее остро данные проблемы проявляются на региональном уровне. Как свидетельствуют Л.И. Сергеев и М.А. Гузеев, «допускаемые в прогнозе социально-экономического развития Калининградской области погрешности сказываются на надежности бюджет-

ного планирования при формировании доходов бюджета и являются одним из дезориентирующих моментов в процессе исполнения бюджета» [5, с. 15].

В отдельных публикациях проблемы прогнозирования государственных доходов связывают с применением неэффективностью методов прогнозирования. М.С. Шаврыгин считает, что «применяемые методы прогнозирования государственных доходов привели к значительным ошибкам в прогнозировании..., методы прогнозирования государственных доходов нуждаются в усовершенствовании» [6, с. 63]. В США для прогнозирования налоговых доходов на региональном уровне нередко используются математические модели. В частности, W.C. Weiler разработал математическую модель для прогнозирования поступления подоходного налога в Миннесоте [7]. J.C. Hambor, M.R. Norman, R.R. Russell прогнозировали государственные доходы штата Гавайи с применением эконометрической модели [8].

Прогнозирование социально-экономических явлений возможно на основе причинно-следственных связей между происходящими событиями. Как утверждал Г. Лейбниц, для какого-то события в будущем необходимо наличие достаточного основания в прошлом: «ничего не делается без достаточного основания, т.е. не происходит ничего такого, для чего нельзя было бы при полном познании вещей указать основания, достаточного для определения, почему это происходит так, а не иначе» [9, с. 408]. Поэтому, по мнению Г. Лейбница, человек обладает способностью прогнозировать будущие явления: «...в обширном нашем мире все происходит математически, т.е. безошибочно, так что если бы кто-нибудь сумел в достаточной мере проникнуть в более глубокие составные части вещей..., то он был бы пророком и видел бы будущее в настоящем, как в зеркале» [9, с. 237–238]. Вполне очевидно, что в процессе прогнозирования непросто выявить вещи, которые являются достаточными основаниями прогнозируемых событий, а также определить степень причинно-следственных связей между причинами и прогнозируемыми событиями.

Явления, используемые для прогнозирования налоговых показателей, довольно известны. Обычно достаточным основанием для налоговых поступлений признаются экономические процессы, предположительно имеющие значительное влияние на поступление какого-либо налога. Рассмотрим данные о наличии корреляционной зависимости между фактическими и прогнозными показателями в Иркутской области за 2008–2016 гг. (см. таблицу).

Тесная корреляционная связь прослеживается между ключевыми экономическими показателями региона и фактическим поступлением основных налогов в областной бюджет. Вполне очевидно, что общая сумма налоговых и неналоговых доходов региона (без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета) зависит в основном от величины добавленной стоимости, созданной субъектами хозяйственной деятельности региона, общая сумма которой составляет валовой региональный продукт (ВРП). Поэтому коэффициент корреляции между ВРП Иркутской области и общей суммой налоговых и неналоговых доходов областного бюджета стремится к единице и в 2008–2016 гг. составил 0,9575. Еще более тесная корреляционная связь прослеживается между величиной фонда оплаты труда (ФОТ) и поступлением налога на доходы физических лиц (НДФЛ), ведь ФОТ является источником уплаты НДФЛ. Поэтому рост размера оплаты труда обычно сопровождается увеличением платежей по НДФЛ.

Коэффициенты корреляции между экономическими и бюджетными показателями в Иркутской области за 2008–2016 гг.

Экономический показатель	Бюджетный показатель	Величина коэффициента корреляции	
		между фактическими показателями	между прогнозными показателями
Валовой региональный продукт	Налоговые и неналоговые доходы бюджета	0,9575	0,9379
Фонд оплаты труда	Налог на доходы физических лиц	0,9847	0,9920
Прибыль организаций	Налог на прибыль организаций	0,8085	0,9178
Оборот розничной торговли	Акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории России	0,8002	0,5162

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Росстат. М., 2013, С. 375, 716, 879; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2017, С. 537, 930, 1221; Показатели национальных счетов России в 2011–2016 годах. 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2017 (<http://www.gks.ru/>); официальный сайт Министерства финансов Иркутской области (<http://gfu.ru/budget>).

Несколько меньшая корреляционная зависимость наблюдается между размером прибыли организаций и поступлением налога на прибыль организаций: 2008–2016 гг. в Иркутской области коэффициент корреляции между этими показателями составил 0,8085. Данная ситуация объясняется тем, что крупные налогоплательщики, обладая возможностью трансфертного ценообразования периодически перераспределяют в налоговой отчетности величину налогооблагаемой прибыли, преследуя корпоративные цели. Коэффициент корреляции между оборотом розничной торговли и поступлением акцизов по подакцизным товарам, производимым на территории России, обычно несколько ниже, чем между предыдущими показателями, так как, несмотря на то, что акцизы уплачиваются со стоимости товаров, не все товары, обращающиеся в розничной торговле, облагаются акцизами. Хотя при этом прослеживается положительная связь между данными явлениями: общий рост оборота розничной торговли обычно сопровождается увеличением потребления подакцизных товаров, тогда как сокращение торговли сопровождается сокращением потребления подакцизных товаров.

Сравнительная динамика фактического значения экономических и бюджетных показателей Иркутской области в анализируемом периоде демонстрирует зависимость между экономическими и бюджетными показателями (рис. 1, 2). Обычно в те годы, когда происходил рост экономических показателей, увеличивались и бюджетные показатели, снижение экономических показателей обычно сопровождалось уменьшением бюджетных показателей.

Высокая корреляционная зависимость наблюдается и между экономическими показателями, которые приводятся в прогнозе социально-экономического развития Иркутской области, составляемом в рамках бюджет-

ного процесса осенью предыдущего года, и прогнозными показателями первой редакции закона об областном бюджете, утверждаемого обычно в декабре предыдущего года. В данном случае проявляется требование Бюджетного кодекса России о том, что «проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития» (ст. 169). Российским законодательством предусматривается, что разработчики проекта бюджета должны прогнозировать величину показателей бюджета на основе показателей прогноза социально-экономического развития, оказывающих непосредственное влияние на величину и динамику доходных и расходных статей бюджета. Невысокое значение коэффициента корреляции наблюдается между прогнозом оборота розничной торговли и планируемым поступлением акцизов.

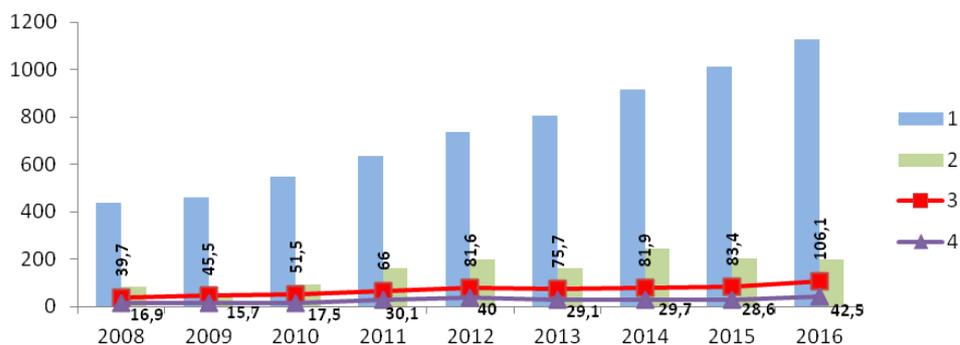


Рис. 1. Сравнительная динамика ВРП и прибыли с отдельными бюджетными показателями Иркутской области в 2008–2016 гг.: 1 – ВРП; 2 – прибыль организаций; 3 – налоговые и неналоговые доходы бюджета; 4 – налог на прибыль организаций, млрд руб.

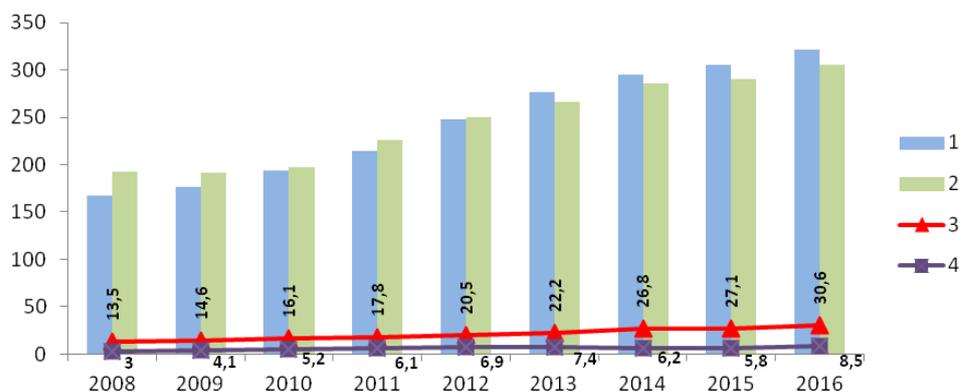


Рис. 2. Сравнительная динамика ФОНД ОПЛАТЫ ТРУДА и оборота розничной торговли с отдельными бюджетными показателями Иркутской области в 2008–2016 гг.: 1 – фонд оплаты труда; 2 – оборот розничной торговли; 3 – налог на доходы физических лиц; 4 – акцизы, млрд руб.

Уровень достоверности прогнозов социально-экономического развития Иркутской области и прогнозных величин областного бюджета Иркутской об-

ласти иллюстрирует данные об отклонении фактических значений основных экономических и бюджетных показателей от их прогнозной величины (рис. 3–6).

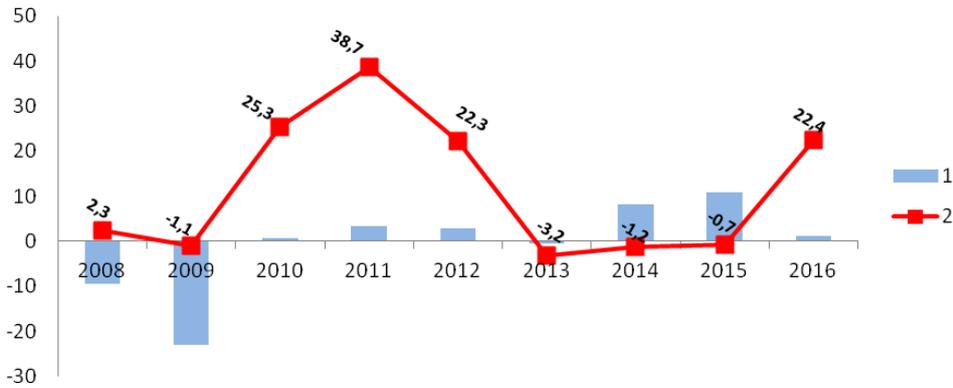


Рис. 3. Отклонение фактической величины ВВП (1), налоговых и неналоговых доходов бюджета (2) Иркутской области от прогнозной в 2008–2016 гг., %

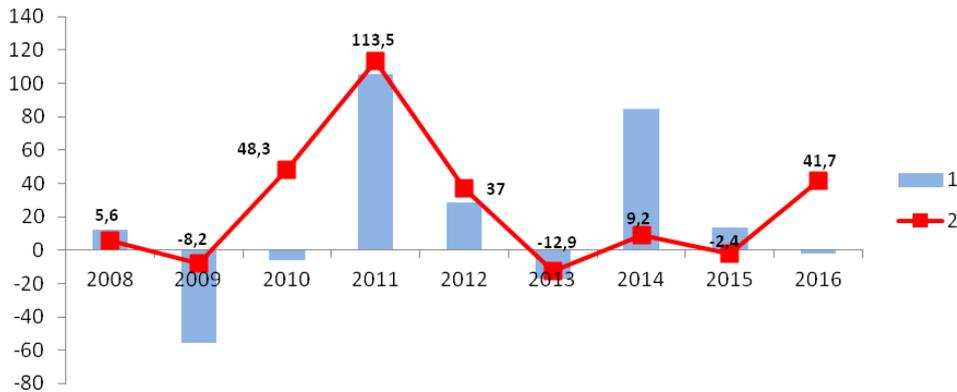


Рис. 4. Отклонение фактической величины прибыли (1) и налога на прибыль (2) организаций, поступивших в бюджет Иркутской области, от прогнозной в 2008–2016 гг., %

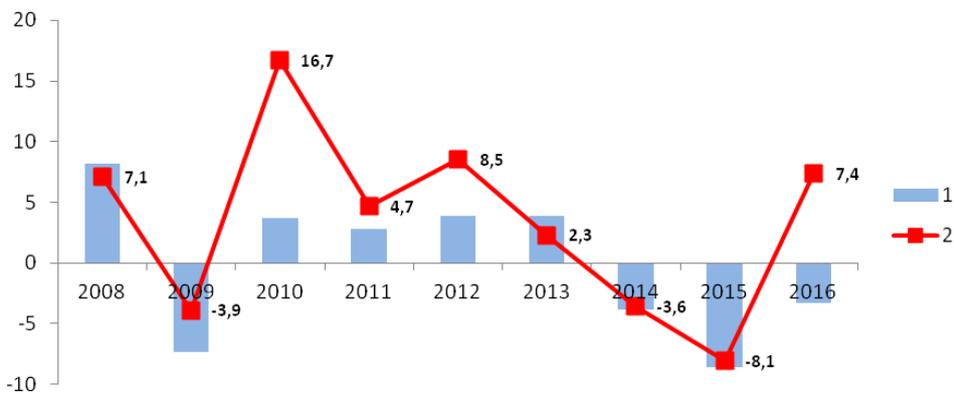


Рис. 5. Отклонение фактической величины ФОТ (1) и НДФЛ (2), поступивших в бюджет Иркутской области, от прогнозной в 2008–2016 гг., %



Рис. 6. Отклонение фактической величины оборота розничной торговли (1) и акцизов (2), поступающих в бюджет Иркутской области, от прогнозной в 2008–2016 гг., %

Различается степень достоверности прогнозов, связанных между собой экономических и бюджетных показателей. В течение анализируемого периода фактическая величина ВРП отличалась от прогнозной в диапазоне от -23 до +11 %, тогда как фактические поступления налоговых и неналоговых доходов областного бюджета отклонялись от прогнозных в диапазоне от -3 до +93 %. Фактическое отклонение величины прибыли организаций составило от -55 до +106 %, а отклонение налога на прибыль организаций находилось в диапазоне от -13 до +114 %. Наиболее высокой степенью достоверности отличаются прогнозы, связанные с ФОТ: фактическая величина ФОТ отличалась от прогнозной от -9 до +8 %, а поступление НДФЛ – от -9 до +17 %.

Экономические и бюджетные показатели различаются по характеру отклонения фактической величины от прогнозной. У экономических показателей примерно равное отклонение от прогнозной величины в большую либо меньшую сторону: из 36 случаев, рассматриваемых в анализируемом периоде, в 19 случаях прогнозная величина была превышена, а в 17 случаях не была достигнута. Тогда как у бюджетных показателей наблюдается превалирование отклонения в большую сторону: прогноз по бюджетным показателям был превышен в 24 случаях из 36. Это свидетельствует о склонности составителей проекта бюджета занижать величину прогнозных показателей бюджета для того, чтобы иметь возможность подстраховаться на случай недопоступления отдельных видов доходов. Чиновникам, осуществляющим исполнение бюджета, с одной стороны, удобнее принять бюджет с более низким размером налоговых доходов, это облегчает задачу по обеспечению выполнения плана по налоговым доходам. С другой стороны, поступление дополнительных доходов сверх прогнозных (как это обычно и происходит) дает возможность их использования для решения текущих задач региональных органов власти.

Наиболее наглядно консервативный подход составителей областного бюджета проявляется в отношении общих доходов бюджета и безвозмездных поступлений из федерального бюджета (рис. 7.) По этим двум показателям в течение анализируемого периода всего в одном случае из 18 наблюдалось завышение прогнозируемого показателя. В остальных случаях прогнозные бюджетные показатели были значительно занижены. Из-за того, что первый вариант регионального бюджета утверждается законом с заниженной величиной

ной безвозмездных поступлений из федерального бюджета, то общая сумма доходов областного бюджета оказывается заниженной.

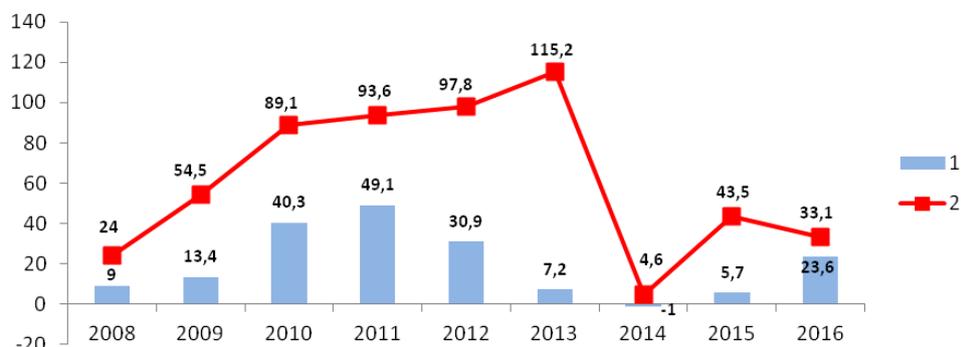


Рис. 7. Отклонение фактической величины общих доходов бюджета Иркутской области (1) и безвозмездных поступлений из федерального бюджета (2) от прогнозной в 2008–2016 гг., %

В течение финансового года величина безвозмездных поступлений регулярно увеличивается, наращивая совокупные доходы бюджета, и по итогам финансового года прогнозная величина бюджетных показателей оказывается существенно превышенной. Ординарная доходная статья в начале года как доходный источник к концу года вырастает до крупнейшей либо самой крупной статьи (рис. 8). Динамика данного показателя на протяжении всего года исполнения бюджета показывает результативность работы региональных органов власти с её федеральным уровнем. Представители областной администрации обосновывают необходимость увеличения расходов областного бюджета за счет средств федерального бюджета и «уговаривают» предоставить им финансовую помощь. В случае сговорчивости распорядителей средств федерального бюджета несколько раз в году областному бюджету в виде финансовой помощи добавляют по 0,5–1 млрд руб. Поэтому составители областного бюджета предпочитают прогнозировать эти бюджетные показатели без учета наиболее вероятного варианта развития событий, когда трансферты из федерального бюджета выделяются в более высоком размере. Объясняется это тем, что порядок распределения безвозмездных поступлений из федерального бюджета отличается известной долей субъективизма и есть опасность того, что в каком-то году чиновники Министерства финансов России откажутся выделять дотации Иркутской области в обычном размере.

Вследствие того что финансовые органы региона при составлении проекта бюджета занижают величину налоговых доходов, в течение финансового года в процессе исполнения бюджета в их распоряжении появляются дополнительные финансовые ресурсы. Это позволяет распорядителям бюджетных средств использовать дополнительные доходы регионального бюджета на финансирование тех расходов, которые, на их взгляд, более приоритетны. Тем самым структура фактически исполненного регионального бюджета может существенно отличаться от первоначального варианта, утвержденного законом. Получается, что депутаты регионального парламента накануне финансового года утверждают одну структуру расходов бюджета, а при фактическом исполнении бюджета структура расходов оказывается иной (рис. 9). Так, в 2016 г.

фактическое финансирование из областного бюджета жилищно-коммунального хозяйства на 43 % превысило величину, утвержденную в первоначальном варианте закона о бюджете, на 42 % – межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, почти в 3 раза – расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность. В то же время объемы финансирования здравоохранения и региональной социальной политики практически не увеличились.

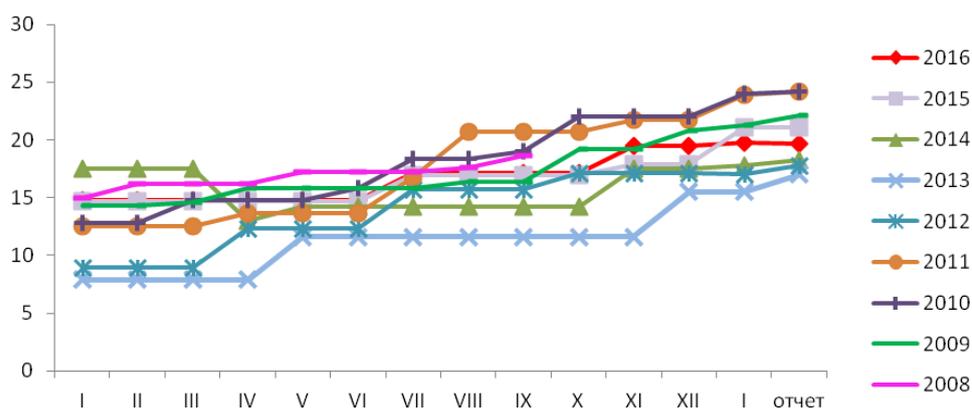


Рис. 8. Динамика безвозмездных поступлений из федерального бюджета в доход бюджета Иркутской области в 2008–2016 гг., изменяющаяся в законе об областном бюджете в течение I–XII месяцев финансового года, млрд руб.

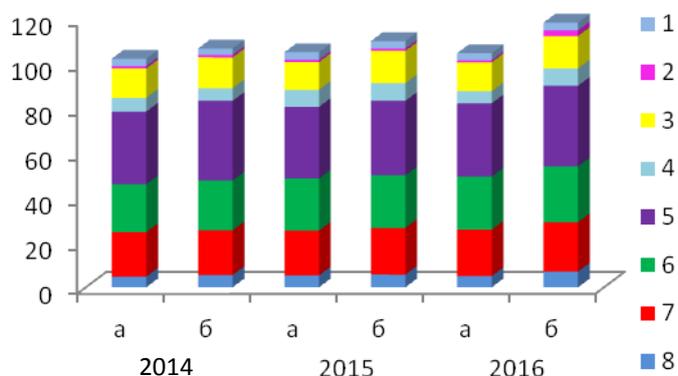


Рис. 9. Направления расхода бюджета Иркутской области в 2014–2016 гг. в первоначальной редакции закона о бюджете (а) и в отчете об исполнении бюджета (б):

1 – общегосударственные вопросы; 2 – национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 3 – национальная экономика; 4 – жилищно-коммунальное хозяйство; 5 – образование; 6 – здравоохранение; 7 – социальная политика; 8 – межбюджетные трансферты

Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что достоверность прогнозирования налоговых доходов региональных бюджетов в России снижена не из-за неумелого применения методов прогнозирования социально-экономических явлений, а вследствие сознательного занижения прогнозной величины бюджетных показателей составителями проекта регионального бюд-

жета с тем, чтобы подстраховаться от недостижения ими запланированного уровня. Повысить достоверность прогнозирования бюджетных доходов можно на этапе рассмотрения проекта закона о региональном бюджете. Для этого депутаты регионального органа представительной власти должны потребовать от составителей проекта бюджета увеличить прогнозные показатели доходов регионального бюджета до наиболее вероятной величины согласно тенденциям развития экономических процессов, сложившимся в регионе.

Список источников / References

1. Ильин В.В. Проблемы корректировки доходов и расходов бюджета. *Государственный аудит. Право. Экономика*, 2016, № 3, сс. 39–48. [Ilyin V.V. Problemy korrektyrovki dohodov i rashodov bjudzheta [Problems of corrections budget income and expenditure]. *State Audit. Law. Economics*, 2016, no. 3, pp. 39–48.]
2. Карев М.А. Ошибки прогноза налога на прибыль. *Финансовый журнал*, 2010, № 3, сс. 57–68. [Karev M.A. [Oshibki prognoza naloga na pribyl' [Error prediction of income tax]. *Research fiscal Institute*, 2010, no. 3, pp. 57–68.]
3. Лейбниц Г.В. *Сочинения в 4-х т.* Москва, Мысль, 1982, т. 1. 636 с. [Leibnits G. *Sochineniya v 4 tomah.* [Works in 4 volumes]. Moscow, Mysl Publ., 1982, vol. 1. 636 p.]
4. Мешалкина Р.Е. Системные проблемы бюджетного процесса. *Финансы*, 2012, № 9, сс. 13–17. [Meshalkina R.E. Sistemnye problemy bjudzhetnogo protsessa [Systemic problems of budgetary process]. *Finance*, 2012, no. 9, pp. 11–16.]
5. Сергеев Л.И., Гузеев М.А. Проблемы прогнозирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (на материалах Калининградской области). *Финансы и кредит*, 2011, № 36, сс.13–20. [Sergeev L.I., Guzeev M.A. Problemy prognozirovaniya i ispolneniya bjudzheta sub'ekta Rossiyskoy Federatsii (na materialah Kaliningradskoy oblasti) [Problems of forecasting and execution of the budget of the Russian Federation (on materials of the Kaliningrad region)]. *Finance and credit*, 2011, no. 36, pp. 13–20.]
6. Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях. *Проблемы прогнозирования*, 2008, № 6, сс. 38–45. [Sidorova N.I. Problemy i instrumenty srednesrochnogo finansovogo planirovaniya na regional'nom i munitsipal'nom urovnjah [Problems and medium-term financial planning tools at regional and municipal levels]. *Problems of forecasting*, 2008, no. 6, pp. 38–45.]
7. Шаврыгин М.С. Прогнозирование доходов федерального бюджета от нефтяного сектора: анализ качества и методы улучшения. *Финансы и кредит*, 2012, № 23, сс. 63–75. [Shavrygin M.S. Prognozirovanie dohodov federal'nogo bjudzheta ot nefljanogo sektora: analiz kachestva i metody uluchsheniya [Forecasting federal revenues from the oil sector: analysis of quality and improvement methods]. *Finance and credit*, 2012, no. 23, pp. 63–75.]
8. Weiler W.C. The size distribution of income in an income tax revenue forecasting model. *Public Finance Review*. 1979, vol. 7, no. 2, pp. 182–198.
9. Hambor J.C., Norman M.R., Russell R.R. A tax revenue forecasting model for the State of Hawaii. *Public Finance Review*. 1974, vol. 2, no. 4, pp. 432–450.

Сведения об авторе / About author

Федотов Дмитрий Юрьевич, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры налогов и таможенного дела, директор Института национальной и экономической безопасности, Байкальский государственный университет. 664003 Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11. *E-mail: fdy@inbox.ru.*

Dmitry Y. Fedotov, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Tax and Customs Department, Director of the Institute of National and Economic Security, Baikal State University. 11, Lenina Street, Irkutsk, Russia, 664003, *E-mail: fdy@inbox.ru.*