Попков Сергей Юрьевич. Налоговое прогнозирование и планирование в системе управления бюджетом : на примере бюджета города Москвы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Попков Сергей Юрьевич; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ].- Москва, 2008.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/1984

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Прогнозирование и планирование налоговых поступлений в бюджетную систему страны: теория и мировой опыт 13**

1.1. Сущность и значение прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом : 13

1.2. Международная практика бюджетного планирования: методы прогнозирования и планирования при краткосрочном и многолетнем бюджетном планировании 27

1.3. Оценка налогового потенциала как методическая основа построения информационной системы учета и управления бюджетным процессом ...39

**Глава 2. Анализ существующей системы прогнозирования и планирования налоговых поступлений бюджета города Москвы 50**

2.1. Разработка прогнозов и их применение в действующей методике прогнозирования и планирования налоговых доходов бюджета города Москвы 50

2.2. Анализ структуры налоговых и совокупных поступлений в бюджет города Москвы за 2000-2006 годы 71

2.3. Расчет прогноза налоговых поступлений на основе макроэкономических показателей 89

2.4. Оценка методик прогнозирования и планирования налоговых поступлений бюджета города Москвы 104

**Глава 3. Совершенствование налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом 113**

3.1. Требования к источникам входной информации при формировании информационной базы прогнозирования и планирования налоговых доходов 113

3.2. Использование автоматизированных информационных систем управления бюджетным процессом при планировании налоговых доходов 123

3.3. Разработка организационно-экономической модели прогнозирования и планирования налоговых доходов в системе управления государственным бюджетом 129

Заключение 147

Список использованных источников

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Одним из наиболее важных инструментов государственного регулирования, обеспечивающего проведение необходимой социальной и экономической политики, является финансовая система общества и входящий в нее бюджет. Именно через бюджеты различных уровней осуществляется направленное воздействие на формируемую экономическую и социальную структуру общества.

При осуществлении экономических реформ и структурных преобразований в экономике, внедрении среднесрочного финансового планирования на современном этапе, особенно важным является вопрос об адекватной оценке возможностей бюджетов всех уровней по мобилизации налогов и иных платежей в бюджетную систему, а также объективно обусловленных потребностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в осуществлении расходов.

Цель прогнозирования бюджета заключается в том, чтобы на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению.

Реальность бюджета любого уровня во многом зависит от точности прогноза доходной части бюджета, главным образом налоговых доходов, поскольку именно они занимают наибольший удельный вес в общей структуре бюджета.

Доходная часть бюджета города Москвы формируется преимущественно за счет налоговых доходов. В структуре источников формирования бюджета города в 2005 году доля налоговых платежей составила 82,6 процента, в 2006 – 83,8 процента, в 2007 – 83, 3 %.

Уже много лет органы исполнительной власти города Москвы стоят на позиции объективно осторожного прогнозирования налоговых поступлений. Безусловно, разумнее использовать доходы, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета для сокращения объема привлечения новых заимствований в следующем году, нежели разрабатывать мероприятия по изысканию дополнительных финансовых ресурсов в случае несостоявшихся прогнозов.

Нереальность прогнозных оценок вызывает в последующем трудности в мобилизации налоговыми органами запланированных объемов доходов в бюджетную систему и проблемы обеспечения принятых обязательств органов государственной власти и муниципального управления. В то же время заниженный объем ожидаемых налоговых поступлений приводит к сдерживанию темпов реализации социальных и экономических программ развития и к неоправданно высокому перевыполнению установленных заданий по мобилизации доходов.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008 - 2010 годах» одной из главных задач при формировании и реализации бюджетной стратегии является «дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования» и необходимость практического «опыта разработки и использования долгосрочных (на период до 10 - 15 лет и более) бюджетных прогнозов».

При этом прогнозирование налоговых доходов бюджета на очередной финансовый год сталкивается с рядом трудностей: сложность структуры, формирующей налоговую базу; разнообразие налоговых ставок; изменчивость налогового законодательства; влияние внешних факторов; отсутствие единой методики прогнозирования налоговых поступлений, четких требований к входящей информации при составлении прогнозов и слабым организационно-экономическим механизмом налогового прогнозирования и планирования.

При разработке среднесрочного финансового плана и трехлетнего бюджета, не говоря уже о долгосрочном планировании на период до 10-15 лет, сложности на этапе прогнозирования налоговых доходов существенно увеличатся, поскольку средняя точность прогнозов обычно убывает с увеличением горизонта прогнозирования.

Таким образом, решение проблема повышения точности прогнозирования налоговых доходов приобретает особую значимость в связи с дальнейшим реформированием бюджетного процесса и возрастанием роли налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом. Все это предопределяет актуальность избранной темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Исследование теоретических проблем управления государственными финансами нашло отражение в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области экономической теории, управления экономикой, налогов и налогового администрирования, прогнозирования и планирования. Из числа работ, посвященным вопросам теории и практики управления государственными финансами, следует выделить работы Г. В. Атаманчука, А. Г. Грязнова, А. Г. Игудина, О. М. Роя, Ф. И. Шамхалова, Родионова В. М., Христенко В. Б. А. И. Радченко, Н.И. Глазунова. К зарубежным теоретикам и методологам в этой сфере относятся: Р. Масгрэйв, М. Хольцер.

Методологических проблемам прогнозирования и планирования налоговых доходов посвящены работы А.М. Балтиной, С. В. Барулина, Е. С. Вылковой, Т. А. Козенковой, Л. П. Павловой, В. Г. Князева, Ю. М. Лермонтова, Д. Ю. Мельника, В. Г. Панскова, М. В. Романовского, Р.А. Саакяна, Ф. К. Садыгова, В. А. Свищевой., Д. Н. Тихонова, Д. Г. Черника, Т. Ф. Юткиной, Г. А. Парсаданова, В. В. Егорова и др.

Специфике планирования налоговых доходов при формировании федерального, региональных и местных бюджетов большое внимание уделено в работах М.Р. Бобоева, Кудрин А.Л., Д.А. Горшкова, В.А. Кашина, В.И. Мишина, А.Б. Паскачева, Н.Ф. Полякова, М.И. Яндиева.

В настоящее время вопросами прогнозирования и планирования активно занимаются такие ведущие институты как Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской Академии Наук, Центральный экономико-математический институт Российской Академии наук, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, Академии бюджета и казначейства Министерства Финансов Российской Федерации Московский инженерно-физический институт. Вместе с тем, следует отметить недостаточную изученность проблем теории и, главным образом, практики налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом в части организационного и информационного взаимодействия участников процесса прогнозирования и планирования налоговых поступлений.

В то же время вопросы теоретико-методологической базы налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом в части организационного и информационного взаимодействия участников процесса прогнозирования и планирования налоговых поступлений изучены недостаточно.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью исследования является разработка алгоритма эффективного механизма налогового прогнозирования и планирования и рекомендаций по совершенствованию управления бюджетом города Москвы.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании были поставлены и решены следующие **задачи**:

1. изучить особенности прогнозирования и планирования налоговых доходов в целях управления бюджетной системой федеративного государства;
2. исследовать международную практику бюджетного планирования;
3. проанализировать существующую систему прогнозирования и планирования налоговых доходов бюджета города Москвы;
4. выявить структуру налоговых и совокупных поступлений в бюджет города Москвы за 2000-2006 годы и оценить влияние крупнейших налогоплательщиков на динамику и структуру налоговых поступлений бюджета города Москвы;
5. дать оценку существующей методики прогнозирования и планирования налоговых поступлений бюджета города Москвы;
6. конкретизировать требования к источникам входной информации при формировании информационной базы прогнозирования и планирования налоговых доходов;
7. уточнить действующие организационные регламенты взаимодействия участников бюджетного процесса при формировании бюджета;  
   8. разработать практические рекомендации по совершенствованию методики налогового прогнозирования и планирования в системе управления бюджетом региона.

**Объект исследования.** Объектом диссертационного исследования является действующая система бюджетного прогнозирования и планирования города Москвы.

**Предмет исследования.** Предметом диссертационного исследования выступает совокупность отношений между субъектами планирования в процессе прогнозирования и планирования налоговых доходов, в целях обеспечения адекватной оценки возможностей бюджета города Москвы по мобилизации налогов.

**Информационную базу** исследования составили статистические данные Госкомстата РФ, Мосгорстата, законодательные акты Российской Федерации и города Москвы, Постановления Правительства РФ и Правительства города Москвы, Программы социально-экономического развития города Москвы, информационные бюллетени Контрольно-счетной палаты Москвы, отчеты об исполнении бюджета и информационно-аналитические материалы Департамента финансов города Москвы, аналитические справки о поступлении налоговых доходов Управления Федеральной налоговой службой по городу Москве, нормативно-правовые документы Департамента экономической политики и развития города Москвы; результаты исследований Института народнохозяйственного прогнозирования Российской Академии Наук, Центрального экономико-математического института Российской Академии наук, Московского городского университета управления Правительства Москвы.

**Методология исследования.** Методологической и теоретической основой работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере государственного управления, бюджета и бюджетного процесса, региональных финансов, планирования и прогнозирования налоговых поступлений.

Методологическими принципами исследования являются принципы системности, комплексности, целенаправленности и приоритетности, оптимальности и объективности.

В работе применялись методы экспертных оценок, прогнозирования по образцу, методы прогнозной экстраполяции, методы моделирования, экономико-математические методы и методы экономического анализа.

Логический анализ исследования осуществлен с помощью логических правил дедукции.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по формированию прогноза и плана налоговых доходов бюджета на основе применения более совершенных методов и модели прогнозирования и планирования налоговых поступлений, способствующих составлению более адекватных прогнозов налоговых доходов и, как следствие, проведению эффективной бюджетной политики.

Основные научные результаты, выносимые на защиту:

1. Продемонстрирована ключевая роль и значение прогнозирования и планирования в системе управления бюджетом, поскольку в результате анализа установлено, что, во-первых, в условиях возрастающей финансовой нестабильности, принятие решений в условиях полной неопределенности о будущих состояниях управляемого объекта – экономики города - может приводить к крайне негативным последствиям, вплоть до потери управляемости объектом управления. Во-вторых, бюджетное прогнозирование и планирование отличается вероятностным характером и должно осуществляться путем разработки различных вариантов развития бюджета, их анализа и обоснования, оценки возможной степени достижения определенных целей в зависимости от характера действий органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Обоснована значительная роль крупнейших налогоплательщиков на основе анализа существующей системы прогнозирования и планирования налоговых поступлений бюджета города Москвы в формировании динамики и структуры налоговых поступлений бюджета города Москвы, произведена оценка методик прогнозирования и планирования, выявлены и сформулированы основные недостатки системы, связанные с организационным и информационным обеспечением прогнозирования и планирования налоговых доходов.
3. Определены требования к источникам входной информации при формировании информационной базы прогнозирования и планирования налоговых доходов, позволяющие повысить качество и достоверность прогнозных показателей доходной части бюджета.
4. Предложено использование автоматизированных информационных систем управления бюджетным процессом при планировании налоговых доходов, позволяющих разработать варианты прогноза налоговых доходов и анализа налоговых поступлений за ряд предшествующих лет с целью выбора экспертами наиболее адекватного прогноза для формирования бюджета на очередной финансовый год и на среднесрочный период, а также оперативного формирования актуальной информации об изменениях структуры и динамики бюджета.
5. Разработана и предложена организационно-экономической модель прогнозирования и планирования налоговых доходов в системе управления государственным бюджетом, позволяющая создавать адекватные прогнозы налоговых доходов на основе организационного и информационного обеспечения, и с учетом многовариантного прогнозирования на основе детерминистического и эконометрического прогнозирования.

**Хронологический период исследования.** Хронологические рамки исследования охватывают период с 2000 по 2007 годы. Выбор хронологических рамок исследования обусловлен: 1. началом реформирования налогового законодательства и бюджетного процесса в Российской Федерации; 2. внедрением элементов среднесрочного финансового планирования; 3. переходом от банковской системы исполнения бюджета на казначейскую, в связи с вступлением в силу с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса РФ.

**Территориальные рамки исследования.** Концепция диссертационного исследования предусматривает исследование темы на документах и материалах федерального и регионального уровней. Особое внимание уделено опыту города Москвы, где автор непосредственно участвовал в разработке механизмов организационно-экономического обеспечения прогнозирования и планирования налоговых доходов бюджета.

**Практическая значимость исследования.** Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанная модель организационно-экономического механизма прогнозирования и планирования налоговых доходов и сформулированные требования к источникам входной информации могут быть использованы при формировании прогноза налоговых поступлений бюджета города Москвы, а также применяться другими регионами Российской Федерации при прогнозировании налоговых доходов. Материал данной диссертационной работы может быть использован: 1. работниками финансовых органов города Москвы при разработке и формировании бюджета; 2. в качестве методического пособия для преподавателей и студентов высших учебных заведений по экономическим дисциплинам

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования состоит в обобщении и развитии теоретических и методологических подходов к построению рациональной системы управления бюджетом, в формулировании требований к информационному обеспечению прогнозирования и планирования налоговых поступлений, а также в адаптации зарубежного опыта. Разработанная в диссертационном исследовании организационно-экономическая модель является основой на пути к совершенствованию механизма прогнозирования и планирования налоговых доходов.

**Апробация исследования.** Полученные результаты исследования апробированы в практической деятельности исполнительных органов города Москвы. Научные разработки по совершенствованию планирования и прогнозирования налоговых поступлений предложены к использованию в работе Управления Федеральной налоговой службы России по городу Москве и Контрольно-счетной палаты города Москвы. Материалы исследований используются в учебном процессе: в лекционных, практических и семинарских занятиях по дисциплинам «Государственные и муниципальные финансы» и «Планирование и прогнозирование», при выполнении студентами курсовых и выпускных квалификационных работ по специальности «Государственное и муниципальное управление» в Московском городском университете управления Правительства Москвы.

Основные теоретические выводы, методологические положения и практические рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях.

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 8 научных работах, в том числе четыре статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссии (ВАК), общим объемом 4,5 печатных листа (в том числе 3,1 п.л. лично автора).

**Структура и объем диссертационной работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического описания использованных литературных источников и приложений. Работа изложена на 156 страницах машинописного текста, содержит 9 таблиц и 19 рисунков.

## Международная практика бюджетного планирования: методы прогнозирования и планирования при краткосрочном и многолетнем бюджетном планировании

Прогнозы временных рядов на основании их собственной динамики (метод тренда) предполагает зависимость некоторых групп доходов и расходов лишь от времени. Он исходит из постоянных темпов изменений (постоянный темп роста) или постоянных абсолютных изменений (линейный временной тренд). Его существенным недостатком является игнорирование экономических и демографических условий.

Метод детерминирования часто используется для прогнозирования расходов. В отличие от метода тренда, который предусматривает лишь одну переменную - время, метод детерминирования учитывает и другие переменные. Наиболее часто для прогнозирования доходов и расходов используется заранее разработанная формула. Прогноз расходов получается на основе умножения объема затрат на цену единицы этих затрат.

Эконометрическое прогнозирование основано на принципах экономической теории и статистики. Будучи концептуально более сложным, чем вышеперечисленные методы, эконометрическое прогнозирование предоставляет и более ценную информацию. Наиболее часто используется техника статистического регрессионного анализа. Эконометрическое прогнозирование все чаще используется для прогноза доходов. Оно также может быть использовано для прогнозирования расходов, чувствительных к изменениям экономических условий.

Что касается сравнительных преимуществ и недостатков различных методов среднесрочного прогнозирования, то преимуществом эконометрического метода является его солидная теоретическая основа, возможность определения статистической значимости рассматриваемых соотношений между различными переменными, одновременное использование нескольких независимых переменных. Главный недостаток этого метода -высокая стоимость.

Не существует такого метода среднесрочного прогнозирования, который был бы в равной мере подходящим для прогноза всех видов местных доходов и расходов. Эконометрический метод наиболее подходит для прогноза тех местных доходов, которые особенно чувствительны к изменениям местных экономических условий. Трендовые и экспертные прогнозы наиболее подходят для прогнозирования тех местных доходов, которые нечувствительны к местным экономическим условиям или настолько нестабильны, что выявить какие-либо причинные зависимости не представляется возможным. Для прогноза местных расходов лучше всего использовать метод детерминирования.

Уровень и структура расходов местных органов власти определяются как экономическими и демографическими факторами, которые в большинстве своем находятся вне контроля местных правительств, так и выбором вариантов местной политики. Даже в условиях, когда основное влияние на местные расходы оказывает высокий уровень. инфляции, у местных властей остается некоторый выбор. Они могут - в зависимости от своих предпочтений и предпочтений избирателей - увеличить налоги или уменьшить объем предоставляемых услуг.

Факторы, влияющие на расходы местного правительства, следует рассматривать в контексте спроса и предложения. Ведь ежегодный бюджет это не что иное, как попытка местных властей балансировать спрос (количество и качество государственных услуг, которые хотят получить местные жители) и предложение (количество и качество услуг, которое местное правительство может предоставить при данном уровне местных доходов).

Спрос на местные услуги определяется четырьмя основными факторами: изменения в численности населения и его структуре (происходящие, например, в результате миграции), темпы экономического роста в стране, изменения в относительной цене государственных услуг, сдвиги в структуре доходов местных жителей (как известно, с ростом личных доходов населения спрос на местные услуги увеличивается еще в большей мере). Под влиянием этих факторов меняется спрос на местные товары и услуги, а, в конечном счете, и расходы местного правительства. Уровень расходов местного правительства определяется также факторами, лежащими на стороне предложения. Цена предоставления различных местных услуг зависит от расходов местного правительства на оплату труда и капитальных затрат, использования возможностей экономии на масштабах, индексация затрат по социальному обеспечению и медицинскому страхованию, от долгосрочных капитальных затрат, от производительности труда занятых в предоставлении местных услуг.

Кроме этих факторов спроса и предложения, на местные расходы могут влиять и внешние факторы, например спад производства в стране или в регионе.

Например, в США В 70-е - начале 80-х годов большое влияние на местные финансы оказали следующие пять факторов: состояние национальной экономики, региональные экономические сдвиги, демографические изменения, принимаемые в различных штатах законодательные ограничения на рост местного налогообложения, федеральная политика в отношении местных правительств (снижение федеральных субсидий штатам и местным органам власти с начала 80-х годов отрицательно сказалось на доходной части их бюджетов).

Самое важное требование к моделям прогнозирования доходов заключается в том, чтобы они давали достаточно точные, состоятельные прогнозы на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Краткосрочными прогнозами обычно называют такие, которые заглядывают не больше, чем на год вперед, поэтому используемые для краткосрочного прогнозирования модели должны обладать повышенной способностью улавливать высокочастотную информацию, содержащуюся во временных рядах, тогда как структурным параметрам, определяющим процесс генерирования доходов, при краткосрочном прогнозировании уделяется, как правило, меньше внимания.

## Оценка налогового потенциала как методическая основа построения информационной системы учета и управления бюджетным процессом

Порядок взаимодействия Федеральной налоговой службы и Правительства Москвы определен. Одним из предметов Соглашения о порядке взаимодействии Федеральной налоговой службы и Правительства Москвы является прогнозирование налоговых доходов бюджета города Москвы.

В обязанности Федеральной налоговой службы, в рамках настоящего соглашения о взаимодействии входит: - сбор, обобщение и представление органам исполнительной власти города Москвы и органам местного самоуправления в городе Москве сведений о начислениях налогов, сборов и других обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и города Москвы, и причитающихся к уплате в бюджет города Москвы; - предоставление сведений об уплаченных суммах по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, в том числе по основным отраслям экономики; сведений о суммах задолженности, недоимки и переплаты, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию основных налогов и сборов, пеней и штрафов по соответствующими видам налогов, сборов и иных обязательных платежей; сведений о суммах недополученных средств в результате применения законодательно установленных льгот и о фактически сложившейся налоговой базе по соответствующим видам налогов; - работа по оценке ожидаемого исполнения, а также экспертиза прогнозов правительства Москвы о формировании налоговых доходов бюджета города Москвы, бюджетов муниципальных образований в городе Москве и бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, администрируемых инспекциями города Москвы и межрегиональными инспекциями; - информирует Правительство Москвы об изменении организационной структуры и юридического статуса крупнейших налогоплательщиков и входящих в их состав подразделений, влекущих изменений объема поступлений в бюджет города Москвы ми бюджеты муниципальных образований в городе Москве.

В свою очередь, Правительство Москвы осуществляет взаимодействие с управлением по вопросам составления прогнозов по мобилизации налоговых доходов на последующие периоды до принятия в установленном порядке закона о бюджете города Москвы и решений о бюджетах муниципальных образований в городе Москве.

На практике же процесс взаимодействия между органами Федеральной налоговой службы и Правительства Москвы реализуется не в полной мере. Речь идет лишь о предоставлении информации по фактическим поступлениям с обоснованием причины тех или иных отклонений от плана по мобилизации налоговых поступлений, предоставляемых финансовым органом города Москвы.

Что касаемо предоставления информации по прогнозируемым налоговым поступлениям, то здесь возникает ряд трудностей.

При получении заданий по оценке ожидаемого исполнения бюджета Москвы или экспертизе прогнозов Правительства Москвы, Управление Федеральной налоговой службы сталкивается с недостатком времени, предлагаемого экономическим блоком Правительства Москвы, что негативно сказывается на достоверности прогноза, поскольку Управлению необходимо получить и проверить обоснованность прогнозов, представляемых Межрегиональными инспекциями.

Для решения этой проблемы необходимо проработать вопрос о создании рабочей группы, состоящей из представителей Департамента финансов города Москвы, Департамента экономической политики и развития города Москвы, Контрольно-счетной палаты города Москвы, Управления ФНС по г. Москве и Межрегиональных инспекций, обеспечивающих высокую долю налогов в бюджет города Москвы, для рассмотрения и обсуждения на совместных совещаниях прогнозных данных, до представления их на рассмотрение в Правительство Москвы.

Кроме того, необходимо отметить, что налоговые органы, обладая более полной информацией, как о фактическом поступлении налогов, так и о финансовом состоянии организаций, могут внести реальный вклад в деятельность совместной рабочей группы с Департаментом экономического блока Правительства Москвы по составлению реальных прогнозов налоговых поступлений в бюджет города.

Уже много лет органы исполнительной власти города Москвы стоят на позиции объективно осторожного прогнозирования налоговых поступлений. Эта позиция, главным образом, поддерживается законодателями, которые с учетом этой концепции утверждают бюджет города.

Безусловно, разумнее использовать доходы, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета для сокращения объема привлечения новых заимствований в следующем году, нежели разрабатывать мероприятия по изысканию дополнительных финансовых ресурсов, в случае несостоявшихся прогнозов.

Вопрос качества бюджетного прогнозирования теснейшим образом связан и с другой проблемой — экономическим обоснованием показателей перспективного финансового плана города, а теперь уже и трехлетнего бюджета.

Определенные сложности при формировании бюджетных показателей на перспективу, даже не очень далекую, вызывает скептическое отношение специалистов, занимающихся планированием, к его целесообразности, т.к. в последние годы привыкли к постоянным уточнениям и изменениям даже в течение одного года.

## Анализ структуры налоговых и совокупных поступлений в бюджет города Москвы за 2000-2006 годы

При расчете бюджетных показателей по налоговым доходам Контрольно-счетная палата Москвы (КСП Москвы) предлагает использовать два варианта расчета: 1. Прогноз налоговых поступлений в бюджет Москвы на основе региональной статистики Российской Федерации. 2. Метод расчета налоговых доходов, основанный на прогнозировании ВРП с учетом планируемого объема инвестиций в основной капитал, прогнозе занятых в экономике и индекса дефлятора. Прогноз налоговых поступлений в бюджет Москвы на основе региональной статистики Российской Федерации заключается. Развитие регионов подчиняется некоторым общим для них экономическим законам. Это позволяет предположить, что статистический анализ зависимости налоговых поступлений в различные регионы и связи этих поступлений с основными макроэкономическими показателями регионов позволит достаточно точно прогнозировать налоговые поступления в бюджет отдельного региона -Москвы.

Валовой региональный продукт наилучшим образом характеризует общую экономическую активность региона и напрямую связан с доходной частью бюджета, в значительной степени определяя ее. Можно предположить, что и другие макро показатели, характеризующие динамику социально-экономического развития регионов, определенным образом влияют на конкретные виды налогов.

Схема моделирования в данном подходе строится по единообразному принципу. На первом шаге строится модель, связывающая либо общие налоговые доходы, либо конкретный вид налога с тем или иным набором макро показателей. Причем эта модель строится на основе данных всех регионов страны. По осям, характеризующим «входные» переменные модели откладываются макро показатели, соответствующие каждому из регионов, а по выходной переменной модели откладывается конкретный вид налога. Далее программно-организованный математический алгоритм находит тип зависимости, наилучшим способом, в смысле метода наименьших квадратов, описывающим связь между входными переменными и выходной переменной. В результате этого шага мы получаем налоговую модель, справедливую для регионов России в целом. Далее осуществляется прогноз макроэкономических показателей, соответствующих интересующему виду налогов, для Москвы. Применяя к спрогнозированным макропоказателям региональную модель, рассчитывается будущее значение налоговых поступлений. Следует подчеркнуть, что указанный алгоритм служит целям прогноза именно реальных налоговых поступлений, а не налогового бремени.

Итак, исходным пунктом для прогнозирования поступлений от каждого налога является определение макроэкономических показателей, оказывающих наибольшее влияние на реальные налоговые поступления в региональные бюджеты. Традиционно используемые для моделирования временные ряды заменялись, таким образом, рядом региональным, насчитывающим до 89 точек (число регионов). При таком количестве точек понятие статистической значимости модели налога является вполне корректным.

Поиск наиболее значимых макроэкономических показателей осуществлялся методом линейной многофакторной регрессии по следующей схеме. Пусть ТІ есть поступления от некоторого налога в бюджет і-го региона. Пусть А(і), В(і), ... — макроэкономические показатели, характеризующие экономическую деятельность того же региона. Модель считается наиболее статистически значимой, если с максимальной точностью удовлетворяется следующее уравнение Ш іШ+ ШШіеШ (2-5) где коэффициенты а, Р, ... не зависят от региона є(і) - величина, характеризующая ошибку модели. Статистическая значимость модели характеризуется величиной изменяющейся от 0 для недостоверной модели до 1 для точной модели. Реально модель считается адекватной, если коэффициент статистической значимости превышает 0.9.

Коэффициенты а, Р, .. .являются общими для всех регионов. Базируясь на этом факте, прогноз налоговых поступлений для Москвы осуществлялся путем прогнозирования макроэкономических показателей А, В, ... для Москвы на требуемый временной горизонт (в данной работе - на один год), а так же коэффициентов а, р\ ... с последующей подстановкой спрогнозированных значений указанных макроэкономических показателей в приведенную выше формулу.

Прогноз макроэкономических показателей для Москвы проводится либо линейной экстраполяцией, когда временной ряд был очень короток, либо методом авторегрессии, когда точек было достаточно много.

При построении региональных моделей налоговых поступлений возникали ошибки, связанные как с неполнотой данных, так и недостаточной точностью их расчета Госкомстатом. Эти ошибки называются ошибкой модели и выражаются величиной є(і) в формуле для региональной модели. Функция распределения этой ошибки дает возможность оценить вероятность отклонения прогнозируемого значения от наиболее вероятного. Такое отклонение вызвано неточностью модели.

С другой стороны, ошибка может быть вызвана и неточностью прогноза макроэкономических показателей для Москвы. Эту ошибка называется, собственно, ошибкой прогноза. Ошибка прогноза значительно превышает ошибку модели. Это вызвано тем, что моделирование проводится по нескольким десяткам точек (по числу регионов), а прогнозирование макропоказателей Москвы - всего по нескольким точкам (несколько лет истории).

По функциям распределения ошибки модели и ошибки прогноза вычисляется величина VaR (Value at Risk), которая является общепринятой мерой для оценки рисков. В данном случае речь идет о риске отклонения величины налога от предсказанного значения. И этот риск связан с неточностью прогноза. Смысл величины VaR проще всего объяснить на конкретном примере. Допустим, наиболее вероятное значение предсказываемой величины налоговых поступлений равно 100 млрд. руб., a VaR равен 80 млрд. руб. Это значит, что качество прогноза таково, что с вероятностью 5% реальное значение налоговых поступлений может оказаться меньше 80 млрд. руб. Но с вероятностью 95% этого не произойдет. Можно сказать, что в рассматриваемом случае величина VaR характеризует степень доверия к нашему прогнозу. Возможно, кто-то сумеет построить более точную схему прогноза. Например, VaR окажется равным 95 млрд. руб. То есть отклонение от ожидаемого значения (100 млрд. руб.) больше, чем на 5 млрд. руб., составляет всего 5%. Но в любом случае качество алгоритма прогноза в принципе не может быть оценено, если не оценивается ошибка, заложенная в алгоритме. В последнем случае хорошее совпадение какой-то величины по факту ее наблюдения со спрогнозированным ранее значением может быть просто случайным. Многие макроэкономические показатели, которые из экономических соображений несомненно должны влиять на налоговые поступления, не представлены в статистических отчетах Госкомстата. Они могут быть представлены в бюллетенях Мосгорстата, но отсутствуют среди показателей регионов. Например, прирост основных средств и коэффициент переоценки основных средств (для налога на имущество предприятий); объем производства подакцизных товаров для реализации на внутреннем рынке (для акцизов); численность населения по уровням заработной платы (для налога на доходы физических лиц) и т.д.

## Использование автоматизированных информационных систем управления бюджетным процессом при планировании налоговых доходов

Ряд недостатков методик прогнозирования и планирования налоговых поступлений в городе Москве, выявленных в ходе анализа, показал необходимость создания организационно-экономической модели, позволяющей создавать адекватные прогнозы налоговых доходов на основе организационного и информационного обеспечения, и с учетом многовариантного прогнозирования на основе детерминистического и эконометрического прогнозирования. Опираясь на рассмотренный в первой главе диссертационной работы международный опыт финансового планирования и анализ сложившейся практики финансового планирования в ряде зарубежных стран, одним из важных направлений в реформировании процесса финансового планировании является необходимость разработки четкого механизма прогнозирования, определения целей, решению которых будет служить организационно-экономическая модель. В основу идеологии разработки прогнозов налоговых доходов, в системе управления государственным бюджетом, закладывается, прежде всего, то, что при формировании территориального бюджета на очередной год сначала рассматривается (и уточняется, при необходимости) собственно прогноз налоговых доходов на очередной и последующие годы. Практически необходимые ежегодные корректировки проводятся на основании уточненных показателей среднесрочного прогноза социально-экономического развития территории и фактического исполнения бюджета за прошедший год. Такой подход позволит поместить годовой бюджет в многолетний контекст и при этом избежать сложностей, свойственных другим подходам к среднесрочному бюджетному планированию. Многолетние бюджетные прогнозы используются в качестве обрамления финансовых решений, т.е. для представления их в контексте четко определенных среднесрочных задач. В этом случае эти прогнозы (экстраполяции) служат системой раннего обнаружения бюджетных решений, не соответствующих среднесрочной финансовой политике руководства города. Эти прогнозы (экстраполяции) делают бюджетный процесс более прозрачным и открывают больше возможностей для обеспечения финансовой дисциплины и адекватности налоговых прогнозов

Прогноз налоговых доходов нельзя осуществлять без прогнозирования доходов бюджета города в целом.

Разработка прогноза доходов бюджета производится с 10 июня по 1 июля и состоит из четырех частей: прогноз налоговых доходов; прогноз неналоговых доходов; прогноз доходов от предпринимательской и иной приносящий доход деятельности; прогноз безвозмездных перечислений из бюджетов вышестоящих уровней. Для составления прогноза используется информация, полученная от органа, отвечающего за экономическое развитие территории. Финансовый орган должен обладать следующими документами: отчеты об исполнении бюджета за предыдущие финансовые годы; основные направления налоговой политики РФ; бюджет территории на текущий финансовый год.

Отчеты об исполнении бюджета за предыдущие финансовые годы позволяют строить модели поведения бюджетных доходов и расходов в зависимости от макроэкономических показателей и государственных политик. Основные направления налоговой политики РФ содержат прогноз налоговых ставок и баз на среднесрочную перспективу. Бюджет территории на текущий финансовый год является отправной точкой для планирования бюджетов последующих лет. После получения из органа, отвечающего за экономическое развитие территории, прогноза макроэкономических показателей, список которых составляется подразделением доходов финансового органа и приводится в методике прогноза доходов бюджета, подразделение доходов финансового органа определяет, каких показателей не хватает для прогноза доходов. Недостающие показатели прогнозируются собственными силами управления по методике прогноза макроэкономических показателей, в городе Москве это Департамент экономической политики и развития. Для прогнозирования доходов необходимо выбрать: детерминистический или эконометрический метод прогнозирования (схема выбора метода прогнозирования представлена на рисунке 3.6.). Выбор метода прогнозирования Принятие допущений о устойчивой взаимосвязи между регистрируемой налоговой базой и выбранным макроэкономическим показателем и возможности адекватной экспертной Принятие допущений о устойчивой взаимосвязи между регистрируемой налоговой базой и учитываемыми макроэкономическими показателями модели V Прогноз налоговых поступлений Прогноз налоговых поступлений ттлулттлгг чігпнпмртпиатчгим АЛЄ ТГ\ТГГ \Л

Детерминистический метод прогнозирования рекомендуется использовать в случаях, когда: - эконометрический метод требует значимых дополнительных организационных или информационных затрат; - точность прогноза эконометрической модели ниже точности прогноза детерминистической; - эконометрическая модель не может быть интерпретирована с помощью экономической логики и потому экономически бессмысленна; - источник дохода составляет менее 1% в совокупных доходах бюджета. Во всех остальных случаях рекомендуется использовать эконометрический метод. Кроме того, по мнению автора, при выборе метода прогнозирования следует учитывать следующее:

1. Среднесрочный горизонт прогнозирования не позволяет с достаточной достоверностью использовать точные методы, использующие налоговую базу по данному источнику ввиду несравнимости оценок, полученных на временных рядах.

2. Экспертная оценка влияния факторов, поддающихся прогнозу, по возможности, должна производиться отдельно для учёта влияния каждого экономического фактора, вероятность изменения которого поддаётся прогнозу (например, введение отдельных коэффициентов для изменения льготных категорий по данному налогу, вероятность задержки налоговых платежей, сокрытие налоговой базы и т.д.).

3. Если имеются основания полагать, что данные достоверны, они могут быть положены в основу построения эконометрической модели, использующей несколько показателей, каждый из которых связан с данным доходным источником и вносит разный вклад в его формирование.