

УДК 336.226.11

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ПЛАНУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Обґрунтовано роль податку на доходи фізичних осіб як бюджетоутворюючого джерела доходів місцевих бюджетів України, а також його можливості в частині макроекономічної стабілізації та мікроекономічного регулювання. Встановлено, що від ефективності планування цього податку залежать не тільки обсяги надходження і стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а й рівень податкового навантаження на платників податків.

Вивчено вплив загальних і спеціальних чинників на визначення очікуваних значень надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб. До перших віднесено відсутність єдиної методики бюджетного планування, відстороненість органів державної фіскальної служби від процесу складання проектів місцевих бюджетів, розподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів. До других – кількість платників податку, пільги з оподаткування доходів фізичних осіб, обсяги оподатковуваних доходів і ставки податку.

Доведено, що Методика прогнозування надходжень податку на доходи фізичних осіб, яку використовують місцеві фінансові органи в бюджетному плануванні, не дає змоги забезпечити обґрунтованість його надходжень та узгодженість рішень на стадії складання проектів місцевих бюджетів. Встановлено, якщо й надалі її будуть використовувати у бюджетному плануванні, то без внесення конструктивних змін у формалізований розрахунок цього податку буде важко або взагалі неможливо забезпечити відповідність між плановими та фактичними значеннями.

Визначено комплекс заходів щодо вдосконалення планування надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб. Зокрема, запропоновано створити інституційне середовище процесу планування й інформаційно-аналітичну систему для розрахунку цього податку. Це дало б змогу автоматизувати процес бюджетного планування та забезпечити точність визначення очікуваних значень надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб без істотного впливу людського фактора і корупційних ризиків.

Ключові слова: бюджетне планування, місцеві бюджети, податкові надходження, податок на доходи фізичних осіб.

JEL: E 620

Постановка проблеми. Планування податкових надходжень – особливий вид діяльності в системі вироблення і прийняття рішень на превентивному етапі складання проектів місцевих бюджетів. З прагматичної точки зору, його мета зводиться до фінансового забезпечення економічно обґрунтованих кількісних та якісних параметрів

бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку територій. Однак нестача кваліфікованих кадрів, заполітизованість в ухваленні рішень і надмірна тінізація економіки – ось найважливіші чинники невідповідності між їх плановими та фактичними значеннями в дохідній частині місцевих бюджетів України.

Крім цього, не дає змоги максимально точно провести розрахунки очікуваних надходжень податків та зборів (обов'язкових платежів) відсутність науково обґрунтованих і законодавчо встановлених методик бюджетного планування [1, с. 7]. Це призводить до викривлень їхніх показників у доходах прийнятого бюджету та кінцевих результатах. У разі незначних розбіжностей дефіцит ресурсів можна "перекрити" економією бюджетних коштів, одержанням позичок на покриття тимчасових касових розривів чи використанням інших адміністративних заходів впливу. Значно складніше й непередбачувано, коли наслідком такої невідповідності є скорочення видатків місцевих бюджетів.

Без перебільшення можна стверджувати, що за тривалий період в Україні податок на доходи фізичних осіб показав себе як основне джерело податкових надходжень місцевих бюджетів [2, с. 28], і, незважаючи на тенденцію до зменшення, сьогодні його питома вага усе ж становить близько 70%. Різноманітні можливості цього податку в системі місцевих фінансів зводяться до макроекономічної стабілізації та мікроекономічного регулювання. Тому від ефективності планування податку на доходи фізичних осіб залежать не тільки обсяги його надходження і стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а й, відповідно, рівень податкового навантаження на платників податків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з бюджетним плануванням, розглядали відомі для широкого загалу фінансової науки і практики вчені-економісти О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Федосов, С. Юрій та інші. Податкові аспекти у цій проблематиці досліджували В. Андрущенко, В. Вишневський, О. Десятнюк, Б. Іванов, А. Крисоватий, В. Мельник й інші. Хоча й досі без уваги залишається вироблення методологічного підходу до планування податкових надходжень, особливо щодо такого бюджетоутворюючого податку для місцевих бюджетів України, як податку на доходи фізичних осіб.

Метою статті є узагальнення сучасних викликів бюджетного планування в Україні, а також наукове обґрунтування пропозицій щодо їх усунення в частині вдосконалення розрахунку очікуваних значень надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Практично щороку в нашій державі можна простежити позитивну тенденцію щодо збільшення обсягів надходження податку на доходи фізичних осіб (рис. 1). Звичайно, це можна пояснити зростанням розмірів заробітної плати, інфляційними процесами, посиленням контрольних дій фіскальних органів, поліпшенням показників добровільності сплати податку тощо. Утім, жодного разу, крім 2015 р., фактичні значення не перевищували планові (навпаки – в 2011 р. невідповідність становила –0,6%, 2012 р. – –2,9%, 2013 р. – –7,6%, 2014 р. – –6,1%), із чого можна припустити наявність системної недосконалості механізму планування надходжень податку на доходи фізичних осіб.

Здавалося, що відносний показник 6,1% (зокрема, такою була різниця між плановим обсягом і фактичними надходженнями податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів у 2014 р.) є низьким. А от його абсолютне значення в сумі 4,1 млрд. грн. можна порівняти із фінансуванням органами місцевого самоврядування транспортної галузі (4,3 млрд. грн.), комунального господарства (4,2 млрд. грн.), театрів, бібліотек, музеїв і виставок (4,0 млрд. грн.), заходів із позашкільної роботи з дітьми (4,3 млрд. грн.)

тощо. Іншими словами, масштаб “недосконаlostі” надзвичайно великий і створює неабиякі загрози для економічної та соціальної безпеки регіонів.

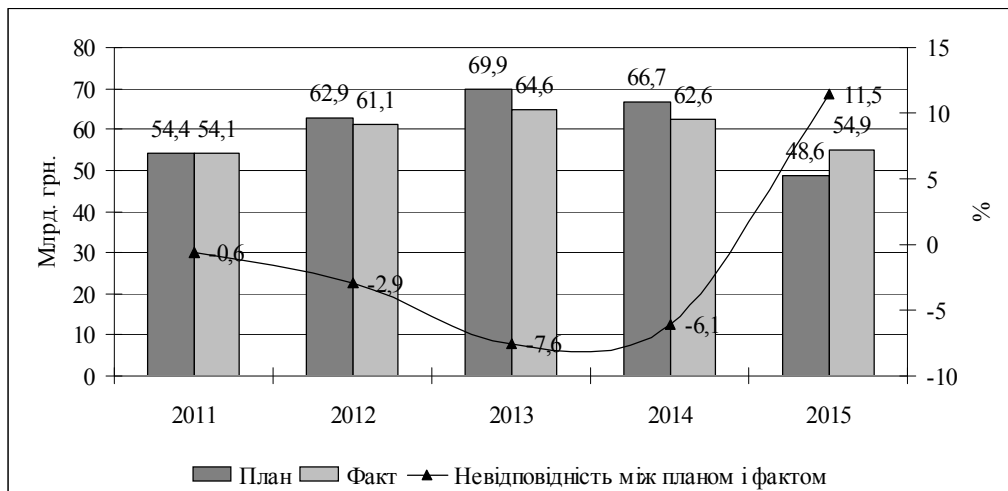


Рис. 1. Планові та фактичні показники надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів України за 2010–2014 рр.

Примітка. Побудовано на основі [3].

Відтак є сенс звернути увагу на низку інших недоліків, які деформують планові та фактичні значення податку на доходи фізичних осіб. Один із них – відстороненість органів державної фіскальної служби від процесу складання проектів місцевих бюджетів. На ці органи покладено обов’язок здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю надходження податків і зборів (обов’язкових платежів), ведення обліку цих платежів за категоріями платників податків. Маючи велику статистичну базу платників податків, органи державної фіскальної служби не обмінюються інформацією з учасниками бюджетного процесу, мотивуючи це конфіденційністю даних й іншими не завжди аргументованими причинами.

Сама ж відсутність даних із “першоджерела” унеможлиблює точний розрахунок планових значень податку на доходи фізичних осіб. З позиції працівників місцевих фінансових органів, це позначається на відсутності бажання і відповідальності у формуванні та виконанні основних бюджетних показників. Вважаємо, що вирішення цього питання залежить від політичної волі прийняти відповідні рішення, а також зобов’язати органи державної фіскальної служби забезпечувати виконання планових показників, які будуть розраховуватися за їх безпосередньої участі (в подальшому це створить основу проекту місцевого бюджету) [4, с. 247].

Деяко статично на розрахунок очікуваних значень надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб впливають нормативи його розподілу. До 2015 р. 75% цього податку зараховувалося до доходів бюджетів міст обласного значення, 25% – до доходів бюджетів сіл, їх об’єднань, селищ та міст районного значення [5, с. 43]. Сьогодні ж він розподіляється між бюджетами так: 60% податку, що сплачується на території міст обласного значення, районів й об’єднаних територіальних громад, – до доходів бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів і бюджетів об’єднаних територіальних громад; 15% податку, що сплачується на території областей, – до доходів обласних бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл податку на доходи фізичних осіб між бюджетами різних рівнів

Території сплати (перерахування) податку	Відсотки розподілу	Бюджети, куди зараховується податок
Області	15%	Доходи загального фонду обласних бюджетів
Міста обласного значення	60%	Доходи загального фонду бюджетів міст обласного значення
Райони		Доходи загального фонду районних бюджетів
Об'єднані територіальні громади		Доходи загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад

Примітка. Побудовано на основі [6].

Зміни, внесені у Бюджетний кодекс України щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до бюджетів різних рівнів, можуть позначитися на стані фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування (пов'язано зі скасуванням його надходження в обсязі 25% до доходів загального фонду міських (міст районного значення), селищних і сільських бюджетів). Незважаючи на це, він і надалі буде виконувати роль макроекономічного стабілізатора та мікроекономічного регулятора, що справлятиме вплив на господарську діяльність і реальні доходи населення у більшості регіонів України.

Крім цього, при плануванні податку на доходи фізичних осіб мають значення супутні проблеми, як-от: посилення тінізації економіки (за даними Мінекономрозвитку – близько 55%) і зумовлена цим виплата заробітної плати “в конвертах”, прихована зайнятість працездатного населення, високий рівень безробіття, особливо в депресивних територіальних громадах. Значна частка їх вирішення покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування, коли йдеться про проведення контрольних заходів у сфері оплати праці, підвищення податкової культури населення, сприяння розвитку виробництва, створення нових робочих місць.

Подані на рис. 2 чинники хоча й мають помітний вплив, однак їх можна вважати супутніми поряд із таким: Методика прогнозування надходжень податку на доходи фізичних осіб, яку використовують місцеві фінансові органи в бюджетному плануванні, не дає змоги забезпечити обґрунтованість надходжень податку й узгодженість рішень на стадії складання проектів місцевих бюджетів. Вона є формалізованою за змістом і має враховувати підвищення урядом мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму на одну працездатну особу, зростання витрат на оплату праці (фонду оплати праці), зміну ставок оподаткування та додаткові джерела оподаткування.

Основою інформаційного забезпечення для розрахунків за Методикою є прогноз макропоказників економічного і соціального розвитку України – витрати на оплату праці (фонд оплати праці) та середньомісячна заробітна плата [7]. Перший показник включає фонд оплати праці найманих працівників та грошове забезпечення військовослужбовців, допомогу з тимчасової непрацездатності, що виплачується за рахунок фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, винагороду за цивільно-

правовими договорами. Другий – вираховується за статистичними даними по всій території України.



Рис. 2. Загальні чинники, які впливають на планування надходження до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб

Щоб ефективно спланувати надходження податку на доходи фізичних осіб, місцеві фінансові органи використовують низку етапів прогностичних розрахунків, алгоритм яких схематично подано на рис. 3. Перший з них – визначення надходжень податку з урахуванням розрахункової бази оподаткування та номінальної ставки:

$$\text{ПДФО}_1 = \text{БО}_t \times \text{НС}_t, \quad (1)$$

де ПДФО_1 – надходження податку на 1 етапі розрахунку;

НС_t – номінальна ставка податку.

Другий етап полягає у визначенні надходжень податку з урахуванням втрат від отримання податкового кредиту:

$$\text{ПДФО}_2 = \text{ПДФО}_1 - \text{ПДФО ПК}, \quad (2)$$

де ПДФО_2 – надходження податку на 2 етапі розрахунку;

ПДФО ПК – очікувана сума повернення податку платникам від отриманого податкового кредиту.



Рис. 3. Етапи прогнозних розрахунків надходження до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб

Примітка. Побудовано на основі [7].

При розрахунку очікуваної суми повернення податку на доходи фізичних осіб платникам від отриманого податкового кредиту враховуються тенденція повернення податку протягом останніх трьох років, поточного року, вплив зростання прожиткового мінімуму для працездатних осіб та зміни, передбачені Податковим кодексом України щодо права платників на податковий кредит [8].

На третьому етапі визначаються надходження податку з урахуванням його очікуваних надходжень від додаткового доходу:

$$ПДФО_3 = ПДФО_2 + ПДФО_i, \quad (3)$$

де ПДФО₃ – надходження податку на 3 етапі розрахунку;

ПДФО_i – очікувані надходження податку від додаткового та інших видів доходів.

Очікувані надходження податку на доходи фізичних осіб від додаткового та інших видів доходів визначаються з урахуванням темпів зростання фактичних надходжень за останніх три роки, поточного року, змін законодавства щодо оподаткування.

Четвертий етап – визначення надходжень податку з урахуванням його очікуваних надходжень від зайняття підприємницькою діяльністю:

$$\text{ПДФО}_4 = \text{ПДФО}_3 + \text{ПДФО СПД}, \quad (4)$$

де ПДФО_4 – надходження податку на 4 етапі розрахунку;

ПДФО СПД – очікувані надходження податку від суб'єктів підприємницької діяльності та незалежної професійної діяльності.

Очікувані надходження податку на доходи фізичних осіб від суб'єктів підприємницької діяльності та незалежної професійної діяльності визначаються з урахуванням темпів зростання фактичних надходжень за останні три роки, поточного року, змін законодавства щодо оподаткування.

На п'ятому етапі визначаються надходження податку з урахуванням очікуваних надходжень податку військовослужбовців та інших категорій громадян:

$$\text{ПДФО}_5 = \text{ПДФО}_4 + \text{ПДФОвійськ}, \quad (5)$$

де ПДФО_5 – надходження податку на 5 етапі розрахунку;

ПДФОвійськ – суми податку, що утримуються з грошового забезпечення, грошових винагород й інших виплат, одержаних військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Податок з грошового забезпечення військовослужбовців розраховується, виходячи з прогнозної суми коштів, спрямованих на грошове забезпечення, грошові винагороди й інші виплати військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ у зв'язку з виконанням обов'язків несення служби:

$$\text{ПДФОвійськ} = (\text{ФОПвійськ} - \text{ФОПкурсант}) \times \text{НС}, \quad (6)$$

де ФОПкурсант – суми грошового забезпечення курсантів, військових строкової служби, які не включаються до оподаткованого доходу.

Звичайно, розглянувши Методику прогнозування надходжень податку на доходи фізичних осіб не можна вважати досконалою, і якщо місцеві фінансові органи й надалі будуть її використовувати у бюджетному плануванні, то без внесення конструктивних змін у формалізований розрахунок цього податку буде важко або взагалі неможливо забезпечити відповідність між плановими та фактичними значеннями. Для цього потрібно створити інституційне середовище процесу планування й інформаційно-аналітичну систему для розрахунку податку на доходи фізичних осіб, хоча позитивними характеристиками методики є врахування низки чинників (рис. 4):

1. Кількість платників податку – фізичних осіб – резидентів і нерезидентів, які отримують доходи з джерела їх походження в Україні, а також іноземні доходи (тільки стосовно резидентів). У кожній територіальній громаді склалася різна демографічна ситуація щодо чисельності працездатного населення, рівня безробіття й неповної зайнятості, частки працюючих пенсіонерів тощо. Не менш важливою проблемою є природний рух робочої сили всередині країни й еміграція потенційних платників податку за кордон. Тому для поліпшення планування цього податку необхідно взяти до уваги регіональні особливості розвитку людського капіталу та перспективні плани соціально-економічного розвитку.

2. Чисельність платників податку, які отримують пільги, і прогнозний обсяг цих пільг. Наприклад, громадяни за результатами звітного податкового року мають право на податкову знижку, до якої включається: частина суми процентів, сплачених за користування іпотечним житловим кредитом; сума коштів або вартість майна, переданих у вигляді пожертвувань або благодійних внесків; сума коштів, сплачених на користь закладів освіти для компенсації вартості здобуття середньої професійної

або вищої освіти; сума коштів, сплачених на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг з лікування.

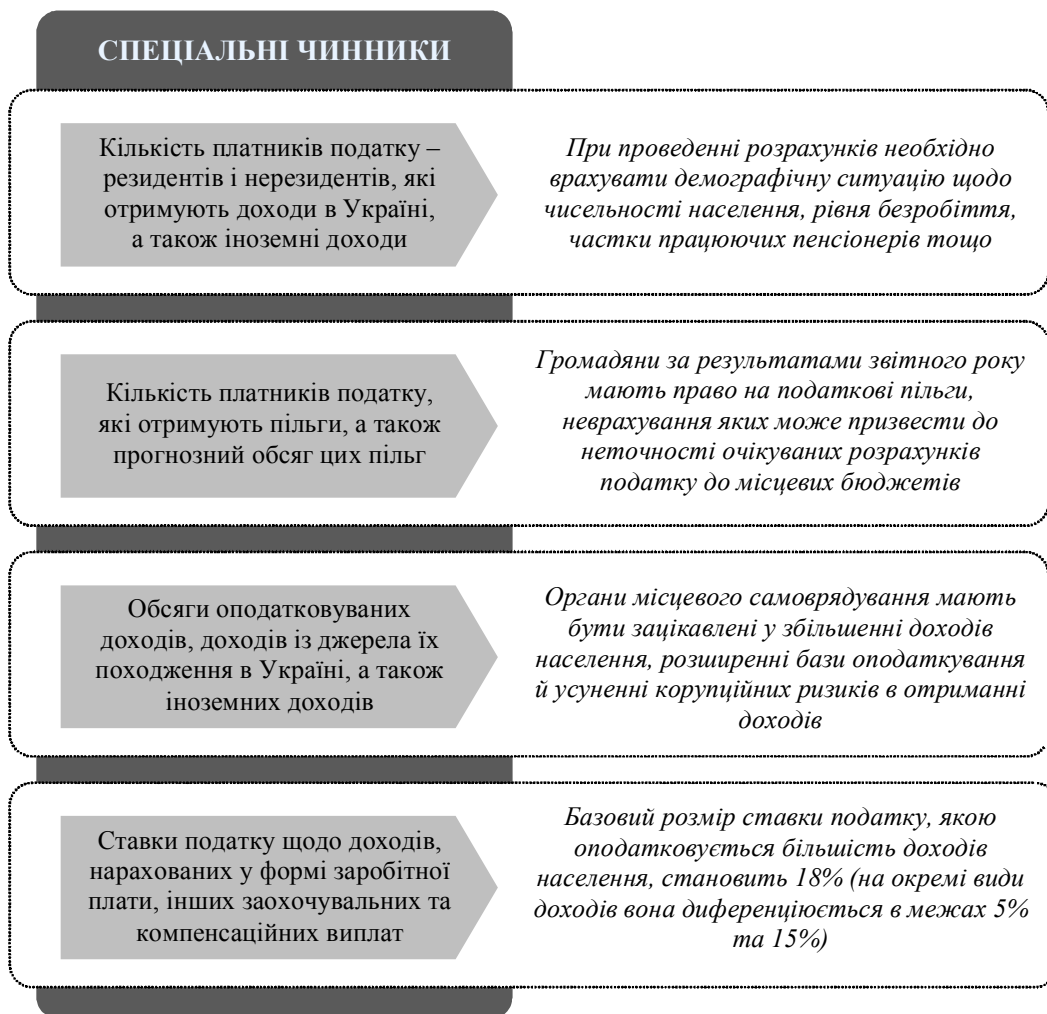


Рис. 4. Спеціальні чинники, які впливають на планування надходження до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб

3. Обсяги оподатковуваних доходів, доходів із джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування, іноземних доходів (тільки стосовно резидентів), що є об'єктами оподаткування податку на доходи фізичних осіб. Такий показник спрогнозувати доволі складно, враховуючи турбулентний стан вітчизняної економіки, а також специфіку розвитку тієї чи іншої галузі в регіоні. Органи місцевого самоврядування мають бути зацікавлені у збільшенні доходів населення не тільки з позиції зростання фактичних показників податку на доходи фізичних осіб, цей фактор може вплинути на мобілізацію інших податків до місцевих бюджетів.

4. Ставки податку, базовий розмір якої становить 18% бази оподаткування щодо доходів, нарахованих у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат, які нараховуються у зв'язку з трудовими відносинами і за цивільно-правовими договорами. Як свідчить статистика заробітної

плати в Україні, для різних регіонів характерні значні коливання їх максимальних та мінімальних розмірів (особливо, коли йдеться про селища і села депресивних областей, де середня заробітна плата не набагато перевищує законодавчо встановлений мінімальний розмір) [4, с. 249].

Ці чинники можна доповнити виплатою заробітної плати “в конвертах” та прихованою зайнятістю населення, адже це чи не найбільше призводить до відхилень у розрахунках податку на доходи фізичних осіб. Для усунення девіантної поведінки роботодавців і працівників органи державної влади та місцевого самоврядування мають проводити контрольні заходи у сфері оплати праці, підвищувати податкову культуру населення, сприяти розвитку виробництва, забезпечувати створення нових робочих місць. Великі похибки виникають через неможливість точно визначити чисельність населення, зокрема того, яке працює за кордоном [9, с. 145]. А загалом, у суспільстві слід розвивати ідею вчасно й у повному обсязі сплачувати законодавчо встановлені податки, іншими словами, брати участь у підтримці справ місцевого значення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, сьогодні необхідно підняти на якісно новий рівень механізм планування надходжень до місцевих бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів), особливо що стосується одного зі знакових у системі місцевих фінансів – податку на доходи фізичних осіб. Методика його прогнозування хоча й застосовується місцевими фінансовими органами під час розрахунку його очікуваних значень, проте має недоліки і не відповідає вимогам часу. Водночас потрібно законодавчо закріпити обов'язковий характер її використання на етапі складання проектів місцевих бюджетів, а не залишити рекомендаційний, як сьогодні.

Інший момент, який необхідно взяти до уваги в розглянутій методиці, – врахування реальних макропоказників, як-от: інфляції, заробітної плати, безробіття тощо. Оскільки дані, які подає офіційна статистика, часто бувають заниженими або завищеними, вони не відображають тенденцій прогнозних розрахунків. Не менш важливим є забезпечення координації усіх учасників бюджетного процесу, особливо тих, які безпосередньо мають відношення до оподаткування доходів фізичних осіб та складання проектів місцевих бюджетів. І останнє – врахування балансу між принципами гнучкості й стабільності [10, с. 276], за яких можна оперативного реагувати на зміну ситуації в бюджетно-податковій сфері.

Зважаючи на актуальність окресленої проблематики і наявність невирішених проблем, необхідно звернути увагу на перспективи подальших досліджень. У статті згадувалася ідея щодо побудови інформаційно-аналітичної системи для розрахунку податку на доходи фізичних осіб, яка б дала змогу автоматизувати процес бюджетного планування і забезпечити точність розрахунків без істотного впливу на нього людського фактора. Це можна реалізувати завдяки проведенню спільних досліджень вчених-економістів та спеціалістів у сфері інформаційних технологій і впровадженню такого продукту в практичній площині.

Література

1. *Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій* : моногр. / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 376 с.
2. *Муниципальні фінанси* : навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2015. – 360 с.
3. *Звіти про виконання місцевих бюджетів України за 2010–2015 рр.* [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
4. *Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади* / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний, В. В. Русін / Асоціація міст України. – К. : Підприємство “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. – 396 с.
 5. Письменний В. В. *Місцеві фінанси : навч. посіб.* / В. В. Письменний. – Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 200 с.
 6. *Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
 7. *Наказ Міністерства фінансів України „Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету” від 24 грудня 2010 р. № 1646*.
 8. *Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
 9. *Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : моногр. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина*. – К. : Кондор-Видавництво, 2012. – 376 с.
 10. *Бюджетна система України : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко*. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.

References

1. *Modernization of Local Finance of Ukraine in Conditions of Economic and Social Transformations: Monograph* / Ed. O.P. Kyrylenko. – Ternopil: TNEU „Ekonomiczna dumka”, 2008. – 376 p.
2. *Municipal Finance: Textbook* / Ed. Doctor of Economics, Professor O.P. Kyrylenko. – Ternopil: Aston, 2015. – 360 p.
3. *Reports of Execution of Local Budgets Ukraine for 2010-2015* [Electronic resource]. – Access from: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
4. *Planning and Management of Financial Recourses of the Territorial Community* / O.P. Kyrylenko, B.S. Malynyak, V.V. Pysmennyi, V.V. Rusin / AUC Ukraine. – K.: “Enterprise “VNA”, 2015. – 396 p.
5. *Pysmennyi V.V. Local Finances: Textbook* / V.V. Pysmennyi. – Ternopil: Vydavn.-polygraph. center „Ekonomiczna dumka”, 2012. – 200 p.
6. *Budget Code of Ukraine on July 8, 2010 № 2456-VI* [Electronic resource]. – Access from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. *Order of the Ministry of Finance of Ukraine „On the Methods of Forecasting Performance of Revenue to Budget” on December 24, 2010 № 1646*.
8. *Tax Code of Ukraine on December 2, 2010 № 2755-VI* [Electronic resource]. – Access from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. *The Development of the Budget Process in Conditions of Economic Transformation: Monograph* / Ed. S.I. Yuriy, V.G. Demyanyshyn. – K.: Kondor-Vydavnytstvo, 2012. – 376 p.
10. *The Budget System of Ukraine: Textbook* / Ed. S.I. Yuriy, V.G. Demyanyshyn, O.P. Kyrylenko. – Ternopil: TNEU, 2013. – 624 p.

Редакція отримала матеріал 22 березня 2016 р.