



Андрій КІЗИМА

ПОДАТКОВЕ ПРОГНОЗУВАННЯ І ПЛАНУВАННЯ: ПРАГМАТИЗМ, ПРОБЛЕМАТИКА ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Охарактеризовано процес податкового прогнозування та планування. Визначено проблемні аспекти цього процесу. Окреслено шляхи удосконалення процесу прогнозування та планування податкових надходжень в умовах функціонування ринкової економіки в Україні.

The process of tax forecasting and planning is described. The weak aspects of this process are determined. The ways of process improvement of tax revenues forecasting and planning in the market economy functioning conditions in Ukraine are described.

Податкове прогнозування і планування – це особливі елементи системи вироблення й ухвалення рішень у сфері життєдіяльності держави у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Основне завдання податкового прогнозування і планування – це необхідність економічно обґрунтовано забезпечити якісні та кількісні параметри бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку країни, виходячи із розробленої і прийнятої у законодавчому порядку соціально-економічної доктрини. Виконується дане завдання як у розрахунку на один фінансовий рік (поточне податкове планування), так і на більш тривалу перспективу (податкове прогнозування). При податковому плануванні і прогнозуванні реалізуються не тільки фіскальні завдання, але і закладаються основи

оптимізації тактики і стратегії податкового регулювання і контролю.

Податкове прогнозування і планування базується на оцінці ефективності податкової системи в цілому з позиції виконання нею фіскальних завдань і впливу на економіку, а також на аналізі причин розходжень між плановими і фактичними сумами податкових надходжень.

Дослідження різних аспектів цієї проблеми здійснювали такі провідні вчені як Базилінська О., Вишневський В., Глівенко С., Каламбет С., Костіна Н., Крисоватий А., Липницький Д., Литвиненко Я., Соколов М., Соколовська А., Тарангул Л., Теліженко О. та інші.

Поряд з багатьма розробками у цій сфері, постала нагальна потреба у визначенні тих основних чинників як об'єктивних, так і суб'єктивних, які мають вплив (прямий чи опосередкований) на процес прогнозу-

вання та планування надходжень від бюджетоутворюючих податків. Саме вирішенню цього завдання і присвячена дана публікація.

Обчислення бази оподаткування та прогнозування податкових надходжень здійснюється на підставі:

- основних напрямків економічного і соціального розвитку території;
- облікових даних про кількість платників за кожним видом доходів, суми нарахованих платежів з урахуванням пільг;
- діючих ставок справляння податків та обов'язкових платежів;
- нових законодавчих актів, що вводяться в плановому періоді;
- прогнозних розрахунків окремих підприємств, що мають визначальне значення в надходженнях;
- розрахунків до доходів бюджету відповідного рівня;
- термінів сплати платежів чи перехідних платежів;
- даних про надходження за звітний період та очікуваних до кінця періоду, про залишки податкової заборгованості і переплати.

Що стосується окремих податків та зборів, то відмітимо наступне.

При обчисленні бази оподаткування та прогнозуванні надходжень податку на прибуток підприємств враховуються норми діючого Закону України від 25.05.97 р. № 283/97-ВР "Про оподаткування прибутку підприємств" зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України станом на початок прогнозованого періоду, інших законодавчих актів та нормативних документів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів та Державної податкової адміністрації України, які вплинуть на надходження цього податку у прогнозованому періоді.

При розрахунку надходжень податку на прибуток, крім впливу змін законодавчих актів, необхідно також врахувати:

1) суму пільг, яку згідно із чинним законодавством отримають платники податку на прибуток у плановому періоді;

2) суму реструктуризованої заборгованості по податку на прибуток з графіку погашення реструктуризованої податкової заборгованості з терміном погашення у плановому періоді;

3) суму недоїмок і переплат;

4) показник зростання прибуткових підприємств;

5) збільшення індексу цін виробника;

6) зростання обсягу промислової продукції;

7) погашення заборгованості за податком на прибуток;

8) відстрочки, термін дії яких закінчується у плановому періоді;

9) тенденції підприємств до інвестування або накопичення капіталу; соціально-економічні наслідки збільшення або зменшення ставок податку.

Зменшення ставки податку, розширення груп основних фондів, які підлягають амортизації, підвищення норм амортизації позитивно впливають на фінансовий стан підприємств, зокрема на рівень їх ліквідності та якість фінансового планування. Водночас у короткостроковому періоді зазначені зміни призведуть до суттєвого скорочення бюджетних надходжень.

Скорочення ставки податку на прибуток з 30 до 25 або й до 20 відсотків було б відчутним для розвиненої ринкової економіки, чутливої до щонайменших змін, але не для українських суб'єктів господарювання, які давно використовують різноманітні методи штучного роздування собівартості.

Крім того, ще одним фактором, який стримуватиме розширення підприємницької діяльності й, відповідно, зростання надходжень до бюджету, полягає у відсутності проведення в Україні структурних реформ, що зберігає низьку

ефективність національної економіки. Рентабельність економічної діяльності в країні поки не демонструє тенденцій до зростання, тому збільшення надходжень від податку з прибутку означає додаткове вилучення в підприємств потенційних ресурсів розвитку.

Розрахунок бази оподаткування, надходження податку з доходів фізичних осіб здійснюється відповідно до Закону України "Про податок з доходів фізичних осіб" №889-IV від 22.05.2003 р., який набуває чинності з 01.01.04 р., інших законодавчих і нормативних актів Верховної Ради і Уряду України, наказів, розпоряджень та вказівок Державної податкової адміністрації України.

Нова концепція оподаткування доходів громадян суттєво відрізняється від методики оподаткування, яка була визначена Декретом Кабінету Міністрів України №13-92 від 26.12.1992 р. "Про прибутковий податок з громадян" (зі змінами і доповненнями).

З позиції прогнозування цього податку відмінності полягають у наступному:

1. Зниження ставок оподаткування і запровадження єдиної ставки (15%, а на перехідний період до 01.01.2007 р. в Україні діятиме ставка 13%) замість ставок оподаткування у 10, 15, 20, 30 і 40% залежно від суми доходу, а за договорами цивільно-правового характеру – 20% з подальшим перерахунком за підсумками року.

Єдина ставка оподаткування спрощує механізм справляння податку, хоча і не відповідає законодавчо закріпленому принципу соціальної справедливості в оподаткуванні.

2. Розширення бази оподаткування. Застосування максимальної ставки оподаткування у розмірі 15% (13%) в умовах активного утворення приватного сектора економіки створить сприятливіші умови для розвитку підприємни-

цької діяльності громадян і сприятиме зменшенню податкового тягара. Помірний податковий тягар – це один з економічних методів виведення з тіні як значної частини підприємців, так і фінансових ресурсів. Крім того, у більш повному обсязі будуть виконуватись податкові зобов'язання з боку суб'єктів тіньової економіки, що сприятиме розширенню бази оподаткування.

3. Встановлення права платника податку на податковий кредит, який є сумою витрат, фактично понесених платником податку – резидентом у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів України протягом звітного року.

На суму таких витрат дозволяється зменшення суми загального річного оподаткованого доходу платника, одержаного ним за наслідками календарного року.

4. Визначення ступеня споріднення фізичної особи, яке багато в чому визначає величину податкового навантаження на доходи громадян. Саме цим критерієм визначаються ставки податку з доходів, одержаних у вигляді спадщини, подарунків, а також прийняття на зменшення об'єкта оподаткування податкового кредиту за такими витратами, як навчання, медичне обслуговування, довгострокове страхування, недержавне пенсійне страхування.

5. Система надання соціальних пільг, на які платник податку має право зменшити суму загального місячного оподаткованого доходу. Розмір таких пільг встановлюється у відсотках (100%, 150%, 200%) до мінімальної заробітної плати у розрахунку на місяць, законодавчо встановленої станом на 1 січня звітного податкового року. На перехідний період з 01.01.2004 р. по 01.01.2006 р. соціальні пільги застосовуватимуться не в повному обсязі, а частково – від 30 до 80%.

Необхідно враховувати вплив наступних чинників на надходження податку з доходів фізичних осіб:

- пільги відповідно до чинного законодавства;
- наявність заборгованості по заробітній платі і тенденцію до її зменшення (збільшення);
- заходи уряду, місцевих органів влади щодо збільшення кількості робочих місць тощо.
- зниження місцевою владою обсягу очікуваних доходів місцевих бюджетів (у деяких випадках).
- збільшення обсягу номінальних доходів населення.

При розрахунку суми податку на додану вартість використовують прогнозні макроекономічні показники Міністерства економіки, управління економіки облдержадміністрацій, окремих платників податків і розрахунки за іншими платежами до бюджету.

Розрахунок надходжень податку на додану вартість здійснюється з урахуванням наступних чинників:

1. Очікування надходження базового року.

2. Очікування надходження із врахуванням впливу зростання недоїмки і переплат.

3. Впливу за рахунок зміни контингенту платників:

- нараховані суми податку по платниках, що перейшли до інших ДПІ;
- нараховані суми податку по платниках, що перейшли до певної ДПІ;
- нараховані суми податку по платниках, які висловили побажання знятися з реєстрації в якості платників ПДВ.

4. Впливу макропоказників на надходження у прогнозованому періоді:

- індекс оптових цін;
- індекс зростання (падіння) виробництва певного регіону;
- індекс зростання (падіння) обсягів експорту товарів у певному регіоні.

5. Прогнозної суми реструктуризованої заборгованості, яку підприємства мають заплатити у прогнозованому періоді.

6. Впливу змін у законодавстві:

- за рахунок запровадження або відміни "нульової" ставки чи інших пільг;
- за рахунок зменшення чи збільшення показників, які створюють додану вартість (прибуток, фонд оплати праці, нарахування зборів на обов'язкове державне пенсійне та соціальне страхування; амортизаційні відрахування на повне відновлення основних засобів; акцизний збір; відрахування на геологорозвідувальні роботи).

При складанні прогнозних розрахунків надходжень податку на додану вартість особливу увагу необхідно звертати на часті зміни в законодавстві по цьому податку.

Розглянемо причини виникнення ризику прогнозування та планування надходжень по ПДВ. Їх можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних причин, що призводять до значного ступеня ризику планування та прогнозування ПДВ, належать:

- значні коливання попиту з боку світового ринку на український експорт;
- нестабільність і мала потужність внутрішнього ринку;
- зміни податкової бази внаслідок надання пільг з ПДВ окремим галузям та регіонам (вільні економічні зони і території пріоритетного розвитку);
- нестабільність цін світового ринку енергоносіїв;
- тінізація економіки та розповсюдженість схем ухилення від сплати ПДВ, одержання незаконного відшкодування з бюджету;
- заполітизованість ухвалення економічних рішень тощо.

До суб'єктивних причин невідповідності планових і фактичних показників належать такі:

- недосконалість наявних методів прогнозування ПДВ;
- завищення планових показників ПДВ під час затвердження бюджету у Верховній Раді України;
- відсутність в наявних прогнозах урахування впливу темпів інфляції на очікувану величину надходжень ПДВ до бюджету тощо.

При прогнозуванні цього податку необхідно враховувати думки щодо зменшення його ставки, які обумовлені наступними чинниками:

- цей податок – єдиний непрямий податок у основній групі;
- він є ненадійним податком, особливо в кризові часи;
- його використання супроводжується відомими зловживаннями (контрабанда імпорту та фіктивний експорт);
- відволікається з обігу оборотний капітал підприємств-експортерів;
- спричиняє нерівномірний розподіл податкового навантаження.

Методика прогнозування надходжень податку (спільний Наказ Міністерства фінансів, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Державної податкової адміністрації та Державної митної служби від 31.08.2004 р. № 545/315/502/637 "Про затвердження методики прогнозування податку на додану вартість" зареєстрований в Міністерстві юстиції 23 вересня 2004 р. за № 1202/9801) передбачає шість етапів прогнозних розрахунків.

Перший етап. Визначення прогнозу надходжень податку із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) на основі динаміки та змін кон'юнктури внутрішнього попиту (ПДВ п):

- за кінцевими споживчими витратами домашніх господарств (спрощений метод);

- за роздрібним товарооборотом, обсягом реалізованих послуг населенню та валовим нагромадженням основного капіталу (деталізований метод).

Другий етап. Визначення прогнозу надходжень податку із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) на основі динаміки та змін кон'юнктури валової доданої вартості за видами економічної діяльності (ПДВ вд).

Третій етап. Визначення середнього значення прогнозу надходжень податку із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (ПДВ в), на основі результатів розрахунків, передбачених першим та другим етапами цього розділу за формулою:

$$\text{ПДВ (в)} = \frac{\text{ПДВ(п)} + \text{ПДВ(вд)}}{2}.$$

Четвертий етап. Визначення прогнозу надходжень податку із ввезених на територію України товарів (ПДВ І) на основі динаміки імпорту товарів.

П'ятий етап. Визначення прогнозу бюджетного відшкодування податку грошовими коштами (БВ) на основі динаміки експорту товарів і послуг та динаміки промислового виробництва.

Шостий етап. Визначення сальдо надходжень податку до бюджету за формулою:

$$\text{ПДВ} = \text{ПДВ в} + \text{ПДВ І} - \text{БВ}.$$

Метою методики є підвищення обґрунтованості прогнозних надходжень податку на додану вартість та узгодженості рішень щодо прогнозних обсягів надходжень податку на стадії складання проекту Державного бюджету України.

Методика дає змогу прогнозувати надходження податку, враховуючи зміни в кон'юктурі внутрішнього попиту, в

динаміці та структурі валової доданої вартості за видами економічної діяльності, зміни поточних і перспективних обсягів експортно-імпортних операцій. На основі методики розроблено макроекономічну імітаційну модель податку на додану вартість. В макроекономічній імітаційній моделі ПДВ реалізовано механізм залежності між показниками соціально-економічного розвитку країни та надходженнями податку, що дає можливість не лише підвищити обґрунтованість та точність прогнозів податкових надходжень, а й забезпечити комплексність та узгодженість прогнозів економічного і соціального розвитку країни.

Прогнозування надходжень акцизного збору здійснюється на основі Декрету КМУ від 26.12.92 р. № 18-92 "Про акцизний збір" (зі змінами і доповненнями) та інших нормативно-правових актів.

Частка акцизів у доходах зведеного бюджету коливається у межах від 5,5 до 9,0 відсотка. Водночас, порівняно з іншими країнами, надходження є значно меншими, що опосередковано свідчить про наявність широкого тіньового сектора, слабого митного контролю, а також є наслідком застосування низьких податкових ставок. Так, на кінець 90-х рр. у країнах ЄС надходження від акцизного збору становили в середньому 3,5% ВВП, зокрема, у Польщі – 4,5%, Угорщині – 4,0%, Латвії – 3,8%, тоді як в Україні – від 1,3 до 1,9% [3,138]. Нині головний ресурс зростання надходжень до бюджету полягає у зменшенні обсягів тіньового виробництва підакцизних товарів, насамперед лікєро-горілочаних та тютюнових виробів. Так, за різними оцінками, частка тіньового сектора у випуску лікєро-горілкової продукції коливається у межах 30–40%.

Розрахунок надходжень акцизного збору на прогнозний період здійснюється по підакцизних товарах залежно від

конкретної характеристики, властивої для кожного товару (групи або підгрупи), на основі обсягів виробництва підакцизної продукції у прогнозованому році, ставок акцизного збору та загальної суми акцизного збору.

При проведенні розрахунків по акцизному збору необхідно враховувати вплив наступних чинників:

- наявність пільг згідно з чинним законодавством;
- збільшення (зменшення) кількості підакцизної продукції;
- підвищення (зниження) ставок;
- закінчення дії або введення у дію пільгових ставок.

Необхідність прогнозування надходжень від зовнішньоекономічної діяльності обумовлена наступними обставинами. Надходження від зовнішньоекономічної діяльності становлять значну частку в структурі доходної частини Державного бюджету. В Україні цей показник за десять років розвитку зріс у десять разів: 2% – у 1992 р., 10% – у 1996 р., 20% – у 1998 р. та 20,4% – у 2002 р. Для порівняння: у Великобританії митниці дають у державну скарбницю до 40% усіх доходів, у Німеччині та Франції – до 30% [3,140–141].

Що ж стосується рівномірного розподілу в територіальному розрізі, то митні податки в повному обсязі надходять до Державного бюджету України і вже звідти розподіляються згідно з потребами регіонів. Фактично податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів, акцизний збір із ввезених на територію України товарів, ввізне мито та вивізне мито є надійним джерелом, за рахунок якого здійснюється фінансування дотацій вирівнювання адміністративно-територіальним одиницям.

Митні платежі як фінансові інструменти регулювання економіки виконують цілий спектр функцій. Серед них можна виокремити такі:

- регулювальна – формування оптимального обсягу й ефективної структури експорту та імпорту, захист політичних інтересів держави;
- стимулювальна – створення рівних умов конкурентної боротьби вітчизняних і зарубіжних товаровиробників з метою розвитку національного виробництва та захисту економічних інтересів країни;
- фінансова – забезпечення належного рівня надходжень до державного бюджету з метою сприяння стабілізації макроекономічної ситуації в країні.

Прогнозування надходжень від зовнішньоекономічної діяльності здійснюється під дією різних чинників.

До першої групи чинників, що суттєво впливають на обсяг надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, належать зміна нормативно-правової бази України та законодавства країн-контрагентів, залучення України до системи міжнародних дорожніх перевезень, а також зміна митних правил України. Методика визначення надходжень митних платежів до Державного бюджету передбачає аналіз планових змін законодавства, але врахувати їх у повному обсязі фактично неможливо.

Зокрема, особливу увагу під час планування надходжень від зовнішньоекономічної діяльності треба приділяти пільгам при митному оподаткуванні.

Водночас надання пільг у частині оподаткування експортно-імпортних операцій є суттєвим інструментом державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Ця суперечність цілком характеризує наведене вище співвідношення між фінансовою, стимулювальною та регулювальною функціями митних платежів.

До другої групи чинників належать: зміна кон'юнктури ринку, зростання (зниження) темпів виробництва в окре-

мих галузях економіки, структурні зміни в економіці, що фактично неможливо передбачити.

До третьої групи чинників належать кількісні чинники, а саме: інфляційні процеси в економіці країни, зміна планових макроекономічних показників (зокрема, курсу гривні до долара США та євро).

Прогноз сум податкових надходжень до державного бюджету здійснюється наступним чином:

1. Аналізується загальна тенденція надходження податків до Державного бюджету й обсяги експорту та імпорту товарів, що оподатковуються визначеним видом податку протягом останніх трьох років у конкретній митниці.

2. Розраховується річне середнє значення наявного в митниці податкового навантаження на одиницю імпорту визначеної групи товарів (окремо за кожен із трьох останніх років).

3. З метою визначення податкового навантаження за кожним видом податку, яке братиметься для прогнозних розрахунків, аналізуються причини зменшення (збільшення) упродовж трьох років середньорічного значення наявного в митниці податкового навантаження.

4. З урахуванням законодавства, що діятиме у період, за який здійснюється прогнозування, визначається податкове навантаження у розрізі видів податків.

5. У розрізі видів податків розраховується прогнозована загальна сума надходжень до Державного бюджету.

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки і внести ряд пропозицій.

Одним з основних недоліків існуючої податкової системи є відсутність комплексного аналізу і прогнозування податкових надходжень. Передусім, для формування короткострокових й довгострокових прогнозів надходжень податків за видами та рівнями бюджетної

системи необхідно забезпечити аналіз динаміки податкової бази на основі обліку темпів інфляції в державі та регіонах, очікуваної динаміки виробництва і товарообігу, зміни дебіторської та кредиторської заборгованості, оцінки платоспроможності й фінансового капіталу тощо.

Необхідно оцінювати вплив одних податків на інші. Вводити нові податки необхідно на основі принципів комплексної оцінки загального фіскального ефекту з урахуванням соціально-економічних факторів розвитку економіки. Врахування історичного досвіду неможливості точного прогнозування в довгостроковому періоді негативних наслідків в радикальній зміні політики оподаткування підтверджує необхідність послідовного вдосконалення податкового процесу на базі розробки науковообґрунтованих підходів і критеріїв до його розвитку. При цьому важливо визначити вплив оподаткування на динаміку рівня виробничих сил і на цій основі розробляти фундаментальні принципи вдосконалення системи оподаткування в державі.

Література

1. Базілінська О. Деякі аспекти бюджетно-податкової політики в сучасних умовах // *Економіка України*. – 2004. – № 12. – С. 26–30.
2. Вишнеєвський В., Липницький Д. Оцінка можливостей зниження податкового тягаря // *Фінанси України*. – 2000. – № 1. – С. 93–105.
3. Кізима А. Я. Планування та прогнозування податкових надходжень: Навчальний посібник. – Тернопіль: Воля, 2005. – 248 с.
4. Концепція реформування податкової податкової системи України. // <http://www.taxes.kiev.ua>
5. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монографія. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
6. Крисоватий А. І., Кізима А. Я. Податковий менеджмент: Навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 304 с.