

ных категорий граждан (инвалиды, сироты, малообеспеченные семьи) и вводилась система страхования кредитных рисков, которая позволит покупать жилье в кредит даже малоимущим гражданам; была возможность переложить часть кредита на будущие поколения; существовали льготные кредитные программы с участием государства для различных слоев работающего населения.

Выполненный анализ позволяет сделать вывод, что необходимо продолжать дальнейшие исследования, направленные на изучение вопросов молодежного кредитования как одного из важнейших факторов устойчивого развития городов.

1.Дергачева В.В. и др. Актуальные проблемы устойчивого развития / Под общ. ред. И.В.Недин. – К., 2003. – 429 с.

2.Осітнянко А.П., Сушко С.В. Вплив містобудівних факторів на вартість об'єктів житлової нерухомості // Містобудування та територіальне планування. – 2002. – №13. – С.159-167.

3.Кравцова Е. Молодежь оставили без кредитов // Деловая столица. – 2006. – №3-4. – С.1,14.

*Получено 02.02.2006*

УДК 336.22 (477.46)

В.М.ПАСЕНКО

*Черкаський державний технологічний університет*

## **МЕТОДИ КІЛЬКІСНОЇ ОЦІНКИ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ**

Виконано комплексний аналіз існуючих методів кількісної оцінки податкового потенціалу регіону. Пропонується метод аналізу податкового потенціалу регіону на основі використання репрезентативної податкової системи, який дозволяє враховувати регіональні економічні особливості.

Ринкові засади господарювання суттєво підвищують значення стратегічного і тактичного планування фінансової діяльності в регіоні, яке виконує нові, не властиві колишній командно-адміністративній системі, функції. Важливість податкового планування та прогнозування на регіональному рівні немислиме без постійного моніторингу податкового потенціалу шляхом застосування широкого арсеналу різноманітних методів.

Певні аспекти розробки та використання методів оцінки податкового потенціалу окремого регіону країни розглядаються у працях вітчизняних та зарубіжних вчених І.В.Вачугова, С.В.Каламбет, І.О.Луїної, Л.Л.Тарангул [1-4]. У той же час, незважаючи на розмаїття розглянутих теоретичних проблем формування методики аналізу податкового потенціалу регіону, питання пов'язані з використанням кількіс-

них методів залишаються дослідженими лише на початковому рівні. При цьому кількісна оцінка і вибір показника або системи показників, що відображають потенційну здатність регіону генерувати бюджетні доходи, є дуже важливою у процесі розгляду його податкового потенціалу.

Метою даного дослідження є комплексний аналіз існуючих методів кількісної оцінки податкового потенціалу регіону та розробка базових пропозицій щодо формування оптимальної методики його аналізу.

В даний час існує цілий ряд способів оцінки податкового потенціалу. Кожен з них має свої переваги і недоліки, виражені в точності та трудомісткості вимірювання. Як основа для розрахунку податкового потенціалу часто приймається певна сукупність показників економічного доходу або їх комбінація, що найповніше враховує обсяг податкових ресурсів, або з метою спрощення приймається за основу один чи кілька компонентів. Цим визначається різноманіття можливих підходів і показників оцінок податкового потенціалу.

Серед них можна виділити чотири групи методів кількісної оцінки податкового потенціалу:

- 1) методи, що ґрунтуються на використанні макроекономічних показників, тобто використання показника виробленого доходу (валового регіонального продукту), середньодушових доходів населення;
- 2) методи, що припускають розрахунок податкового потенціалу, виходячи з офіційних форм податкової звітності на основі даних про фактично зібрані податкові платежі;
- 3) метод на основі регресійного аналізу;
- 4) метод на основі побудови репрезентативної податкової системи.

До першої групи методів відноситься метод на основі показника середньодушового доходу населення, який вже давно і широко застосовується як відносна міра податкового потенціалу в багатьох країнах світу, зокрема в скандинавських країнах. Основна перевага даного показника – простота визначення і доступність даних про середньодушові доходи. Однак, на наш погляд, даний показник неадекватно відображає здатність регіонів генерувати бюджетні доходи.

У деяких зарубіжних країнах, таких як США, оцінка бюджетного потенціалу проводиться на основі показника сукупних податкових ресурсів, які розраховуються шляхом коректування виробленого доходу на ряд компонентів отриманих доходів: додавання трансфертів, отриманих резидентами з державного бюджету, доходів фізичних осіб – резидентів від роботи за межами регіону, доходів від підприємницької діяльності, отриманих за межами регіону [5]. Даний факт свідчить про

те, що для розрахунку цього показника необхідна досить велика база, що стримує його застосування в Україні.

Ще одним параметром, що дозволяє оцінити забезпеченість регіону бюджетними доходами, є вироблений дохід. Цей показник являє собою «суму первинних доходів усіх секторів економіки, отриманих у результаті участі у виробництві регіонального продукту на даній території» [6]. Інакше кажучи, вироблений дохід є сумою валових доданих вартостей галузей економіки і чистих податків на продукти або валовий регіональний продукт. Таким чином, вироблений дохід охоплює основний обсяг податкових ресурсів регіону і може вважатися показником, що цілком адекватно відображає податковий потенціал. Разом з тим, на наш погляд, даний підхід прийнятний для використання тільки в рамках національної економіки з метою порівняльної оцінки рівня бюджетної забезпеченості регіонів. Про це свідчить той факт, що названий підхід на основі узагальнюючого показника результатів економічної діяльності використовується в даний час Міністерством фінансів України у новій методиці розподілу бюджетних дотацій.

У рамках вищезгаданої методики розроблений принципово новий спосіб оцінки доходів регіонів на основі індексу податкового потенціалу, що характеризує відносні (у розрахунку на душу населення) можливості економіки регіонів генерувати податкові доходи бюджетів регіонів України. Орієнтуючись на світову практику оцінки податкового потенціалу, Міністерством фінансів України при розрахунку індексу податкового потенціалу розроблений і використовується новий спосіб врахування галузевих особливостей економіки регіонів. Його суть полягає у розрахунку «вкладених» один в одного поправочних коефіцієнтів, що відображають розходження в податковому навантаженні на різні галузі економіки. Слід зазначити, що між розрахунковими значеннями індексу податкового потенціалу і фактичними податковими надходженнями в місцеві бюджети є визначена залежність, яка дозволяє використовувати індекс податкового потенціалу тільки в бюджетному вирівнюванні. Разом з тим, номінальна достатність податкового потенціалу, розрахована таким чином, не може бути показником, що повною мірою відображає податкові дохідні можливості регіону або окремого міста для використання при плануванні бюджетних параметрів. Крім того, даний метод, на нашу думку, не повністю враховує регіональне податкове навантаження, яке може значно відрізнятись від середньоукраїнського з різних причин, у тому числі таких, що не залежать від податкових зусиль місцевих органів влади. У цілому слід зазначити, що підхід на основі виробленого доходу при внесенні певних корективів у рамках податкового навантаження прийнятний, як і прак-

тикується в даний час, тільки в рамках національної економіки. Разом з тим, даний підхід не може бути використаний у даний час для оцінки муніципального податкового потенціалу через відсутність методології й інструментарію, що вимірює валовий регіональний продукт. У зв'язку з цим, необхідний принципово інший підхід до оцінки податкового потенціалу на регіональному рівні.

Розглянуті вище показники оцінки податкового потенціалу регіону ґрунтуються на концепції економічного доходу як ресурсу бюджетних доходів. Показники різняться ступенем охоплення економічного доходу. Економічний дохід трансформується в бюджетні доходи, тільки коли чітко встановлені правила оподаткування, податкові бази і ставки. На практиці не всі види економічного доходу можуть обкладатися податками. Види доходів, що не оподатковуються, не утворюють податковий потенціал і повинні бути виключені з розрахунків. З другого боку, окремі види економічного доходу на практиці утворюють свої податкові бази і підлягають обкладанню кількома податками. У цьому випадку вони повинні бути неодноразово враховані при оцінці податкового потенціалу. Середньодушові доходи населення і валовий регіональний продукт (ВРП) не залежать від фіскальних зусиль, але, у свою чергу, в показник доходів населення не входять доходи нерезидентів, а обсяг ВРП не враховує податкових баз і ставок оподаткування. Отже, показники, що ґрунтуються на використанні макроекономічних показників, можуть дати тільки приблизну оцінку податкового потенціалу регіону. Тому їх використання для планування власних доходів бюджетів регіонів, а також визначення їх бюджетної забезпеченості не є цілком прийнятним.

Наступна група методів припускає розрахунок податкового потенціалу з використанням даних офіційних форм податкової звітності. Передбачається, що ці дані враховують усіх платників податків, методикою не передбачається дооцінка податкового потенціалу «тіньового» сектора економіки. Даний метод в економічній літературі називають «фактичним методом». У його основі лежить використання податкових платежів, що фактично надійшли за базовий період, і враховуючи, що повному використанню податкового потенціалу перешкоджають неплатежі та пільги, проводиться корегування на ці суми (неплатежі – зі знаком “плюс”, пільги – зі знаком “мінус”) [7].

Однак усі три методи, на наш погляд, не враховують фіскальних зусиль місцевої влади, що робить їх використання недостатньо значущим. Крім того, недоліком фактичного методу є складність планування отриманого показника, оскільки тут не використовується податкова база.

Точність оцінки податкових доходів окремих регіонів України на основі «фактичного» методу, тобто на основі екстраполяції ретроспективних даних про податкові надходження за базовий період, з корегуванням на індекси споживчих цін буде досить відносна з урахуванням постійних радикальних змін, що мають місце у вітчизняній економіці. Тому підхід, що ґрунтується на використанні подібних оцінок, не може розглядатися як оптимальний.

В основу методики оцінки податкового потенціалу регіонів України має бути покладений метод репрезентативної податкової системи. Суть даного методу полягає у визначенні дохідних можливостей регіону, які можуть бути акумульовані в бюджет за умови середнього рівня податкових зусиль і однакового складу податків і ставок оподаткування в усіх регіонах. При цьому враховується склад доходів місцевих бюджетів. Маючи дані про їх податкові бази, можна розрахувати обсяг надходжень по регіону. Саме ця величина і приймається за показник податкового потенціалу. Очевидно, що добір груп податків повинен забезпечити вірогідність оцінки податкового потенціалу. Використання дезагрегованих даних дозволяє точніше оцінити фіскальний потенціал кожної території. Вихідним моментом є розрахунок конкретних податкових баз по податках, що ввійшли у репрезентативну податкову систему. Для кожного регіону оцінка репрезентативної податкової системи включає побудову єдиної класифікації податкових доходів, визначення складу стандартної податкової бази і репрезентативної (середньої) ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону. Можна відзначити, що позитивним фактором такої методики є, по-перше, те, що в основі визначення дохідних можливостей регіону лежить розрахунок податкового потенціалу, виходячи з податкових баз і ставок податків за єдиним переліком податків; по-друге, показники, що використовуються зводяться до реальних стандартних умов збирання податків. Однак у цьому випадку регулююча функція зводиться до закріплення збирання податків, що склалося в базовому періоді, і не передбачає підвищення рівня збирання податків.

У сформованих умовах при плануванні податкового потенціалу регіону і на його базі – податкових доходів території, на нашу думку необхідно використовувати прогностичні економічні параметри, що характеризують зміну баз оподаткування, завдання по збільшенню рівня збирання податків, погашення частини недоїмки минулих років і податкові пільги, можливі до надання в планованому році за рішеннями місцевих органів влади. Тому в практичних цілях можливе сполучення методу репрезентативної податкової системи з використанням елементів регресійного аналізу, що, на наш погляд, є цілком прийнятним для

практичного застосування регіонами України.

Підхід, що припускає використання регресійного аналізу, ґрунтується на використанні інформації про сукупні регіональні доходи і невеликого набору змінних, які впливають на формування податкового потенціалу і використовуються як непрямі показники податкових баз (оптимальні оцінки випадкових факторів, показники податкової бази, що побічно або безпосередньо відображають величину сукупної податкової бази даного регіону або окремих її компонентів, обсяг промислового виробництва, продаж населенню товарів і послуг, вартість основних виробничих фондів тощо). Недоліком регресійного методу, на наш погляд, у разі застосування його як самостійного методу, є його складність, а також те, що отримані показники податкового потенціалу регіонів можуть значно різнитися залежно від набору економічних характеристик, що використовуються. Крім того, кількість точок спостереження у рівнянні регресії дорівнює кількості регіонів, а результати регресійної оцінки тим точніші, чим більше точок спостереження, що потребує проведення додаткового аналізу. Тому для одержання об'єктивних оцінок прогнозованого податкового потенціалу регіону найбільш доцільним є використання даного методу в сполученні із репрезентативною податковою системою.

Проведений аналіз концептуальних і методологічних підходів до визначення податкового потенціалу регіонів створює передумови для синтезу їх найбільш раціональних елементів, визначення функціональних залежностей між обраними макроекономічними показниками і станом податкової бази та вироблення на цій основі відповідних алгоритмів для об'єктивної оцінки податкового потенціалу в галузях економіки і регіонах країни. Таким чином, буде створена надійна база для забезпечення зростання податкових надходжень та підвищення рівня збирання податкових платежів і підвищена ефективність системи бюджетно-податкового планування і прогнозування.

Розглянуті методи оцінки податкового потенціалу регіону є альтернативними, і тому кожен з них може бути покладений в основу кількісної оцінки потенційної здатності адміністративно-територіальної одиниці генерувати бюджетні доходи.

Представники місцевих органів влади при оцінці податкового потенціалу місцевих бюджетів мають право використовувати той метод, що, на їх думку, краще вирішує поставлену задачу. Разом з тим, враховуючи і єдність бюджетної системи, простежується необхідність єдиного підходу в системі державного планування податкових доходів регіонів. Звідси випливає, що із досліджених методів кількісної оцінки податкового потенціалу регіону, на наш погляд, найбільш точним і

доступним у регіональному аспекті є метод на основі репрезентативної податкової системи, досвід використання якого накопичений у Канаді, Німеччині і Швейцарії. Це обґрунтування підтверджується тим, що використання податкових баз за основними податками дозволить найбільш об'єктивно здійснювати оцінки і прогнозування податкових надходжень. Вихідною передумовою для визначення податкових баз регіонами України і планування на цій основі обсягу мобілізації податкових надходжень у бюджетну систему повинно бути формування прогнозу показників розвитку макроекономічної ситуації в регіоні, а також вплив галузевих і регіональних факторів і сформованої структури фінансових потоків, що впливають на стан податкової бази і перспективу її розвитку. Незважаючи на те, що даний метод внаслідок використання надзвичайно великого обсягу даних є трудомістким, він дозволяє досить вірогідно та об'єктивно оцінити податковий потенціал регіону.

Широке впровадження у практичну діяльність місцевих органів влади методів кількісної оцінки податкового потенціалу регіону має велике значення для підвищення обґрунтованості планування і прогнозування соціально-економічного розвитку економіки регіону. Кількісна оцінка податкового потенціалу повинна проводитися в комплексі із аналізом системи показників, пов'язаних з економічною і географічною характеристиками регіону, його галузевою специфікою, що, на наш погляд, дозволить більш об'єктивно оцінити здатність регіону генерувати бюджетні доходи. Метод на основі репрезентативної податкової системи дозволяє врахувати територіальні особливості, але разом з тим потребує розробки більш детальної методики розрахунків і практичної апробації.

1. Вачугов И.В. Налоги и налоговый потенциал региона. – Нижний Новгород: Гладкова, 2003. – 72 с.

2. Каламбет С. В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління. – Донецьк: Наука і освіта, 2001. – 304 с.

3. Луїна І.О. Податкова політика України в контексті створення умов для економічного зростання // Економіка України. – 2000. – №9. – С.40-46.

4. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика). – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.

5. Коломиєц А.Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов // Налоговый вестник. – 2000. – №2. – С.3-5.

6. Богачева О.В. Налоговый потенциал и региональные счета // Финансы. – 2000. – №2. – С.29-32.

7. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №6. – С.27-30.

*Отримано 22.02.2006*