

КОЕФІЦІЄНТ ВІДНОСНОЇ ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ: ДЕСЯТЬ ЗАПИТАНЬ ТА ВІДПОВІДЕЙ

Переднє слово

Потреба детально обговорити численні аспекти практичного застосування коефіцієнту відносної податкоспроможності (КВП) областей при прогнозуванні доходів бюджетів областей покликана до життя тими проблемами, що були висвітлені початковою апробацією коефіцієнта в бюджетному процесі – 2000. Бюджетна резолюція-2000 виклала загальні засади розрахунку і концепцію застосування коефіцієнта відносної податкоспроможності. Разом з тим бюджетні слухання областей у профільному комітеті Верховної Ради України засвідчили необхідність більш детального пояснення процедури розрахунку КВП, його ролі в плануванні місцевих бюджетів, можливого впливу на доходну базу регіонів. Саме цій меті і присвячено цей матеріал, що для зручності читачької аудиторії побудований у формі запитань і відповідей.

ЗАПИТАННЯ 1: ЯК ОБЧИСЛЮЄТЬСЯ КОЕФІЦІЄНТ ВІДНОСНОЇ ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ Й ЯКА МЕТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ?

Головна функція КВП полягає в створенні послідовного, надійного та прозорого механізму визначення доходної частини місцевих бюджетів. Аби з'ясувати, як можна досягти цієї мети, почнемо з короткого опису процедури обчислення коефіцієнта та можливостей його застосування. Коефіцієнт відносної податкоспроможності показує податкоспроможність області в розрахунку на душу населення в співставленні з середньодушовою податкоспроможністю всіх областей України в цілому. Застосування простого символічного позначення допоможе краще зрозуміти природу цього індексу. Якщо доходи на душу населення і-області з власних джерел позначити як R_i/P_i , а середньодушові доходи всіх областей - як R^*/P , то тотожність, яка зв'яже між собою ці дві змінні, буде такою:

$$R_i/P_i = ((R_i/P_i)/(R^*/P)) \times (R^*/P)$$

Максимально спрощений практичний приклад допоможе зрозуміти природу КВП. Скажімо, контингент доходів, мобілізованих на території областей протягом того чи іншого року, склав 200 гривень у розрахунку на душу населення. Разом з тим в області А було зібрано надходжень в обсязі 180 грн на душу населення, а в області Б – 220 грн. Таким чином, КВП області А складає 0.9 (180/200) а області Б – 1.1 (220/200).

Ця тотожність виконується в будь-який момент часу. Однак, якщо індекс відносної податкоспроможності, який визначається як відношення $(R_i/P_i)/R^*/P$, зафіксувати в певній точці, ця тотожність трансформується в рівняння, яке можна застосувати для прогнозування обласних доходів. Для цього, певна річ, потрібне передбачення середньодушових доходів, R^*/P . Застосований у такий спосіб, КВП стає складовою механізму прогнозування, і головне питання полягає в тому, чи прогноз із застосуванням КВП буде достатньо точним і надійним.

Якщо можна точно запланувати середньодушові доходи, то величина похибки в прогнозуванні залежатиме від того, наскільки сталим

залишатиметься цей показник протягом часу і чи можна легко видозмінити його, щоб врахувати економічні та політичні зміни, здатні вплинути на значення коефіцієнта. Запитання про те, як і коли слід переглядати коефіцієнт, реагуючи на політичні зміни, зачіпає важливі політичні проблеми, що розглядаються нижче. Якщо при оцінці в різні часові періоди коефіцієнт залишається достатньо сталим (а про це досить переконливо свідчать фактичні дані), сам по собі він не може викликати серйозних похибок при прогнозуванні.

Якщо КВП зафіксовано на певний період, як пропонується нижче, застосування його на постійній основі протягом цього періоду створить модель міжобласних трансфертів з урахуванням самостійних оцінок видаткових потреб різними областями. Якщо оцінка відносних видаткових потреб не змінюватиметься кардинально з року в рік, області почуватимуться набагато впевненіше в передбаченні приблизного обсягу очікуваних трансфертів на кілька років. Така підвищена певність у доходах сприятиме кращому плануванню обласних бюджетів, зменшить вплив суб'єктивного фактора на цій стадії бюджетного процесу і допоможе запобігти виникненню видаткової заборгованості, яка можлива за нестабільних обласних трансфертів.

ЗАПИТАННЯ 2: ЧИ ПОЗНАЧИТЬСЯ КВП НА СТИМУЛАХ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ДО РОЗШИРЕННЯ БАЗИ ОПОДАТКУВАННЯ?

Сам по собі коефіцієнт не позбавлятиме місцеві органи влади бажання зібрати більше доходів з призначених їм джерел. Це пояснюється тим, що застосування КВП робить трансфертні виплати залежними від розрахованої за коефіцієнтом податкоспроможності окремої області, а не від реального обсягу зібраних цією областю доходів. Таким чином, якщо якась область, скажімо, докладає більше зусиль у збиранні податків і отримує більше доходів за визначений рівень її податкоспроможності, це не впливає на призначені їй трансфертні виплати. Таким чином сукупні доходи області зростають за рахунок додатково зібраних коштів. У цьому випадку КВП цієї окремої області не буде переглянуто, щоб врахувати зростання доходів.

Однак якщо всі області збільшать доходи з призначених джерел, конкретні наслідки передбачити важко. Якщо доходи в усіх областях зростуть на приблизно однаковий відсоток, КВП залишиться незмінним, але природним буде збільшити прогнозний показник середньодушових доходів, щоб відобразити зростання надходжень. У цьому випадку загальну суму трансфертів, призначених областям, буде зменшено на суму додаткових доходів, і жодна область не отримає зиску від докладених зусиль у збиранні податків, якщо тільки її збільшена податкоспроможність не буде відображена в розширенні її видаткових програм. **Останнє є дуже важливим, адже було б нелогічним очікувати замороження видаткових програм областей на тому самому рівні при одночасному збільшенні доходів.**

Якщо аналізувати антистимули до стягнення власних надходжень, які генеруються місцевими податками і зборами, то уникнути їх можна, якщо річні прогнози очікуваних доходів на душу населення виводити не з огляду на попереднє реальне виконання доходів, а винятково на основі передбачуваних змін у макропоказниках, таких як прогнозована інфляція і реальне зростання ВВП. Іншим шляхом уникнути спонук до зменшення зусиль у збиранні місцевих податків і зборів може стати просте виключення цих зборів із

розрахунку коефіцієнту і визначення середньодушових доходів. Саме це запропоновано в Бюджетній резолюції на 2000 рік. Таке рішення дозволить збільшувати надходження від місцевих податків і зборів для фінансування більших видатків по власних повноваженнях.

Однак у разі запровадження нових місцевих податків, що дають значні додаткові доходи – скажімо, місцевого податку на власність, виключення їх із розрахунку створить інші труднощі. Хоч виключення і гарантуватиме, що місцеві бюджети зможуть повністю зарахувати надходження від нового податку на власність, не всі області матимуть однакові можливості для запровадження і стягнення цього податку. Виключення податку на власність з розрахунку коефіцієнту податкоспроможності створить викривлену картину відносної спроможності різних областей до збільшення доходів. Це, в свою чергу, сприятиме поглибленню фіскальної нерівності між ними і поставить під сумнів здатність формульної системи трансфертів забезпечити вирівнювання податкоспроможності регіонів.

ЗАПИТАННЯ 3: ЯКІ ПЕРЕВАГИ В “ЗАМОРОЖУВАННІ” КОЕФІЦІЄНТА НА ПЕВНИЙ ПЕРІОД, СКАЖІМО, ДВА-ТРИ РОКИ?

Якщо коефіцієнт не буде встановлено на наступний період, а натомість його змінюватимуть щоразу з метою врахувати реальне виконання доходів кожною областю попереднього року, такий коефіцієнт може позбавити області будь-якого стимулу до збільшення доходів і водночас викликати небажані підстави для обмеження зусиль по збиранню доходів. Застосування коефіцієнту на щорічній основі, згідно з реальним виконанням доходів за попередній період, може зробити сам процес індексації дуже схожим на визначення трансфертів за існуючої системи, коли “надлишкові” доходи вилучаються з обласних бюджетів, а “недоотримані” доходи додаються. Щоб запобігти небажаному впливу на поведінку в збиранні доходів і не прив’язувати трансферти до реального виконання доходів, важливо, щоб коефіцієнт був “заморожений” на період принаймні від двох років.

Коефіцієнт віддзеркалює відмінності між областями (а також між районами та містами) в контингенті доходів з розрахунку на душу населення. З часом становище змінюватиметься, що вимагатиме періодичного перегляду для врахування цих змін і нового обчислення рівня податкоспроможності кожної з областей. Темпи економічного розвитку кожної з областей неоднакові, тому слід регулювати коефіцієнт з урахуванням регіональних відмінностей у розширенні контингенту доходів з розрахунку на душу населення.

На відносний обсяг регіональних контингентів доходів впливають також нові податкові закони, що можуть змінити величину податкоспроможності областей. Нові податкові закони можуть змінити податкову ставку чи базу оподаткування, або і те, й інше, для різних податків. Як позначиться зміна податкової ставки на коефіцієнт, залежатиме від масштабності цієї зміни. За незначної зміни вплив на коефіцієнт також буде незначним. З іншого боку, суттєві зміни податкової ставки матимуть неоднаковий вплив на різні області залежно від того, як відрізняється обсяг контингенту доходів на душу населення по областях.

Окрім того, законодавчі зміни бази оподаткування можуть бути загальними або специфічними. Загальна зміна, що торкається бази

оподаткування в усіх областях, матиме менший вплив на значення коефіцієнта, ніж конкретна зміна, що зачіпає базу оподаткування лише кількох областей. Візьмемо, скажімо, Закон України №934 - XVI від 14 липня 1999 року "Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України". Законом передбачено надання істотних податкових пільг підприємствам металургійної промисловості, зосередженим у східних областях України. Закон, імовірно, призведе до скорочення доходів насамперед Запорізької, Дніпропетровської та Донецької областей, а отже, зменшить відносне значення їхніх коефіцієнтів. Те саме стосується нещодавно ухваленого Закону "Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні", що призведе до зміни КВП у Херсонській та Миколаївській областях і навіть місті Києві (завод "Ленінська кузня"). На відміну від цього, інші законодавчі зміни, що торкаються бази оподаткування всіх областей, матимуть менший вплив на коефіцієнти областей.

Зміни в податковому законодавстві, що відчутно впливають на КВП, слід відразу врахувати в новому значенні коефіцієнту, з відповідним коригуванням запланованого на бюджетний рік обсягу трансфертів. Інакше існує небезпека, що нові податкові закони дестабілізують фінанси місцевих бюджетів, і весь задум формульної системи трансфертів не справдиться.

Небезпечно, однак, заходити надто далеко в спробі узгодити певні зміни в податковому законодавстві. Ілюстрацією такої небезпеки може бути пропозиція про поширення вільних економічних зон. Ці зони, як засоби економічного розвитку регіонів, є податковими гаванями, що сприяють регіоналізації своєї "прописки" за рахунок економічної діяльності інших регіонів. Завдяки потужному потенціалу вільні економічні зони можуть висмоктати кошти і робочу силу з тих регіонів, де не створено таких зон, а отже, можуть зашкодити розбудові тих регіонів. Відповідне регулювання коефіцієнту лише поглибить такий регіональний дисбаланс, перерозподіляючи фонд трансфертів на користь регіонів, що мають вільні економічні зони.

Вибір регіонів для створення на їхніх територіях вільних економічних зон є насправді способом скоротити податкові ставки, що застосовуються до бази оподаткування в цих регіонах. Інші країни, що використовують формульну систему трансфертів, не дозволяють отримувачам збільшувати обсяг трансферту шляхом того чи іншого маніпулювання зі зменшенням податкових ставок. Цього досягають завдяки встановленню стандартної або фіксованої податкової ставки на базу оподаткування в регіонах. Таким чином, коли певний регіон на свій розсуд або внаслідок патерналізму, виявленого до нього центром, визначає обсяг своєї бази оподаткування, жодної зміни в контингенті доходів, яка впливає з цього, не слід враховувати при розрахунку КВП. Лише ті зміни в базі оподаткування, що є наслідком законів про стягнення державних податків, незалежно від рішення окремого регіону, мають бути враховані при визначенні коефіцієнта.

ЗАПИТАННЯ 4:

ЧОМУ ПРИ РОЗРАХУНКУ КВП ВИКОРИСТОВУЮТЬ РАДШЕ ЗАГАЛЬНИЙ ОБСЯГ СТЯГНУТИХ ПОДАТКІВ У ПЕВНІЙ ОБЛАСТІ, НІЖ ОБСЯГ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ, НАСПРАВДІ ЗАРАХОВАНИХ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ?

Головною метою КВП є об'єктивна оцінка податкоспроможності певної області. В окремих областях ця спроможність, за існуючого розподілу доходів

між різними рівнями бюджету, може перевищувати обсяг доходів, необхідних для фінансування планових видатків цієї області. В цьому випадку потребується певне розщеплення податків по регіонах, щоб перетворити податкоспроможність у необхідні доходи. За допомогою коефіцієнту при цьому визначають загальний обсяг необхідної частки податків для фінансування регіонального бюджету.

Якби надходження від податку на прибуток підприємств і акцизного збору цілковито зараховувалися до державного бюджету і використовувалися переважно для забезпечення місцевих бюджетів більшою часткою обласних трансфертів, різниця між податкоспроможністю і потребою в доходах зникла б. Усі решта надходжень, що залишаються на субнаціональному рівні, спрямовувалися б на фінансування місцевих бюджетів.

ЗАПИТАННЯ 5: ЧОМУ В КВП ВРАХОВУЄТЬСЯ ОБСЯГ ЗІБРАНИХ ПОДАТКІВ, А НЕ ВСІХ, ЩО МАЮТЬ БУТИ СПЛАЧЕНІ?

Це питання спровоковане статтею 186 проекту Бюджетного Кодексу, яка пропонує місцевим органам влади планувати контингенти надходжень на наступний бюджетний період, “виходячи з середнього арифметичного від фактично зарахованих податків”.

Якщо відповісти коротко, не можна витратити те, чого немає. Отож, додавати до податкових надходжень заборгованість по податках те саме, що приплюсовувати яблука до помаранч. Ідея про зарахування всіх податків, що мають бути сплачені, до доходів породжена, безперечно, бажанням спонукати органи місцевого самоврядування до енергійнішого збирання податків. Однак якщо прострочені податки не можуть бути зібрані внаслідок невідповідності механізмів стягнення, або якщо підлягають частковому чи повному списанню, вони не збільшують платоспроможність місцевого бюджету і їх не слід додавати до податкових виплат, що насправді надійшли до місцевого бюджету.

Звичайно, якщо податкова заборгованість є постійною часткою податкових надходжень для всіх областей, то при розрахунку коефіцієнту неважливо, що замість зібраних податків враховуватимуться загалом усі податки, що підлягають сплаті, оскільки зарахування податкової заборгованості не вплине на значення коефіцієнту.

ЗАПИТАННЯ 6: ЧИ МОЖНА ВИКОРИСТАТИ КВП НА ВНУТРІШНЬООБЛАСНОМУ РІВНІ ДЛЯ РОЗРАХУНКУ ПРОГНОЗОВАНИХ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ РАЙОНУ І МІСТА?

Оскільки бюджетний процес на внутрішньообласному рівні є віддзеркаленням зв'язків між Державним і обласними бюджетами, той самий підхід із застосуванням коефіцієнту доцільно застосувати і для визначення потенційних доходів і району, і міста. При цьому не варто змінювати вказаної методики, щоб застосувати індексацію на внутрішньообласному рівні. Однак поширювати застосування КВП на внутрішньообласні зв'язки слід паралельно з запровадженням на цьому бюджетному рівні формульної системи трансфертів.

Щоправда, є певне застереження, що індексація може виявитись менш надійною в прогнозуванні доходів на субобласному рівні, ніж на рівні області. Доходи багатьох районів і міст залежать від економічного стану одного або

кількох великих підприємств. Якщо порівнювати з областями, то там більш різноманітний контингент доходів, що робить стабільнішим потік надходжень і балансує скорочення доходів з одного джерела збільшенням надходжень з іншого. Унаслідок цього застосування коефіцієнта на субобласному рівні може вимагати додаткового резервного фонду, що його можна буде використати для згладжування непередбачених коливань доходів районних і міських бюджетів, які мають несталу базу оподаткування. Якщо ця проблема впливає з нестабільного податку на прибуток підприємств, то, безперечно, розв'язати її доцільно шляхом зарахування податку на прибуток до держбюджету, в якого більше можливостей “випрямити” синусоїду його надходжень.

ЗАПИТАННЯ 7: ЧИ НЕОБХІДНО КОРИГУВАТИ КВП НА НАЯВНІ ВЗАЄМОЗАЛІКИ?

Передусім ідеться про те, чи купівельна спроможність гривні, залученої у бюджет шляхом взаємозаліку, еквівалентна готівковій формі надходжень. У чинній системі державної бюджетної звітності облік таких гривень ідентичний. Списані податкові заборгованості шляхом взаєморозрахунків фіксуються як надходження і рівноцінні видатки місцевих бюджетів.

Однак реальна економічна вартість окремого взаємозаліку, як правило, менша за його номінально фіксовану вартість. Якщо, наприклад, органи місцевого самоврядування погоджуються придбати медикаменти, що мають ринкову ціну 100 грн в обмін на списання податкової заборгованості на 150 грн, то вартість взаємозаліку завищено на 50 грн. Якби, натомість, податкову заборгованість виплатили готівкою, місцевий бюджет зміг би придбати ліків на 150 грн. У цьому прикладі застосування взаємозаліку збільшило “реальні” доходи і купівельну спроможність місцевого бюджету лише на 100 грн, а не на 150 грн, як зафіксовано у звітності.

Як спостереження на мікроекономічному рівні, так і економетричні дані свідчать, що вартість взаємозаліків слід було б “зменшити”, якщо порівнювати з вартістю готівки в сукупних доходах. Питання полягає тепер у встановленні відповідного розміру знижки для використання у взаємозаліках. Аналіз регресії показує, що для порівняння податкоспроможності різних місцевих бюджетів, що мають різні частки готівкових коштів і взаємозаліків у структурі сукупних доходів, необхідно робити дисконт порядку 20-25 відсотків.¹ Наприклад, якщо в двох областях однакові сукупні доходи дорівнюють 100 грн, але доходи однієї області складаються цілковито з готівкових коштів, а 40 грн доходів іншої області припадають на взаємозаліки, то реальні сукупні доходи області із взаємозаліками дорівнюватимуть приблизно 92 грн ($60+40 \times 0.8$), а не зарахованим 100 грн. При розрахунку коефіцієнту відносної податкоспроможності обсяг загальних доходів області із взаємозаліками слід брати в сумі 92 грн, а не облікових 100 грн.

Регулювання КВП, згідно з пропозицією, збільшить значення коефіцієнту для забезпечених “живими” коштами областей і зменшить для тих областей, що мають відносно вищу частку взаємозаліків. Якби всі області мали однакові частки коштів і взаємозаліків у структурі своїх сукупних доходів, то коефіцієнт податкоспроможності не залежав би від коригуючого коефіцієнта. Однак,

¹ Докладніший розрахунок див. у праці В. Серска і П. Рікоя “Яка вартість гривні у взаємозаліках?”, Група фінансового аналізу, 1999 р.

оскільки в Україні частка коштів у сукупних доходах відмінна в різних областях, вона впливатиме на коефіцієнт податкоспроможності при застосуванні коефіцієнта до взаємозаліків. Обсяг такого регулювання наведено в Таблиці 1. Можна побачити, що застосування 20-відсоткової “знижки” до взаємозаліків зменшить значення коефіцієнту податкоспроможності для областей, що активно використовують взаємозаліки, таких як Полтавська і Харківська, і збільшить цей коефіцієнт для тих територіально-адміністративних одиниць, скажімо, міста Києва, де взаємозаліки застосовують відносно мало.

Таблиця 1

Податкоспроможність з урахуванням взаємозаліків

Адміністративно-територіальні одиниці	Розрахункові доходи на душу населення 1998 р.	Коефіцієнт податкоспроможності 1998 р.	Скориговані на взаємозаліки (20%) розрахункові доходи на душу населення 1998 р.	Скоригований на взаємозаліки (20%) коефіцієнт податкоспроможності 1998 р.	Відхилення
АВТ. РЕС. КРИМ	155.4	0.72	147.0	0.73	-0.006
ВІННИЦЬКА	99.0	0.46	94.2	0.46	-0.006
ВОЛИНСЬКА	89.4	0.41	86.0	0.42	-0.011
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	214.6	0.99	203.3	1.00	-0.009
ДОНЕЦЬКА	256.0	1.19	241.0	1.19	-0.004
ЖИТОМИРСЬКА	111.2	0.51	103.6	0.51	0.003
ЗАКАРПАТСЬКА	96.2	0.45	92.3	0.46	-0.010
ЗАПОРІЗЬКА	245.3	1.14	233.6	1.15	-0.017
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	163.7	0.76	145.9	0.72	0.038
КИЇВСЬКА	164.3	0.76	156.2	0.77	-0.010
КІРОВОГРАДСЬКА	89.5	0.41	84.6	0.42	-0.003
ЛУГАНСЬКА	159.9	0.74	148.8	0.73	0.006
ЛЬВІВСЬКА	175.7	0.81	167.5	0.83	-0.013
МИКОЛАЇВСЬКА	251.2	1.16	223.3	1.10	0.061
ОДЕСЬКА	188.0	0.87	183.7	0.91	-0.036
ПОЛТАВСЬКА	428.1	1.98	383.6	1.89	0.089
РІВНЕНСЬКА	150.6	0.70	135.1	0.67	0.031
СУМСЬКА	186.5	0.86	172.7	0.85	0.011
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	74.5	0.34	70.1	0.35	-0.001
ХАРКІВСЬКА	323.5	1.50	287.3	1.42	0.080
ХЕРСОНСЬКА	114.2	0.53	101.9	0.50	0.026
ХМЕЛЬНИЦЬКА	126.0	0.58	114.7	0.57	0.017
ЧЕРКАСЬКА	165.3	0.77	151.2	0.75	0.019
ЧЕРНІВЕЦЬКА	108.9	0.50	98.4	0.49	0.019
ЧЕРНІГІВСЬКА	129.6	0.60	123.4	0.61	-0.009
М.КИЇВ	710.1	3.29	696.5	3.44	-0.149
М.СЕВАСТОПОЛЬ	181.2	0.84	176.3	0.87	-0.031
Середнє	216.0		202.7	1.00	0.000

Завдяки формульній системі трансфертів це регулювання переспрямує потік міжбюджетних трансфертів певною мірою до тих областей, що більше залежать від взаємозаліків, для фінансового забезпечення їхніх видаткових програм. Незважаючи на чіткі, пов'язані з вирівнюванням підстави для здійснення такого регулювання в контексті вироблення задовільної формульної системи трансфертів, підходить до такого виправлення треба обережно.

Головний принцип будь-якої формульної системи трансфертів полягає в тому, щоб ця система не містила жодного елемента, завдяки якому місцеві бюджети могли б вплинути на обсяг своїх трансфертних призначень. Формульна система функціонуватиме неналежно, якщо місцеві органи влади зможуть збільшувати обсяг своїх дотацій шляхом зміни поведінки, пов'язаної з видатками чи доходами. Застосування знижувального коефіцієнта до взаємозаліків частково порушує цей основний принцип, і перед областями не

варто запалювати “зелене світло” збільшення їхніх трансфертів шляхом більшої кількості взаємозаліків. Одним із шляхів запобігання цьому шкідливому впливові може бути разове врегулювання показників відносної податкоспроможності разом із запровадженням формули і подальше ігнорування взаємозаліків при застосуванні формули.

ЗАПИТАННЯ 8: ЧИ Є ПІДСТАВИ ВВАЖАТИ, ЩО КОЕФІЦІЄНТ ВІДНОСНОЇ ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ Є НАДІЙНИМ ФІСКАЛЬНИМ ІНСТРУМЕНТОМ ДЛЯ ПРОГНОЗУВАННЯ ДОХОДІВ ОБЛАСТЕЙ?

Для перевірки надійності заснованого на коефіцієнті прогнозування доходів необхідно створити базу для порівняння цих прогнозів і змодельовати результати застосування цього коефіцієнту. Одним із шляхів є розрахунок очікуваного виконання доходної частини бюджетів усіх областей у 1999 році і порівняння цих очікуваних показників з обсягом доходів, що був передбачений на початку 1999 року за допомогою коефіцієнту податкоспроможності. В цьому випадку йдеться про суму доходів, зібраних в кожній області без урахування сум місцевих податків.

Для створення бази порівняння, взято дані по виконанню доходної частини бюджету кожної області за десять місяців 1999 р. При прогнозуванні ми виходимо з того, що в 1998 р. та 1999 р. частка доходів, зібраних за перші десять місяців року є сталою до обсягу доходів, мобілізованих за результатами всього року. Ми припускаємо, відповідно, що сезонна динаміка доходів, що спостерігалася 1998 року, збережеться й 1999 року.

З усіх можливих варіантів обчислення коефіцієнту для ілюстративності коефіцієнт для 1998 р. було розраховано як відношення суми доходів на душу населення до середніх середньодушових доходів по всій Україні. Цей коефіцієнт наведено в другому стовпчику таблиці 2.

Один з прийнятих критеріїв надійності прогнозу – це відсоток похибки прогнозу. Коли прогноз надійний, то ця похибка коливається в діапазоні плюс мінус одинадцять відсотків. Інший можливий критерій - відносна точність підходу із застосуванням коефіцієнту порівняно з прогнозом, зробленим Міністерством фінансів у Бюджеті-99. При співставленні корисно врахувати умовний коефіцієнт відносної податкоспроможності, що впливає з прогнозу доходів областей, зробленому Мінфіном. Маючи урядовий прогноз доходів, наведений в другому стовпчику, можна розрахувати коефіцієнти для всіх областей таким самим чином, як їх було розраховано для 1998 р., а саме – як відношення середньодушових доходів, прогнозованих по кожній області, до середніх середньодушових доходів всіх областей. Цей умовний коефіцієнт показано в третьому стовпчику таблиці 2.

Спируючись на базові доходи в четвертому стовпчику таблиці 2, нами обраховано доходи областей у 1999 р. з застосуванням коефіцієнту (результат наведено в п'ятому стовпчику). Останні два стовпчики таблиці 2 показують відсоток похибки прогнозів, зроблених відповідно при застосуванні коефіцієнту та методології прогнозування, що застосовується Мінфіном. У випадку прогнозу із застосуванням коефіцієнту в вісімнадцяти областях похибка прогнозу перебуває в прийнятному діапазоні – плюс мінус одинадцять відсотків. Для порівняння – прогноз Мінфіну можна вважати надійним за цим критерієм тільки по восьми областях. При прямому порівнянні підхід із

застосуванням коефіцієнту дає кращі результати, ніж прогноз Мінфіну по шістнадцяти областях, тоді як процедура Мінфіну виявилася надійнішою лише по восьми інших областях. Загалом, прогноз із застосуванням коефіцієнту, хоч і не зовсім досконалий, але надійніший порівняно з підходом Мінфіну.

Таблиця 2

Симуляція прогнозів доходів при застосуванні коефіцієнта відносної податкоспроможності (КВП)

Область	Всього доходів						
	Обсяг доходів за прогнозом Мінфіну (контингент) 1999 р. (тис. грн)	Коефіцієнт відносної податко-спроможності	Умовний коефіцієнт відносної податко-спроможності (розраховано за прогнозом Мінфіну)	Очікувана сума надходжень за 1999 р. (тис. грн)	Прогноз доходів при застосуванні КВП (тис. грн)	Похибка прогнозу при застосуванні КВП (%)	Похибка прогнозу Мінфіну (%)
РЕС.КРИМ	436,503	0.73	0.71	618,816	466,466	-24.6	-29.5
ВІННИЦЬКА	283,847	0.53	0.54	275,882	288,404	4.5	2.9
ВОЛИНЬСЬКА	155,239	0.46	0.50	138,219	144,911	4.8	12.3
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	1,119,765	1.02	1.03	1,228,831	1,133,110	-7.8	-8.9
ДОНЕЦЬКА	1,563,791	1.17	1.08	1,404,369	1,740,956	24.0	11.4
ЖИТОМИРСЬКА	210,398	0.52	0.50	244,905	223,579	-8.7	-14.1
ЗАКАРПАТСЬКА	133,386	0.41	0.36	227,392	156,789	-31.0	-41.3
ЗАПОРІЗЬКА	764,973	1.09	1.31	740,793	659,083	-11.0	3.3
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	300,024	0.82	0.71	351,417	355,966	1.3	-14.6
КИЇВСЬКА	447,233	0.76	0.84	876,345	421,463	-51.9	-49.0
КІРОВОГРАДСЬКА	165,372	0.61	0.48	190,068	215,739	13.5	-13.0
ЛУГАНСЬКА	555,510	0.72	0.72	643,317	575,947	-10.5	-13.6
ЛЬВІВСЬКА	623,802	0.79	0.79	716,379	641,934	-10.4	-12.9
МИКОЛАЇВСЬКА	395,575	1.10	1.04	537,694	430,731	-19.9	-26.4
ОДЕСЬКА	653,212	0.90	0.89	763,455	675,099	-11.6	-14.4
ПОЛТАВСЬКА	1,193,989	1.82	2.44	912,425	916,509	0.4	30.9
РІВНЕНСЬКА	244,395	0.63	0.71	263,142	223,351	-15.1	-7.1
СУМСЬКА	311,115	0.83	0.79	331,370	336,718	1.6	-6.1
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	218,425	0.46	0.65	142,757	157,908	10.6	53.0
ХАРКІВСЬКА	1,264,081	1.48	1.46	1,019,402	1,320,208	29.5	24.0
ХЕРСОНСЬКА	196,871	0.53	0.55	182,085	195,126	7.2	8.1
ХМЕЛЬНИЦЬКА	247,928	0.57	0.58	280,634	250,663	-10.7	-11.7
ЧЕРКАСЬКА	377,039	1.00	0.89	454,433	437,242	-3.8	-17.0
ЧЕРНІВЕЦЬКА	225,576	0.54	0.83	143,319	151,877	6.0	57.4
ЧЕРНІГІВСЬКА	367,882	0.77	0.98	274,740	299,513	9.0	33.9
М.КИЇВ	1,944,891	3.07	2.56	1,871,114	2,399,705	28.3	3.9
М.СЕВАСТОПОЛЬ	103,406	0.99	0.91	101,616	115,921	14.1	1.8
ВСЬОГО	14,504,228			14,934,920	14,934,920		

Найбільші похибки прогнозування спостерігаються по Закарпатській, Миколаївській та Київській областях. Подальший аналіз даних по цих областях показує, що джерелом цих похибок є особливі і певною мірою унікальні обставини, що вплинули на збирання доходів. Наприклад, Миколаївська та Закарпатська області відзначаються тим, що вони активно намагалися зібрати податкову заборгованість попередніх періодів, часто у формі взаємозаліків. З іншого боку, в Київській області план надходжень по дорожньому збору було перевиконано на 50 відсотків.

Висновок, який можна зробити на прикладі цих областей, полягає в тому, що при розрахунку коефіцієнту відносної податкоспроможності слід намагатися враховувати лише постійні джерела доходів областей, або, як альтернативний варіант, не враховувати одноразові заходи з мобілізації доходів, які можуть дати лише тимчасові додаткові надходження. В іншому випадку коефіцієнт буде певною мірою викривлений, і області будуть несправедливо покарані й позбавлені стимулу збирати податкову заборгованість, яка, хоч і збільшує доходну частину регіональних бюджетів, але не є постійним джерелом доходів.

**ЗАПИТАННЯ 9:
ЧИ ВПЛИВАЄ КВП НА ПРОГНОЗ СУКУПНИХ НАДХОДЖЕНЬ
(В ЦІЛОМУ ПО КРАЇНІ)?**

Ні, КВП має передусім редистрибутивний (розподільчий) характер, який допомагає більш точно спрогнозувати розподіл надходжень між регіонами. Прогнозування ж надходжень в цілому до державі має здійснюватися на основі макроекономічних показників.

**ЗАПИТАННЯ #10:
ЧИ ІСНУЮТЬ ПОДІБНІ КОЕФІЦІЄНТИ В ІНШИХ КРАЇНАХ?**

Відповідь – і так, і ні. Так, тому що в розвинених, як от Німеччина, Данія, Австралія, Великобританія, Японія та Корея враховують оцінку відносної податкоспроможності у своїй системі формульних трансфертів. Ні, бо в більшості з цих країн діють точні системи обліку, які дозволяють їм оцінити відносні відмінності в середньодушових базах оподаткування регіонів, а не відмінності в зібраних середньодушових податкових надходженнях. Регіони в цих країнах, як правило мають можливість справляти свою власну ставку при оподаткуванні підконтрольних ним баз, і податкоспроможність того чи іншого регіону оцінюється як сума доходів, які було б зібрано при застосуванні середньої по країні ставки оподаткування до цієї бази.

В Україні ця різниця в методі оцінки податкоспроможності не має великого значення, оскільки ставки оподаткування на регіональному рівні переважно однакові, а тому регіональні відмінності в середньодушових надходженнях практично віддзеркалюють відмінності в середньодушових базах оподаткування.