

## ПУБЛИКАЦИИ МОЛОДЫХ АВТОРОВ

---

---

**Д.А. СУДАРЕВ**

аспирант экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
старший преподаватель экономического факультета ЭМИТ РАНХиГС

### ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ФАКТОРОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ НА ОШИБКИ ПРОГНОЗОВ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ

Целью статьи является оценка влияния факторов политической природы (электоральных циклов и идеологического спектра парламента) на систематические отклонения фактических показателей исполнения федерального бюджета России по доходам от планируемых в проектах законов о бюджете. Исследование осуществлялось в два этапа. На первом этапе была проведена оценка качества бюджетных прогнозов доходов федерального бюджета за период с 2000 по 2022 г. Сравнение фактически исполненных доходов с прогнозируемыми в исходной редакции закона о бюджете показало, что доходы федерального бюджета прогнозируются со статистически значимым систематическим занижением показателей. На втором этапе произведена эмпирическая оценка ряда факторов, потенциально влияющих на выявленный в прогнозах пессимизм. Установлено отсутствие значимого влияния федеральных электоральных циклов, а также слабое влияние идеологического состава парламента на систематическое занижение доходов федерального бюджета. Полученные результаты являются мотивацией для более детального исследования стимулов ключевых участников бюджетного процесса при прогнозировании доходов.

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, бюджетное прогнозирование, доходы бюджета, точность прогнозов, электоральные циклы, партийная фрагментация, идеология.

УДК: 336.14

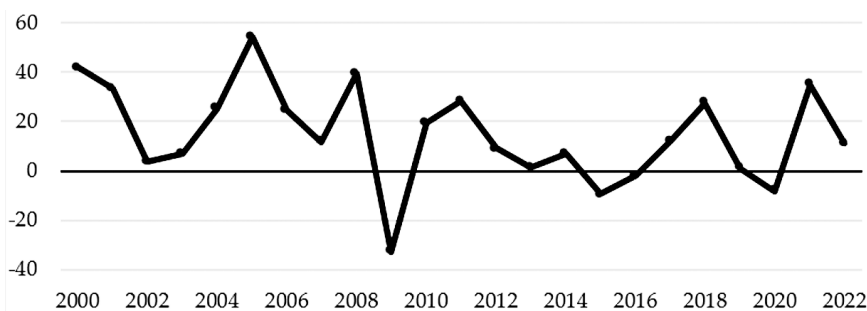
EDN: ZOCLTM

DOI: 10.52180/2073-6487\_2023\_4\_197\_216

## Введение

Прогнозирование доходов бюджета является важной составляющей бюджетной политики. Ошибки прогнозов поступлений в бюджет приводят к несоответствию между принимаемыми в виде расходов обязательствами и возможностями их реализации с помощью имеющихся доходов. Кроме того, бюджет является важным ориентиром для экономических агентов при формировании ожиданий, что особенно актуально в России, где доля государственного сектора в экономике весьма значительна: по оценкам ИПЭИ РАНХиГС, за последние 20 лет она увеличилась с 31,2% ВВП в 2000 г. до 56,2% ВВП в 2021 г.<sup>1</sup> Это означает, что отклонения фактических показателей бюджета от планируемых могут приводить к серьезным экономическим последствиям, не закладываемым в ожидания экономических агентов.

Результаты исполнения бюджетов по доходам практически всегда отличаются от утвержденных в официальных документах, причем зачастую размеры несоответствий велики. Сказанное верно и для федерального бюджета России, для которого характерны отклонения до 40–50%, или 7–8% от ВВП (см. рис. 1).



Рассчитано автором по: данные Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud>, Федерального Казначейства <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhnet> и первых редакций федеральных законов о федеральном бюджете.

Рис. 1. Отклонения фактических показателей доходов федерального бюджета от планируемых в проекте федерального бюджета, в %

В теоретической и эмпирической литературе в качестве причины подобных отклонений рассматривается не только неопределенность при прогнозировании или изменение методологии расчетов, но и использование бюджета как инструмента, посредством которого различные группы интересов пытаются достичь собственные, причем

<sup>1</sup> Индекс государственной собственности ИПЭИ РАНХиГС. <https://ipei.ranepa.ru/ru/kgu>.

часто конфликтующие цели. Существующие исследования по данной тематике обнаруживают систематические ошибки в прогнозировании доходов бюджетов и пытаются выявить политические и институциональные факторы, приводящие к таким искажениям. Однако большинство из них посвящены анализу политико-институциональной структуры стран ЕС и ОЭСР, а исследования для российского бюджета в таком ключе не проводились.

В данной работе сделана попытка оценить качество прогнозов доходов федерального бюджета России, а также влияние факторов политической природы на устойчивые отклонения в прогнозировании поступлений доходов. Оценка проводится в два этапа: первый этап основан на сравнении данных первых редакций проектов бюджетов и данных об их исполнении в 2000–2022 гг., а также проведении тестов на качество прогнозирования; второй этап включает в себя эмпирическую оценку влияния факторов политической природы на отклонения прогнозов доходов бюджетов.

Полученные в ходе исследования результаты позволят дать ответ на вопрос о наличии мотивации к использованию занижения прогнозов доходов федерального бюджета для решения конфликтов политического характера. Они также могут мотивировать к более детальному рассмотрению в качестве причины отклонений прогнозов сформированную на протяжении десятилетий институциональную структуру бюджетного прогнозирования, то есть тех правил и положений, в соответствии с которыми бюджет проектируется, утверждается и исполняется.

## **Обзор литературы**

Исследования в области оценки и анализа качества бюджетного прогнозирования начали проводиться с начала 2000-х гг. Важная особенность большинства работ, посвященных данной теме, состоит в том, что в них исследуется опыт стран ЕС и ОЭСР, в силу наличия длительной и стабильной выборки по группам стран. При этом все исследования можно разделить на две большие группы.

Первая группа исследований связана с оценкой качества бюджетных прогнозов. В их основе лежит оценка точности прогнозов и поиск систематических отклонений, которые могут свидетельствовать о наличии тех или иных политических или институциональных факторов, влияющих на бюджетный процесс. Эти исследования проводятся методами расчета средних отклонений и тестированием на смещенность, то есть выявлением статистически значимого отклонения средней ошибки от нуля. Подобные тесты показывают наличие смещенности для разных стран в разные периоды времени (для России за 2000–2005 гг. [3], для стран ЕС [15; 16]). Вместе с тем прогнозы,

составляемые независимыми институтами, обладают большей точностью и отсутствием смещенности (оценка прогнозов МВФ, ОЭСР для стран ЕС осуществлена в [6], для независимых прогнозов в США – [9]). Это, возможно, свидетельствует о наличии факторов, не связанных с методологическими аспектами и/или с существующей на момент составления прогнозов неопределенностью, которые влияют на качество официальных прогнозов.

Во второй группе исследований на основании полученных выводов делаются попытки выявить факторы политической или институциональной природы, которые могут способствовать смещениям оценок прогнозов доходов бюджета. В классической работе А. Ауэрбаха [7] утверждается, что наблюдаемые систематические смещения являются результатом асимметричной оценки правительством потенциальных издержек (не только экономических, но и политических) положительных и отрицательных ошибок прогнозов бюджета, так как иначе в среднем ошибка прогноза была бы нулевой. Данное утверждение подтверждается при оценке асимметричной функции потерь от ошибок бюджетных прогнозов европейских стран [16]. Для российского бюджета таких оценок не проводилось.

Подобная асимметрия потерь может возникать вследствие того, что бюджет используется не только как финансовый план, но и как инструмент достижения действующим правительством и парламентом своих политических целей. При прогнозировании доходов бюджета лица, принимающие решения, сталкиваются с необходимостью выбора между выполнением расходных обязательств по отношению к избирателям, максимизацией выгоды определенных групп избирателей и необходимостью использовать бюджет как сигнал о фискальной ситуации в стране, чтобы избежать политических издержек. Излишний оптимизм (ситуация, когда фактические показатели оказываются хуже прогнозируемых) в прогнозах доходов позволяет задать высокий планируемый уровень расходов или дать экономическим агентам сигнал о фискальной устойчивости и оправдывать более слабые, чем планировалось, фактические результаты исполнения бюджета «неожиданными» экономическими шоками [4]. Пессимизм (ситуация, когда фактические показатели оказываются лучше прогнозируемых) как стратегия позволяет, например, давать экономическим агентам сигнал о качестве деятельности правительства в случае позитивных фактических результатов, при этом иметь страховку от внезапных негативных шоков.

В литературе пока не сложилось единого теоретического подхода к описанию причин ошибок прогнозов доходов бюджета, а попытки эмпирически описать возможные политико-институциональные факторы ошибок в зависимости от методологии исследования и выборки дают разные результаты. В данной работе рассматривается два фак-

тора, которые можно объединить понятием «факторы политической природы».

Первый фактор – электоральные циклы. Считается, что выборы являются «способом оценки гражданами текущей работы правительства, поэтому они награждают текущий состав в случае сильной экономики и наказывают в случае слабой» [16, с. 18]. Следовательно, если действующее правительство стремится быть вновь назначенным при избрании нового парламента, оно будет склонно в предвыборном году переоценивать получение доходов бюджета на год выборов (такая переоценка будет одобрена парламентом, также желающим быть переизбранным). Тем самым будут увеличены и планируемые расходы, что позитивно воспринимается избирателями (однако в общем случае это зависит от структуры планируемых расходов). Подтверждающие оптимизм в прогнозах доходов в предвыборный год результаты получены в исследованиях стран ЕС после подписания Маастрихтского договора [8]. Отметим, что данная стратегия обычно работает при наличии у населения фискальных иллюзий – ситуаций, когда избиратели не имеют представления о межвременном бюджетном ограничении государства, поэтому переоценивают выгоду от увеличения текущих расходов и недооценивают издержки будущих налогов [5]. В этом случае избиратели не учитывают два обстоятельства: 1) не все запланированные расходы могут быть реализованы, т. е. роста выпуска и снижения безработицы может не случиться; 2) рост расходов за счет ошибочно прогнозируемых доходов может привести к росту дефицита и долга, что снижает фискальную устойчивость на среднесрочном горизонте.

Однако в ряде эмпирических исследований значимого влияния электоральных циклов на ошибки прогнозов бюджета обнаружено не было [11; 17]. Это может быть связано с тем, что при принятии электоральных решений избиратели ориентируются на текущие, а не на планируемые показатели бюджета. В связи с этим у власти может возникнуть стимул создать возможность для увеличения фактических расходов в год выборов с помощью пессимистичных прогнозов доходов, которые также позволят сигнализировать о лучшем, чем ожидалось, состоянии экономики, а значит – о лучшей работе действующей власти. Следовательно, отсутствие значимого влияния электоральных циклов на ошибки прогнозов доходов бюджета в таком случае может быть объяснено как игнорированием возможности использования бюджета как инструмента достижения целей переизбрания и переназначения (по разным причинам), так и гибкостью выбираемых действующей властью стратегий поведения в каждом конкретном случае.

Второй рассматриваемый фактор, который может влиять на ошибки прогнозов доходов бюджета, – идеологическая, или, если рас-

смагивать более широко, партийная структура правительства и парламента. Согласно партийному подходу (*partisan approach*), лица, принимающие бюджетные решения, руководствуются мотивом удовлетворения потребностей соответствующего электората или своими идеологическими соображениями. Данное обстоятельство порождает два возможных последствия.

Во-первых, при преобладании приверженцев левой идеологии в правительстве и парламенте можно ожидать стимулирующую реди-стрибутивную политику и высокие государственные расходы; при этом вопросы дефицита и долга отходят на второй план [10]. Для реализации подобных расходных программ правительство будет склонно переоценивать *ex-ante* доходы бюджета. Следовательно, можно ожидать оптимизм в прогнозах в тех случаях, когда в идеологической структуре парламента и правительства преобладают сторонники левых политических направлений.

Во-вторых, при высокой степени фрагментации (как внутренней, так и между собой) правительства и парламента оказывается сложнее проводить те или иные бюджетные корректировки в сторону снижения расходов, поэтому в бюджетный прогноз может быть заложена «подушка безопасности» (*safety margin*), что сделает его более пессимистичным, чем в ситуации низкой фрагментации правительства и парламента.

Тем не менее необходимо отметить, что идеологическая фрагментация действует скорее на точность планирования расходов, так как конечный реципиент в лице электората больше заинтересован в расходах, поэтому значимое влияние идеологии на ошибки прогнозов баланса бюджета, полученное в ряде исследований, может быть объяснено динамикой расходов (значимое влияние на баланс бюджета получено в целом по выборке стран ЕС в [8]; при этом влияние на доходы для выборки стран ОЭСР за период 1970–1995 гг. незначимо [14], а в исследовании стран похожей выборки за период 1996–2012 гг. – слабо значимо [11]).

## **Точность прогнозов доходов федерального бюджета России**

Для данного исследования были собраны данные по доходам федерального бюджета России за период 2000–2022 гг. Под ошибкой прогноза для текущего года в исследовании понимается разница между фактическим значением исполнения бюджета в текущем году и планируемым значением из первой редакции закона о бюджете, принятого в предшествующем году. Если ошибка прогноза положительная, значит прогноз носил пессимистический характер, если отрицательная – оптимистический.

Первым этапом исследования является оценка качества рассматриваемых прогнозов, а именно тестирование прогнозов доходов бюджета на наличие систематических ошибок. Первичный анализ точности исполнения федерального бюджета РФ показывает (см. табл. 1), что доходы бюджета в большинстве случаев (18 из 23 раз) прогнозировались с положительными ошибками (что сигнализирует о пессимизме в прогнозировании).

Таблица 1

**Отклонение исполнения федерального бюджета по доходам от первой редакции соответствующего федерального закона**  
(в % от фактического ВВП, 2000–2022 гг.)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4,58	4,48	0,73	1,27	4,03	8,34	4,58	2,45	6,38
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-9,25	2,93	4,20	1,58	0,21	1,17	-1,71	-0,33	1,74
2018	2019	2020	2021	2022	ME	MAE	RMSE	Bias
4,04	0,20	-1,54	4,82	1,85	2,03	3,15	3,98	3,71**

*Примечание:* данные за 2022 г. – на основе второй оценки ВВП. ME – средняя арифметическая ошибка, MAE – средняя абсолютная ошибка, RMSE – среднеквадратичная ошибка. Bias – *t*-статистика для коэффициента  $a_0$  в уравнении (1), \*\* – значимость на 5%-ном уровне.

*Рассчитано автором по:* данные Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, Федеральной службы государственной статистики.

При этом средняя абсолютная и среднеквадратичная ошибка, которые свидетельствуют о точности прогнозов, достаточно велики (3% и 4% ВВП соответственно). Вместе с тем положительная средняя арифметическая ошибка свидетельствует о систематических занижениях доходов бюджета в прогнозах (на 2% ВВП в среднем за 20 лет). В случае отсутствия систематического смещения средняя арифметическая ошибка была бы близка к нулю, что свидетельствовало бы о высокой неопределенности при прогнозировании, передаваемой в ошибки прогнозов бюджета. Исследования, посвященные странам ЕС и ОЭСР, свидетельствуют о более точных прогнозах (см. табл. 2). Однако здесь необходимо учитывать различия временных периодов и разного объема выборок.

Дополнительно была проведена проверка бюджетных прогнозов на информационную эффективность, которая предполагает отсутствие в прогнозах смещенности (систематического завышения или занижения). Оценка проводилась по методологии [13]: рассматрива-

**Сравнение точности прогнозов доходов бюджетов  
в России и странах ЕС и ОЭСР**

Выборка	Период	Источник	Величина	ME	MAE	RMSE
ЕС, 15 стран	1998–2004 гг.	v. Hagen	% к факт. ВВП	–0,46	Н/Д	2,58
РФ	2000–2005 гг.	Гурвич	% к факт. ВВП	3,9	3,9	4,6
РФ	2000–2022 гг.	Расчеты автора	% к факт. ВВП	2,03	3,15	3,98
ОЭСР, 19 стран	1996–2012 гг.	Johimsen, Lehmann	%	–0,17	5,34	7,87
РФ	2000–2005 гг.	Гурвич	%	28	28	33
РФ	2000–2022 гг.	Расчеты автора	%	12,73	18,55	23,61

*Примечание:* ME – средняя арифметическая ошибка, MAE – средняя абсолютная ошибка, RMSE – среднеквадратичная ошибка.

*Рассчитано автором по:* [3; 11; 17].

ется уравнение регрессии ошибки прогноза на ошибки прогнозов двух предыдущих периодов:

$$e_t = a_0 + a_1 e_{t-1} + a_2 e_{t-2} + \mu_t \quad (1)$$

где  $e_t$  – ошибка прогноза для периода  $t$ ,  $\mu_t$  – случайные ошибки. О смещении сигнализирует значимость коэффициента  $a_0$ . Оценка данного уравнения показывает статистически значимую смещенность прогнозов в сторону занижения: коэффициент  $a_0$  значимо положительный на 5%-ном уровне (столбец Bias в табл. 1 содержит  $t$ -статистику для коэффициента  $a_0$  в уравнении (1)). Следовательно, системный пессимизм при прогнозировании параметров бюджета подтверждается. Отметим также, что при оценке регрессии (1) без лагов значимое смещение сохраняется.

В литературе в качестве способа оценки качества прогнозов, а именно выявления ошибок, связанных с объективной трудностью бюджетного прогнозирования, и их отграничения от намеренного искажения прогнозов бюджета рассматривается сравнение официальных прогнозов с прогнозами независимых институтов, занимающихся прогнозированием. При этом необходимо учесть, что данный метод опирается на предпосылку об отсутствии у независимых прогнозирующих



Таблица 3

**Сравнение прогнозов доходов первой редакции федерального закона о бюджете (ФЗ) и прогноза Центра развития (ЦР) с исполнением доходов бюджета (в % от фактического ВВП, 2010–2020 гг.)**

Год	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Факт	17,9	18,9	18,9	17,8	18,3	16,4	15,7	16,4	18,7	18,4	17,4
ФЗ	15,0	14,7	17,3	17,6	17,2	18,2	16,1	14,7	14,7	18,2	18,9
Ошибка	2,9	4,2	1,6	0,2	1,1	-1,8	-0,4	1,7	4,0	0,2	-1,5
ЦР	18,2	н/д	17,4	19,0	н/д	19,8	16,5	14,3	14,0	19,2	18,6
Ошибка	-0,3	н/д	1,5	-1,2	н/д	-3,4	-0,8	2,1	4,7	-0,8	-1,2

Составлено автором по: данные Федерального Казначейства, Федеральных законов о федеральном бюджете; данные института «Центр развития» ВШЭ. <https://dcenter.hse.ru/>. В случае наличия нескольких вариантов прогноза института «Центр развития» был взят самый пессимистичный.

псих организаций стимулов к искажениям. Выбор бенчмарка для сравнения в данном исследовании сталкивается с существующими ограничениями: практически все прогнозные институты оценивают параметры бюджета расширенного правительства либо баланс федерального бюджета. Единственный известный автору источник прогнозов доходов федерального бюджета – институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

С поправкой на усеченную выборку и разное время прогнозов в течение года можно сказать, что прогнозы Центра развития в основном менее пессимистичны, чем прогнозы федерального бюджета (см. табл. 3). При этом оценка средних отклонений показывает отсутствие смещенности у независимого прогноза (средняя арифметическая ошибка за период с 2010 по 2020 г. равна 0,09% ВВП у прогноза Центра развития против 0,79% ВВП у официального прогноза) и чуть большую их точность (среднее абсолютное отклонение независимого прогноза составляет 1,58% ВВП против 1,77% ВВП у официального прогноза). Таким образом, данная проверка также указывает на наличие в официальных прогнозах доходов смещенности (с учетом указанных выше ограничений к данным результатам нужно относиться осторожно).

### **Влияние электоральных циклов и партийной структуры парламента**

Выявленный системный пессимизм при прогнозировании доходов федерального бюджета на длительном интервале свидетельствует о наличии ряда факторов, стимулирующих участников бюджетного

процесса к производству смещенных прогнозов. В качестве потенциальных факторов в работе исследуется наличие электоральных циклов и идеологическая и партийная структура парламента. Рассматривается следующая модель:

$$REVERR_t = \alpha + \beta_1 ELECT_t + \beta_2 IDEO_t + \beta_3 FRAG_t + \beta_4 X_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

В качестве зависимой переменной используется ошибка прогноза доходов федерального бюджета РФ в процентах ВВП (*REVERR*), которая рассчитывается как разница между исполненными доходами в текущем году и планируемой величиной доходов в первой редакции закона о бюджете, изданном в году, предшествующему текущему. Отрицательное значение переменной свидетельствует о заниженном прогнозе, а положительное – о завышенном.

Переменные интереса разделены на три группы. Первая группа (*ELECT*) охватывает возможные электоральные циклы. Она представлена двумя бинарными переменными: выборы президента РФ (*ELECT\_PREZ*) и выборы в Государственную Думу (*ELECT\_GD*). В обоих случаях переменная равна единице, если в году, на который составляется прогноз, проводятся те или иные выборы. На наш взгляд, отдельное рассмотрение выборов президента и Государственной Думы целесообразно по двум причинам: 1) выборы президента проходят в марте, а выборы в Государственную Думу – в последнем квартале года (до 2011 г. в декабре, а с 2016 г. – в сентябре), что может влиять на мотивацию к искажению бюджетных прогнозов; 2) Составление проекта бюджета осуществляется органами исполнительной власти (основными участниками данного процесса являются Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ, а также правительство России в целом)<sup>2</sup>. При этом председатель правительства до 2020 г. назначался президентом с согласия Государственной Думы (на данный момент он утверждается Государственной Думой, однако ни одного председателя правительства по такому механизму пока не было назначено), а федеральные министры, непосредственно отвечающие за формирование бюджета (прежде всего, министр финансов и министр экономического развития), до 2020 г., то есть на большей части выборки, предлагались председателем правительства и утверждались президентом без участия Государственной Думы<sup>3</sup>. Таким образом, если текущее

<sup>2</sup> См. «Правила составления проекта федерального бюджета...» (утв. Постановлением Правительства РФ от 24.03.2018 № 326). Правила для более ранних периодов в этом компоненте не отличаются.

<sup>3</sup> Федеральные конституционные законы от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ и от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

правительство действует, исходя из интереса остаться у власти, то оно скорее может реагировать на выборы президента, чем на выборы парламента. Вместе с тем также будет рассмотрена переменная, отвечающая за любые выборы федерального уровня (*ELECT\_ALL*). В любом случае, в соответствии с существующей литературой, можно ожидать отрицательное значение коэффициента  $\beta_1$ , что будет означать оптимизм в прогнозах доходов бюджета на год выборов.

Переменная *IDEO* описывает идеологическую структуру парламента (оценивать идеологическую структуру правительства не представляется возможным, так как большинство его членов беспартийные). В качестве переменной в данном исследовании используется индекс Шмидта (*IDEO\_SCHMIDT*), который принимает значения от 1 до 5: 1 – левые партии отсутствуют в парламенте, 2 – левые партии занимают до 33% мест в парламенте, 3 – левые партии занимают от 33 до 66% парламента, 4 и 5 – аналогично значениям 1 и 2, только в отношении правых и центристских партий [14]. Значения для России рассчитаны на основе партийной структуры Государственной Думы (см. табл. 4), при этом отнесение партий к левому сегменту основано на исследовании А.А. Вилкова [2].

Таблица 4

Расчет индекса Шмидта

Созыв Думы	Депутатов левых партий	Доля левых партий, %	Индекс Шмидта
II (2000 г.*)	186 (КПРФ**, Народовластие)	41,33	3
III (2001–2004 г.)	113 (КПРФ)	25,11	2
IV (2005–2008 г.)	52 (КПРФ)	11,56	2
V (2009–2012 г.)	95 (КПРФ, СРЗП)	21,11	2
VI (2013–2016 г.)	156 (КПРФ, СРЗП)	34,67	3
VII (2017–2022 г.)	65 (КПРФ, СРЗП)	14,44	2

Примечание: \* – периоды в скобках означают годы, бюджет на которые утверждался при действующем парламенте; \*\* – КПРФ – Коммунистическая партия РФ, СРЗП – «Справедливая Россия – За правду».

Источник: составлено автором.

В соответствии с существующей литературой можно ожидать близкое к нулю отрицательное значение коэффициента  $\beta_2$ , что будет соответствовать выводам об оптимизме в прогнозах при преобладании левых идеологических течений, однако масштаб влияния, на наш взгляд, должен быть несущественным в силу стабильности структуры парламента.

В качестве группы переменных *FRAG* будет рассмотрен индекс Рае (*FRAG\_RAE*), который показывает фрагментацию фракционной структуры Государственной Думы (так как большинство членов правительства формально беспартийные, рассмотреть его фрагментацию не представляется возможным). Данный индекс рассчитывается по формуле  $RAE = 1 - \sum_{i=1}^n s_i^2$ , где  $s$  – доля мест в парламенте для каждой партии,  $n$  – количество партий (без учета беспартийных). Чем выше значение индекса, тем более фрагментирован парламент. Можно ожидать положительное значение коэффициента  $\beta_3$ , так как при фрагментированном парламенте правительству труднее провести те или иные поправки, например, сокращающие расходные программы в случае фактической нехватки доходов, в течение бюджетного года, поэтому правительство будет склонно формировать осторожные прогнозы.

В качестве контрольных (вектор  $X$ ) переменных используется ряд экономических переменных, которые могут влиять на ошибки прогнозов доходов бюджета. Прежде всего это ошибка прогноза темпа роста реального ВВП в п. п. (*GDP\_ERROR*) и ошибка цены на нефть марки Urals в % (*OIL\_ERROR*). Данные переменные формируются в рамках прогноза Социально-экономического развития России параллельно бюджету и играют важную роль в определении доходов государства. Ошибка в прогнозировании, вызванная макроэкономической неопределенностью, передается в ошибки доходов бюджета (ошибки в определении цены на нефть передаются через НДСП, а ошибки в прогнозировании реального ВВП могут отражаться во многих доходах – налог на прибыль, НДС, акцизы и т. д.).

Кроме того, в качестве контрольной переменной будет рассмотрена ошибка ИПЦ в п. п. (*INFL\_ERROR*). Уровень инфляции выше ожидаемого может привести к большим, чем планировалось, номинальным доходам бюджета (прежде всего за счет поступлений от НДС). Мы ожидаем положительный знак соответствующего коэффициента для всех рассматриваемых переменных. При работе с выбранными контрольными переменными важно учитывать два обстоятельства: (1) социально-экономические прогнозы также могут быть подвержены смещениям по политическим мотивам [12], что может исказить результаты оценивания, однако тесты на мультиколлинеарность показывают, что данная проблема не является критической; (2) все три рассматриваемые контрольные переменные влияют друг на друга [1], поэтому корректнее использовать их не совместно, а по отдельности.

Описательная статистика переменных приведена в табл. 5<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В работе были использованы ошибки НАС (Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent standard errors – стандартные ошибки, состоятельные при наличии гетероскедастичности и автокорреляции).

Таблица 5

## Описательная статистика переменных

Обозначение переменной	Содержание переменной	N	Среднее	Ст. откл.	Мин	Макс
REVERR	Ошибка прогноза доходов бюджета	23	2,032	3,495	-9,249	8,335
ELECT_ALL	Год федеральных выборов	23	0,435	0,507	0	1
ELECT_PREZ	Год выборов Президента РФ	23	0,217	0,422	0	1
ELECT_GD	Год выборов в Гос. Думу РФ	23	0,217	0,422	0	1
IDEO_SCHMIDT	Идеологический индекс Шмидта	23	2,217	0,422	2	3
FRAG_RAE	Индекс партийной фрагментации Рае	23	0,566	0,172	0,391	0,858
GDP_ERROR	Ошибка прогноза темпа роста ВВП, в п.п.	23	-0,372	3,800	-14,120	4,546
OIL_ERROR	Ошибка прогноза цены на нефть Brent, в %	23	25,886	33,782	-48,800	92,308
INFL_ERROR	Ошибка прогноза темпа инфляции, в п.п.	23	2,245	2,993	-1,490	7,940

Источник: рассчитано автором.

Результаты оценивания приведены в табл. 6. В таблице не показаны результаты моделирования с использованием переменной по инфляции, так как ее значимость в зависимости от состава регрессоров непостоянна, и с использованием ошибки цены на нефть, так как, несмотря на значимость, ее присутствие делает все остальные переменные незначимыми и отличающимися по знаку от результатов остальных моделей.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы. Ошибки в прогнозах основных макроэкономических показателей в целом действительно влияют на качество прогнозов доходов федерального бюджета. Во всех построенных моделях переменная ошибки темпа роста реального ВВП и ошибки цены на нефть дает значимый положительный результат, ошибка в расчете инфляции оказалась частично значима. Как было сказано ранее, взаимосвязь между ошибками бюджетных прогнозов и макропрогнозов не случайна, так как большая часть ненефтегазовых доходов (налог на прибыль, НДС и т. д.) так или иначе прогнозируются с учетом прогноза ВВП, а нефтегазовых – с учетом цены на нефть.

Федеральные электоральные циклы не оказали значимого влияния на качество прогнозирования доходов. В целом, как было показано в обзоре литературы, этот результат соответствует большинству исследований. Для проверки устойчивости результатов были проведены оценки, для которых в качестве переменной, отражающей электоральные циклы, взято время между датой публикации закона о бюджете и датой выборов (данная методология используется

**Результаты оценивания модели (зависимая переменная REVERR:  
ошибка прогноза доходов федерального бюджета РФ (в % ВВП))**

Обозначение переменной	Содержание переменной	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>
<i>const</i>	Константа	5,643 <sup>c</sup> (1,853)	6,252 <sup>c</sup> (1,913)	5,991 <sup>b</sup> (1,987)	5,923 <sup>c</sup> (1,987)	5,269 <sup>c</sup> (1,744)	4,096 <sup>b</sup> (2,826)	4,666 <sup>c</sup> (2,922)
<i>ELECT_PREZ</i>	Год выборов Президента РФ	1,163 (1,025)		0,818 (1,113)		0,766 (1,179)	1,192 (1,138)	
<i>ELECT_GD</i>	Год выборов в Государственную Думу РФ		-1,245 (1,085)	-0,945 (1,166)		-0,901 (1,179)		-1,253 (-1,154)
<i>ELECT_ALL</i>	Год федеральных выборов				-0,062 (0,975)			
<i>IDEO_SCHMIDT</i>	Идеологический индекс Шмидта	-0,909 (0,613)	-0,937 <sup>b</sup> (0,438)	-0,911 <sup>c</sup> (0,513)	-0,950 (0,556)	-1,328 <sup>b</sup> (0,557)		
<i>FRAG_RAE</i>	Индекс партийной фрагментации Рае	-2,805 (2,358)	-2,803 (2,259)	-2,889 (2,318)	-2,621 (2,211)		-3,636 <sup>c</sup> (-7,794)	-3,657 <sup>c</sup> (-1,857)
<i>GDP_ERROR</i>	Ошибка прогноза темпа роста ВВП	0,704 <sup>c</sup> (0,089)	0,772 <sup>c</sup> (0,087)	0,741 <sup>c</sup> (0,099)	0,738 <sup>c</sup> (0,098)	0,709 <sup>c</sup> (0,094)	0,716 <sup>c</sup> (8,988)	0,786 <sup>c</sup> (9,868)
Число наблюдений		23	23	23	23	23	23	23
<i>R</i> <sup>2</sup>		0,655	0,657	0,665	0,636	0,649	0,644	0,646
<i>F</i> -статистика		19,24	30,72	20,49	23,20	17,52	30,37	50,66

*Примечание:* *a* – значимость на 10%-ном уровне, *b* – значимость на 5%-ном уровне, *c* – значимость на 1%-ном уровне; в скобках указаны стандартные ошибки.

*Источник:* рассчитано автором.

в исследовании [8], обнаружившем значимое влияние электоральных циклов). На используемой в данном исследовании выборке эта переменная подтвердила незначимость электоральных циклов. Причиной выявленной незначимости может быть наличие фискальных иллюзий у населения России, выражающееся в учете только выгод от осуществляемых государством расходов, при этом вопросы финансирования расходов интересуют население в меньшей степени. Тем не менее исследований, подтверждающих или опровергающих наличие фискальных иллюзий в России, на данный момент найдено не было.

Еще одна возможная причина заключается в том, что основными в структуре доходов федерального бюджета являются доходы, расчет которых основан на использовании показателей прогнозов социально-экономического развития и отчетов о поступлениях налогов за прошлые периоды<sup>5</sup>. Таким образом, искусственно повлиять на прогнозы доходов бюджета можно через макроэкономический прогноз. Однако

<sup>5</sup> См., например, Методику прогнозирования поступлений доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации..., утвержденную приказом ФНС России от 06.03.2020 г. № ЕД-7-1/143@.

результаты научных [3] и аналитических<sup>6</sup> исследований показывают, что точность официальных российских макропрогнозов по многим показателям несильно отличается от независимых прогнозов, что позволяет говорить об отсутствии их намеренного искажения с целью достижения политических целей.

Идеологическая структура парламента в ряде оцениваемых моделей показывает слабо значимый отрицательный результат, что может свидетельствовать о меньшем пессимизме в прогнозах при большем количестве «левых» парламентариев в составе парламента – полученный результат соответствует выводам рассмотренных в обзоре литературы исследований. Если вместо индекса Шмидта, взятого в качестве индикатора идеологической направленности парламента, использовать долю депутатов, представляющих «левые» партии (см. табл. 4), то, действительно, созывам Думы с большей долей представителей таких партий соответствуют в среднем более оптимистичные (или, точнее сказать, менее пессимистичные) прогнозы доходов федерального бюджета (см. рис. 2) – можно сказать, что среднее «занижение» доходов в прогнозах было меньше в период, когда в составе Думы было больше представителей «левых» партий (за исключением V созыва из-за последствий кризиса 2009 г.), что соответствует большему оптимизму.

Тем не менее, на наш взгляд, к полученным результатам необходимо относиться с осторожностью. В исследованиях, проводимых на базе данных по странам ЕС и ОЭСР, используется метод межстранового сравнения, поэтому в анализе присутствуют страны с разным идеологическим составом правительства и парламента<sup>7</sup>. Кроме того, в данных исследованиях используется идеологический состав правительства, которое ответственно за проектировку бюджета. В России, как было отмечено выше, сделать это не представляется возможным.

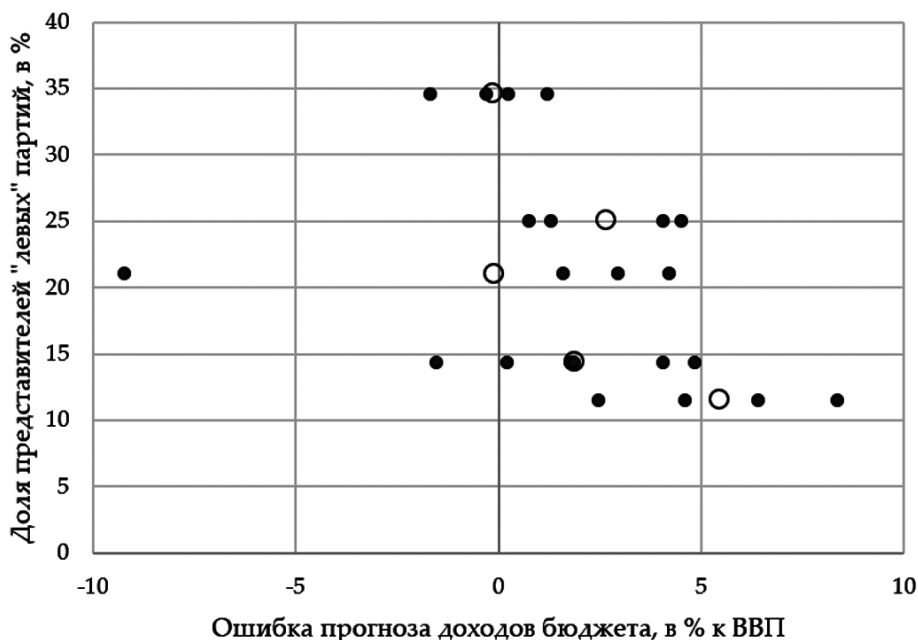
В свою очередь определяемая российским бюджетным законодательством роль Государственной Думы в формировании прогнозов доходов федерального бюджета ограничивает ее полномочия по внесению поправок в величину прогнозируемых доходов, так как изменение общих характеристик по итогам первого чтения хоть и возможно с точки зрения закона<sup>8</sup>, однако сопряжено с высокими политическими

---

<sup>6</sup> Куликов Д. Специфика источников макроэкономических прогнозов по России // АКРА, 2021. <https://www.acra-ratings.ru/research/2517/> (дата обращения: 13.06.2023).

<sup>7</sup> См., например, Political Data Yearbook. <https://politicaldatayearbook.com/>.

<sup>8</sup> Ст. 202-204 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023 г.)). [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 13.06.2023).



Примечание: пустые круги – средняя ошибка прогноза доходов бюджета за период деятельности созыва Думы.

Источник: рассчитано автором.

Рис. 2. Зависимость ошибки прогноза доходов бюджета от «левизны» Государственной Думы

издержками. Кроме того, представители Государственной Думы (а именно Комитета по бюджету и налогам) напрямую участвуют в процессе согласования бюджета до его внесения в парламент в рамках бюджетной комиссии и дают свое заключение перед рассмотрением проекта закона в первом чтении. Председателем данного комитета с 2003 г. был член партии «Единая Россия», которая, во-первых, с 2004 г. занимала в парламенте большинство, достаточное для принятия закона, и, во-вторых, является центристской<sup>9</sup>, т. е. в соответствии с теорией не ставит вопросы перераспределения выше бюджетной и финансовой стабильности. Результатом такой структуры бюджетного проектирования является утверждение проекта бюджета в первом чтении без поправок, а немногочисленные поправки к проекту закона, как правило, отклоняются.

Таким образом, идеологическая структура парламента скорее не является определяющей при формировании степени пессимизма в бюджетных прогнозах. Отметим также некоторую условность отне-

<sup>9</sup> См., например, IADB Database of Political Institutions. <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/>. Database-of-Political-Institutions-2017/938i-s2bw.



сения партий к «левым», так как она основана на анализе программ, а не реальных действий (отметим, что данная проблема характерна не только для данного, но и для других существующих исследований). Похожие выводы можно сделать относительно переменной, отвечающей за партийную фрагментацию (модели  $f - g$ ), которая становится значимой при исключении идеологической структуры из анализа: отрицательный знак перед соответствующей переменной означает, что более *фрагментированный парламент характеризуется меньшим пессимизмом в прогнозах доходов бюджета* – это противоречит выводам существующих исследований. Однако из-за стабильности партийной структуры Государственной Думы и ее ограниченного влияния на проект бюджета в части величины доходов к получаемой значимости коэффициента также нужно относиться осторожно.

### Заключение

Проведенный анализ точности официальных прогнозов доходов федерального бюджета России показал, что они обладают системным занижением объема поступлений. Тесты на информационную эффективность, а также сравнение с независимыми прогнозами показывают статистически значимое занижение прогнозных оценок.

На основании полученного результата была произведена эмпирическая оценка описываемых в существующей литературе факторов политической природы. Оказалось, что качество прогнозов доходов федерального бюджета не подвержено влиянию федеральных электоральных циклов и слабо зависит от политической и идеологической структуры парламента. Первое обстоятельство связано, скорее, с наличием у населения фискальных иллюзий, из-за чего решающим для граждан является расходная часть бюджета, а также с особенностями прогнозирования доходов. Второе – с отсутствием значимой корректирующей роли парламента при проектировании и утверждении прогноза доходов. Важным фактором ошибок прогнозов доходов ожидаемо является точность прогнозов социально-экономического развития, так как большинство налоговых доходов бюджета прогнозируется исходя из его параметров.

Вместе с тем высокая значимость константы в моделях и ее положительное значение может говорить о том, что есть некие факторы, не рассмотренные в данном исследовании, которые объясняют существующий пессимизм в прогнозах. На наш взгляд, приведенные обоснования незначимости политических факторов свидетельствуют о том, что пессимизм при прогнозировании доходов бюджета вызван институциональной средой принятия бюджетных решений – теми правилами, по которым бюджетное проектирование осущест-

вляется. В частности, представляет интерес изучение сформировавшихся с течением времени и оформленных в виде законодательно утвержденных процедур «правил игры», по которым составляется бюджет и в которых заложена мотивация Министерства финансов РФ, как ключевого игрока при разработке бюджета, а также возможное влияние бюджетных правил.

Полученные результаты являются мотивацией для более глубокого изучения институциональной среды бюджетного процесса, в том числе вопросов, связанных со стимулами ключевых участников бюджетного процесса, а именно Министерства экономического развития РФ и Министерства финансов РФ, их соотношения и реализации в существующем нормативном поле.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Балаев А.И. Факторный анализ доходов российской бюджетной системы // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 3. С. 8–37.
2. Вилков А.А. «Левый» сегмент партийной системы современной России: проблемы и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2019. Т. 19. Вып. 2. С. 196–202.
3. Гурвич Е.Т. Насколько точны макроэкономические и бюджетные прогнозы? // Вопросы экономики. 2006. № 9. С. 4–20.
4. Annett A. Enforcement and the Stability and Growth Pact: how fiscal policy did and did not change under Europe's fiscal framework. 2006 // IMF Working Paper. 2006. No. 06/116.
5. Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits // IMF Staff Papers. 1995. Vol. 42. No. 1. Pp. 1–31.
6. Artis M., Marcellino M. Fiscal forecasting: The track record of the IMF, OECD and EC // The Econometrics Journal. 2001. Vol. 4. No. 1. Pp. S20–S36.
7. Auerbach A. On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts // National Tax Journal. 1999. Vol. 52. No. 4. Pp. 767–782.
8. Bruck T., Stephan A. Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts? // Kyklos. 2006. Vol. 59. Iss. 1. Pp. 3–15.
9. Croushore D., van Norden S. Fiscal Policy: Ex Ante and Ex Post // Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia. Working Paper. 2014. No. 14–22.
10. Herwartz H., Theilen B. Ideology and redistribution through public spending // European Journal of Political Economy. 2017. Vol. 46. Pp. 74–90.
11. Jochimsen B, Lehmann R. On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries // Public Choice. 2017. Vol. 170. Pp. 211–230.
12. Jonung L., Larch M. Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. Economic Policy. 2006. Vol. 21. No. 47. Pp. 491–534.
13. Oller L., Barot B. The accuracy of European growth and inflation forecasts // International Journal of Forecasting. 2000. Vol. 16. Pp. 293–315.
14. Perotti R., Kontopoulos Y. Fragmented fiscal policy // Journal of Public Economics. 2002. Vol. 86. Pp. 191–222.

15. *Pina A.M., Venes N.M.* The political economy of EDP fiscal forecasts: an empirical assessment // *European Journal of Political Economy*. 2011. Vol. 27. Pp. 534–546.
16. *Strauch R., Hallerberg M., von Hagen J.* Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes // *European Central Bank. Working Paper Series*. 2004. No. 307.
17. *von Hagen J.* Sticking to fiscal plans: the role of institutions // *Public Choice*. 2010. Vol. 144. Pp. 487–503.

## REFERENCES

1. *Balaev A.I.* Factorial analysis of budget system revenues in Russia // *Economic policy*. 2017. Vol. 12. No. 3. Pp. 8–37.
2. *Vilkov A.A.* The «left» segment of the partisan system in modern Russia: problems and perspectives // *Bulletin of Saratov University. The New Series. Sociology and Political science*. 2019. Vol. 19. Iss. 2. Pp. 196–202.
3. *Guroich E.T.* How accurate budget and macroeconomic forecasts are? // *Economic Issues*. 2006. No.9. Pp. 4–20.
4. *Annett A.* Enforcement and the Stability and Growth Pact: how fiscal policy did and did not change under Europe's fiscal framework. // *Working Paper*. 2006. IMF. No. 06/116.
5. *Alesina A., Perotti R.* The Political Economy of Budget Deficits // *IMF Staff Papers*. 1995. Vol. 42. No. 1. Pp. 1–31.
6. *Artis M., Marcellino M.* Fiscal forecasting: The track record of the IMF, OECD and EC // *The Econometrics Journal*. 2001. Vol. 4. No.1. Pp. S20–S36.
7. *Auerbach A.* On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts // *National Tax Journal*. 1999. Vol. 52. No. 4. Pp. 767–782.
8. *Bruck T., Stephan A.* Do eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts? // *Kyklos*. 2006. Vol. 59. Iss. 1. Pp. 3–15.
9. *Croushore D., van Norden S.* Fiscal Policy: Ex Ante and Ex Post // *Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia. Working Paper*. 2014. No. 14–22.
10. *Herwartz H., Theilen B.* Ideology and redistribution through public spending // *European Journal of Political Economy*. 2017. Vol. 46. Pp. 74–90.
11. *Jochimsen B, Lehmann R.* On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries // *Public Choice*. 2017. Vol. 170. Pp. 211–230.
12. *Jonung L., Larch M.* Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy*. 2006. Vol. 21. No. 47. Pp. 491–534.
13. *Oller L., Barot B.* The accuracy of European growth and inflation forecasts // *International Journal of Forecasting*. 2000. Vol. 16. Pp. 293–315.
14. *Perotti R., Kontopoulos Y.* Fragmented fiscal policy // *Journal of Public Economics*. 2002. Vol. 86. Pp. 191–222.
15. *Pina A.M., Venes N.M.* The political economy of EDP fiscal forecasts: an empirical assessment // *European Journal of Political Economy*. 2011. Vol. 27. Pp. 534–546.
16. *Strauch R., Hallerberg M., von Hagen J.* Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes // *European Central Bank. Working Paper Series*. 2004. No. 307.
17. *von Hagen J.* Sticking to fiscal plans: the role of institutions // *Public Choice*, 2010. Vol. 144. Pp. 487–503.

Дата поступления рукописи: 18.06.2023 г.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Сударев Денис Андреевич** – аспирант экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, старший преподаватель экономического факультета ЭМИТ РАНХиГС, Москва, Россия  
ORCID: 0000-0002-7812-7461  
d.a.sudarev@gmail.com

#### ABOUT THE AUTHOR

**Denis A. Sudarev** – Post-Graduate Student of the Economics Faculty of the M.V. Lomonosov Moscow State University, Senior Lecturer of the Economics Faculty of the Institute of Economics, Mathematics and Information Technology of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia  
ORCID: 0000-0002-7812-7461  
d.a.sudarev@gmail.com

#### ASSESSMENT OF THE IMPACT OF POLITICAL FACTORS ON FEDERAL BUDGET REVENUE FORECAST ACCURACY IN RUSSIA

The purpose of the study is assessment of impact of political factors, such as electoral cycles and ideological range of parliament on systematic deviations of actual revenues of the Russian federal budget from its planned values. The study consists of two stages. On the first stage the quality of federal budget revenue forecast on the period from 2000 to 2022 is made (actual value of revenue is compared with planned one in the first version of the budget law). It is shown that official federal revenue forecasts are characterized with statistically significant under-prediction. The second stage is the empirical assessment of potential factors impact on pessimism in revenue forecasting. The following results of the conducted evaluation are proposed: federal electoral cycles are not statistically significant and ideological structure of the parliament is weakly significant factors of revenue forecasts quality. The result of the study gives the motivation for further investigation of key actors' incentives during budget forecasting.

**Keywords:** *budget process, fiscal forecasting, budget revenue, forecast accuracy, electoral cycles, partisan fragmentation, ideology.*

**JEL:** H68, P16.