

УДК 336.221(1)

Ключевые слова: прогнозирование, налоговые доходы, региональный бюджет, финансовый орган, налоговый орган, методика, исполнение, прогноз социально-экономического развития, Свердловская область

Н.А. Истомина, М.В. Котельникова

**ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

В статье рассмотрены вопросы прогнозирования налоговых доходов бюджета на региональном уровне. Исследованы теоретические аспекты налогового прогнозирования, обоснована его значимость. Описаны два основных варианта организации практической работы по налоговому прогнозированию на региональном уровне. Проведен анализ опыта налогового прогнозирования в одном из крупнейших регионов РФ — Свердловской области, выявлены ключевые тенденции и проблемы. Обоснованы рекомендации по совершенствованию налогового прогнозирования в регионе.

В широком смысле прогнозирование — это научно обоснованное предсказание вероятностного развития событий или явлений на будущее на основе статистических, социальных, экономических и других исследований. Любой прогноз характеризуется многовариантностью, носит рекомендательный характер, используется для выявления потребностей и возможностей субъекта в будущем, для установления возможных в перспективе проблем и выработки путей их решения или способов недопущения.

В составе финансового прогнозирования ведущее место занимает налоговое прогнозирование, которое служит основой для своевременного и обоснованного составления проектов федерального, региональных и местных бюджетов, обеспечивает возможность принятия необходимых политических, экономических и социальных решений в ходе бюджетного процесса.

Налоговое прогнозирование можно разделить на два вида: текущее (включающее оперативное и краткосрочное прогнозирование) и перспективное (включающее среднесрочное и долгосрочное прогнозирование) [1, с. 55-60].

Оперативное налоговое прогнозирование осуществляется финансовыми органами на месяц или квартал. Оно призвано обеспечить реальную оценку поступления налогов на ближайшее время для определения лимитов финансирования (в рамках утвержденного бюджета) в разрезе бюджетной классификации, а также министерств, ведомств, территорий и целевых программ.

В процессе оперативного налогового прогнозирования активно участвуют налоговые органы, которые на основе анализа налогооблагаемой базы и прогноза поступлений налогов на очередной месяц и квартал определяют тактику контрольной работы, а также сферу своего воздействия: конкретные предприятия, подлежащие проверке в ближайшее время, и перечень налогов, подлежащих документальной проверке.

Краткосрочное налоговое прогнозирование служит основой для составления проектов бюджетов на очередной год. Краткосрочное прогнозирование строится на базе прогноза социально-экономического развития территории, а также анализа налоговых поступлений в текущем году как в целом, так и по отдельным налогам. Такое прогнозирование осуществляется непосредственно финансовыми органами при участии налоговых органов и других органов исполнитель-

ной власти (в частности, министерств, департаментов, комитетов и управлений экономики).

В процессе осуществления оперативного и краткосрочного налогового прогнозирования решаются в основном тактические задачи, вследствие чего создаются важнейшие предпосылки для реализации стратегии налогового прогнозирования.

Данная стратегия определяется в процессе *среднесрочного и долгосрочного налогового прогнозирования*. Указанные виды бюджетного прогнозирования можно охарактеризовать как *перспективное прогнозирование*.

В ходе перспективного налогового прогнозирования определяется налоговая составляющая финансовых ресурсов территории на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Тенденция движения сумм налоговых платежей на перспективу характеризует позитивные и негативные моменты проводимой экономической политики. Тем самым перспективное налоговое прогнозирование не только сигнализирует о необходимости внесения изменений в экономическую и бюджетную политику, но и позволяет выработать направления этих изменений.

Действующая практика прогнозирования налоговых доходов региональных бюджетов предполагает два основных подхода (варианта):

1. Роль финансовых органов субъектов РФ (министерств финансов, департаментов финансов) в налоговом прогнозировании минимальна. Фактически основной объем функций по альтернативной оценке влияния факторов на налоговые поступления выполняют территориальные подразделения Федеральной налоговой службы как администраторы налоговых доходов бюджетов и региональный орган экономического прогнозирования (планирования), например, министерство (департамент) экономики региона.

Налоговые органы осуществляют деятельность по оценке величин налогов, мобилизуемых с территории региона в бюджетную систему. Региональный орган экономического прогнозирования на основе обработки значительного объема информации разрабатывает прогноз социально-экономического развития территории, который становится исходным источником для расчета коэффициентов роста налоговых доходов в будущем периоде. Полученные результаты предоставляются финансовым органам региона.

По мнению авторов преимуществом этого подхода является четкое разделение ответственности. Поскольку налоговые органы обладают максимальной полнотой информации о состоянии налогоплательщиков, о динамике поступлении налогов, о факторах, влияющих на собираемость налогов, они могут более полно и достоверно спрогнозировать объем налоговых поступлений с территории региона. Органы экономического прогнозирования, в свою очередь, обладают потенциалом по достоверной оценке возможной динамики изменения показателей экономического развития региона. Это также повышает степень обоснованности прогнозов налоговых доходов.

Недостатком этого подхода, обусловленным во многом низкой степенью взаимодействия между налоговыми органами, органами экономического прогнозирования и финансовыми органами, является проблема достоверности результатов. Финансовые органы практически не имеют возможности оценить, насколько точно произведены расчеты их коллегами из налоговых и экономических структур, потому не всегда считают возможным для себя планировать доходы регионального бюджета на основе этих расчетов. В финансовых органах показатели, рассчитанные, например, налоговыми органами, как правило, пересчитываются.

2. Финансовые органы субъектов РФ на постоянной основе осуществляют про-

гнозирование объема налоговых поступлений (используя широкий спектр информационных источников), применяя при этом методы трендов, детерминистического прогнозирования, математического моделирования и другие [2, с. 62; 3, с. 163].

По мнению авторов такой подход сосредотачивает всю полноту ответственности в отношении результатов расчетов в едином центре — финансовом органе (который, безусловно, основывает свои расчеты на информации, предоставленной налоговыми и экономическими органами). Финансовый орган имеет полномочия запрашивать дополнительные данные, вносить оперативные изменения в первоначальные расчеты, создавать собственные информационные технологии налогового прогнозирования. Это является основным достоинством подхода.

К недостаткам второго подхода следует отнести определенное дублирование процессов, неизбежное в связи с тем, что, несмотря на концентрацию ответственности в финансовом органе, функция налогового прогнозирования при этом продолжает параллельно выполняться также налоговыми органами и экономическими органами (исходя из их полномочий). Дополнительно возникает проблема расхождений в расчетах одних и тех же показателей.

В Свердловской области применяется второй подход. Ответственность за реализацию функции налогового прогнозирования лежит на Министерстве финансов Свердловской области. Составление проекта областного бюджета основано на Бюджетном послании губернатора области, прогнозе социально-экономического развития, а также сводном финансовом балансе [4].

Объем поступлений конкретных видов налогов рассчитывается на основании поступлений в бюджет прошлого года, скорректированных при помощи системы коэффициентов, к которым относятся [5]:

— коэффициент ожидаемого роста поступлений;

— коэффициент собираемости;

— коэффициент досчета до ожидаемых начислений;

— коэффициент, учитывающий изменение налогового законодательства Российской Федерации и Свердловской области в очередном финансовом году.

Участие налоговых органов в процессе налогового прогнозирования определяется наличием у них расширенной информации о поступлении налогов за прошедшие отчетные периоды, знанием оперативной обстановки на местах с позиции влияния действующей налоговой системы на экономику конкретных налогоплательщиков и уровень налоговых изъятий. Кроме того, налоговые органы, на которые возложена задача не только контроля за соблюдением налогового законодательства, но и обеспечения исполнения предусмотренных в бюджете налоговых поступлений, заинтересованы в реалистичности предусматриваемых в налоговом прогнозировании сумм, их соответствии действующему налоговому законодательству и экономическим показателям развития области.

Недостаточно адекватное реальной ситуации прогнозирование налоговых доходов региональных бюджетов — типичная проблема многих субъектов РФ. В основном это проявляется в том, что рассчитанные на основе выбранного варианта прогноза показатели налоговых доходов регионального бюджета существенно перевыполняются в ходе финансового года (эта проблема получила название «занижение доходной базы»). Следовательно, региональные бюджеты в течение финансового года подвергаются существенной корректировке, причем не только в части доходов. Занижение величины доходов означает и уменьшенное планирование расходных потребностей, которые приходится ускоренно пересчитывать.

Наличие проблемы существенных расхождений между фактическими и плановыми показателями налоговых доходов областного бюджета Свердловской области подтверждают показатели, представленные в таблице.

Совершенствование налогового прогнозирования в субъекте РФ является одним из первоочередных условий обеспечения устойчивости бюджетной системы региона. Решение данной проблемы связано с работой в нескольких направлениях:

1. Расширение перечня информационных источников, используемых в прогнозировании финансовых ресурсов, введение повышенных требований к их достоверности.

Например, стандартной практикой является разработка прогнозов социально-экономического развития территорий на основе данных предприятий и организа-

ций, находящихся на территории субъекта РФ. Ошибки в прогнозировании могут быть связаны с недостоверностью информации, поступающей в государственные органы от указанных субъектов. Действующее законодательство не предусматривает мер наказания тех субъектов, которые искажают сведения о себе сознательно (в немалой степени это объясняется сложностью установления факта такого сознательного искажения).

2. Внедрение в практику зарекомендовавших себя с положительной стороны методов, методик и подходов прогнозирования налоговых доходов (особенно смещение акцента с трендового, экстраполяционного прогнозирования на детерминистическое прогнозирование, а также моделирование).

Математическое моделирование заключается в построении интегрированной модели экономики территории, учи-

Таблица

Наиболее существенные отклонения плановых и фактических показателей налоговых доходов областного бюджета Свердловской области в 2007 году, млн. рублей [6,7]

№	Показатель	Закон о бюджете от 08.12.06 № 82-ОЗ	Изменения от 06.04.07 № 25-ОЗ	Изменения от 24.09.07 № 87-ОЗ	Изменения от 03.12.07 № 143-ОЗ	Факт за 2007 год	Исполнение первого прогноза (%)	Исполнение уточненного прогноза (%)
1	Всего доходы	78 306,28	88 171,54	94 643,34	97 401,73	97 526,0	124,54	100,13
2	Налоговые доходы	67 574,76	76 595,81	81 114,21	83 872,60	84 559,2	125,13	100,82
3	Налог на прибыль	32 388,48	39 745,29	39 745,29	42 503,67	41 647,7	128,59	97,99
4	НДФЛ	21 337,33	23 001,57	25 040,51	25 040,51	25 398,3	119,03	101,43
5	Акцизы	3 545,71	3 545,71	4 034,40	4 034,40	3 822,1	107,79	94,74
6	Единый налог по упрощенной системе	1 769,18	1 769,18	2 343,53	2 343,53	2 604,59	147,22	111,14
7	Налог на имущество организаций	6 399,68	6 399,68	7 451,42	7 451,42	7 903,35	123,50	106,07
8	Транспортный налог	617,93	617,93	940	940	999,87	161,81	106,37
9	Налог на игорный бизнес	971,51	971,51	971,51	971,51	1 272,3	130,96	130,96
10	Налог на добычу полезных ископаемых	436	436	436	436	701,38	160,87	160,87
11	Задолженность по отмененным налогам	101	101	140,4	140,4	197,34	195,38	140,55

тывающей экономической связи между решениями наиболее важных групп экономических агентов (предприятия ведущих отраслей промышленности и услуг, домохозяйства, государство, внешние секторы). Для точного прогнозирования такие модели требуют много информации, высокой квалификации персонала и использования эконометрических методов для оценки части параметров модели. Важным преимуществом такого моделирования является возможность проводить эксперименты с налоговой политикой и расходами с целью выявления их среднесрочных последствий для экономики и бюджета.

Однако наличие любой, даже самой совершенной, технологии моделирования — недостаточное условие для максимальной адекватности налогового прогнозирования. Сложности в работе финансовых органов Свердловской области в сфере налогового прогнозирования создают реорганизации налоговых органов: укрупнения инспекций ФНС РФ в Свердловской области, перевод плательщиков из одной налоговой инспекции в другую и т.д. Постоянно возникают трудности при сборе сводной информации по области информации из разных источников (Управление ФНС РФ по Уральскому федеральному округу, Управление ФНС РФ по Свердловской области, межрайонные инспекции ФНС РФ, деятельность которых распространяется на два или три муниципальных образования). Решение проблемы межведомственного взаимодействия — условие развития практики налогового прогнозирования на качественно новом уровне.

В целом необходимо сделать вывод, что процесс налогового прогнозирования — это не механическое определение размера предстоящих поступлений в бюджеты соответствующих органов власти, а творческий процесс выявления и мобилизации имеющихся в экономике территории резервов.

Прогнозирование налоговых поступлений — сложная и ответственная работа, требующая серьезного анализа социальных, экономических и политических процессов, перспектив и тенденций их развития, а также глубоких познаний в области налогового законодательства. Только в этом случае можно реально оценить размеры поступлений налогов в предстоящий период и обеспечить на этой основе своевременное и качественное составление и утверждение бюджетов.

Список литературы

1. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации. М. : Международный центр финансово-экономического развития, 2003. 544 с.
2. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика / под ред. Ф.К. Садыгова. М. : Издательство экономико-правовой литературы, 2004. 232 с.
3. Введение в экономико-математические модели налогообложения : учебное пособие / под ред. Д.Г. Черника. М, Финансы и статистика, 2000. 256 с.
4. О бюджетном процессе в Свердловской области. Закон Свердловской области № 8-ОЗ от 25 ноября 1994 года.
5. Методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области / утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 15 сентября 2008 года № 969-ПП.
6. Об областном бюджете на 2007 год (в редакции последующих изменений и дополнений. Закон Свердловской области.
7. Об исполнении областного бюджета за 2007 год. Закон Свердловской области.