

Марія Войцеховська

студентка гр. ФФм-21,

Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Науковий керівник: д.е.н., професор Володимир Горин

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ВІД ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Планування надходжень від оподаткування є специфічною діяльністю при виробленні управлінських рішень на первинному етапі бюджетного процесу на локальному рівні. У прагматичному сенсі, планування податкових надходжень, як і доходів місцевого бюджету загалом, зводиться до обґрунтування обсягів фінансового забезпечення бюджетних програм, які реалізуються у процесі його виконання, адже у демократичному суспільстві саме обсяг необхідних ресурсів для повноцінного забезпечення державних функцій є орієнтиром для визначення необхідних обсягів бюджетних ресурсів.

Проте, виконання місцевих бюджетів за доходами має ймовірнісний характер, ці показники є бажаними орієнтирами, яких органи виконавчої влади намагаються досягти, або й перевиконати. Як правило, фактичні показники виконання доходів бюджету відхиляються від розрахункових, що має під собою низку причин: недостатній рівень кваліфікації фахівців, задіяних у плануванні доходної частини бюджету; вплив політичних та інших чинників на процес ухвалення управлінських рішень з бюджету; високий рівень тіньової економіки, нестабільність економічної ситуації та непрогнозованість розвитку ситуації в економічній та інших сферах суспільного життя.

Не останню роль у відхиленні між фактичними і плановими показниками місцевих бюджетів за доходами, на думку науковців, займає також недостатня обґрунтованість методик планування бюджетних показників доходів [4, с. 7]. За наявності незначних відхилень від розрахункових, нестачу бюджетних ресурсів можна певним чином компенсувати за рахунок економії бюджетних витрат, залученням бюджетних позик на покриття тимчасових касових розривів, або ж посиленням заходів адміністративного впливу до платників (авансові платежі за податками та ін.). Однак у випадку, якщо при виконанні бюджету показники відхилення фактичних доходів від розрахункових надмірні, це ставить під сумнів можливість повноцінного фінансування бюджетних програм та висуває питання про необхідність секвестру витратів.

Податок на доходи фізичних осіб впродовж багатьох років є провідним джерелом формування власних ресурсів місцевих бюджетів. Однак, можливості цього податку не зводяться виключно до наповнення бюджету, він теж виступає інструментом макроекономічної стабілізації та мікроекономічного регулювання. Відповідно, від якості планування показників надходжень ПДФО залежить не тільки фінансове становище місцевого самоврядування, але й рівень податкового навантаження на конкретних індивідів – платників податків.

За спостереженнями В. Письменного, незважаючи на позитивну тенденцію до щорічного збільшення надходжень від ПДФО до бюджетів усіх рівнів, можна помітити ситуацію, коли жодного року фактичні значення цього показника не відповідали плановим, що свідчить про «системну недосконалість механізму планування надходжень податку на доходи фізичних осіб» [5, с. 81]. Він звертає увагу на постійне невиконання запланованих показників надходжень від ПДФО у 2010-х роках, яке в абсолютному вимірі оберталось значними втратами доходів бюджету. Зважаючи на значні обсяги надходження ПДФО до місцевих бюджетів, ці бюджетні втрати можна порівняти з обсягами фінансування окремих галузей місцевої економіки. Для прикладу, у 2020 році від невиконання запланованих показників надходжень від ПДФО місцеві бюджети недоотримали понад 5,3 млрд грн, що можна порівняти з обсягами фінансування житлового господарства (5,2 млрд грн), бібліотек, музеїв та виставок (4,7 млрд грн) або клубних установ (5,0 млрд грн). Отож, висновок В. Письменного, що «масштаб «недосконалості» надзвичайно великий і створює небяжкі загрози для економічної та соціальної безпеки регіонів» [5, с. 81] не втрачає актуальності.

На наш погляд, негативним є як невиконання планових показників доходів бюджету від ПДФО, так і їхнє перевиконання. Розподіл бюджетних ресурсів на місцевому рівні відбувається у процесі обговорення бюджету місцевою радою, оцінки відповідності бюджетних показників пріоритетам бюджетної політики та стратегічним завданням соціально-економічного розвитку. Натомість, розподіл додаткових надходжень, які місцеві бюджети отримали в процесі їх виконання, відбувається не за детальною процедурою, а дещо спрощено. Відповідно, значні кошти місцевого бюджету у формі перевиконання плану надходжень можуть бути розподілені на непершочергові цілі, без узгодження з важливими цілями розвитку територіальної громади. А зважаючи на обсяги поступлень від ПДФО, цей ресурс може бути доволі значний. Зокрема, перевиконання плану з ПДФО у 2021 році склало майже 6,4 млрд грн, у 2022 році – понад 13,2 млрд грн.

Причини недосконалості планування надходжень від ПДФО полягають в організаційній неврегульованості процесу, а також проблемах законодавства. До найважливіших із них доцільно зарахувати фактичну відстороненість органів Державної податкової служби від планування показників місцевого бюджету в частині податкових надходжень. Органи фіскального контролю мають обов'язок провадити контроль за повнотою і своєчасністю виконання платниками податків податкових зобов'язань, в тому числі з ПДФО. Маючи значну статистичну базу щодо контингенту платників податків, об'єкта оподаткування, фіскальні органи не завжди погоджуються на обмін інформацією з іншими фінансовими органами, задіяними у бюджетному процесі. Вони мотивують це відсутністю правового врегулювання такого інформаційного обміну, конфіденційністю даних й іншими причинами. Відповідно, фінансові органи змушені самостійно формувати базу платників ПДФО та визначати планові надходження виходячи з інформаційних обмежень. Зрозуміло, що це однозначно негативно впливає на якість планування доходів бюджету [1].

Вирішення цієї проблеми потребує політичного рішення щодо внесення у чинне правове поле норм про обов'язковий обмін інформацією, яка стосується показників бюджету або використовується при його плануванні та виконанні між органами влади, задіяними у бюджетному процесі. На думку О. Кириленко, Б. Малиняка, В. Письменного, слід «зобов'язати органи державної податкової служби забезпечувати виконання планових показників, які будуть розраховані за їх безпосередньої участі» [3, с. 247].

Значний вплив на якість планування показників надходжень від ПДФО здійснюють деструктивні явища, які супроводжують розвиток економіки нашої країни впродовж багатьох років, а саме високий рівень тіньового сектору, який за останніми доступними даними станом на кінець 2021 року становить 32% офіційного ВВП [2], і пов'язані з ним високі показники приховування фонду оплати праці, неофіційної зайнятості працездатного населення, ведення бізнесу без реєстрації як платника податків (особливо у соціальних мережах, секторі фінансових операцій з криптовалютами та ін.). Зменшення масштабів прояву цих явищ залежить значною мірою від зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування щодо стимулювання детінізації економіки, підвищення рівня податкової культури, що особливо важливо в умовах воєнного стану.

Поряд із чинниками організаційного характеру, пов'язаними з проблемами розподілу компетенцій різних фінансових органів щодо планування показників бюджету за доходами, якість планової роботи, на думку науковців, насамперед залежить від досконалості методичного забезпечення цього процесу. Діюча на цей час Методика прогнозування надходжень ПДФО, яку фінансові органи на місцевому рівні використовують в процесі бюджетного планування, об'єктивно не здатна забезпечити точності розрахунку показників надходжень. На думку В. Письменного, «вона формалізована за змістом і має враховувати підвищення мінімальної зарплати, прожиткового мінімуму на одну працездатну особу, зростання витрат на оплату праці, зміну ставок оподаткування та додаткові джерела оподаткування» [5, с. 83].

На державному рівні планування надходжень від ПДФО здійснюється з урахуванням прогнозних показників економічного та соціального розвитку країни, а також норм Податкового кодексу щодо бази оподаткування та ставок справляння податку. В процесі планування використовують методи економіко-математичного моделювання. Відповідно до практики останнього часу, у цьому процесі використовують програмне середовище Eviews10, яке дає можливість відслідкувати регресійні залежності між динамікою надходження ПДФО та показниками середньої зарплати штатних працівників, контингенту працюючих, ставок податку та інших чинників. Для прикладу, при плануванні надходжень від ПДФО у 2023 році, які передбачались на рівні на 24,8% нижче від значень 2022 року, були враховані такі чинники, як непередбачуваність ситуації в економіці, активність бойових дій, очікуване скасування оподаткування ПДФО грошового забезпечення та інших виплат для військовослужбовців.

Планування надходжень від ПДФО на місцевому рівні здійснюють у розрізі окремих видів доходу. Зокрема, при розрахунку планових надходжень податку із

зарплати враховують: основні макроекономічні показники у сфері доходів, а саме фонд оплати праці штатних працівників, середньомісячна заробітна плата, темпи зростання споживчих цін; статистичні дані, які надають органи ДПС України, зокрема щодо обсягів соціальних виплат з тимчасової непрацездатності за рахунок коштів фондів соціального страхування, наданих соціальних піл'єг, а також сум повернень ПДФО у зв'язку із використанням права на податкову знижку. Щоб визначити прогнозовані суми повернення ПДФО від отриманих фізичними особами податкових знижок, враховують тенденції цього повернення впродовж останніх трьох років та поточного бюджетного року, а також зміни у параметрах прожиткового мінімуму та норм законодавства, які визначають умови надання податкової знижки. За чинними правовими нормами, фізичні особи мають можливість за результатами річного декларування доходів зменшити базу оподаткування ПДФО на низку витрат, зокрема: «частину суми процентів, сплачених за користування іпотечним житловим кредитом; суми коштів або вартість майна, переданих у вигляді пожертвувань або благодійних внесків; суми коштів, сплачених на користь закладів освіти для компенсації вартості здобуття середньої професійної або вищої освіти; суми коштів, сплачених для компенсації вартості платних послуг з лікування» [6].

Як свідчить практика, найбільш вагомий вплив на планування надходжень ПДФО з доходів у вигляді зарплати справляє підвищення державних соціальних стандартів, а саме мінімального рівня оплати праці та прожиткового мінімуму. Це є наслідком, в тому числі, значних масштабів використання схем мінімізації податкових зобов'язань через виплату зарплат «у конвертах» та ін. Більшість офіційно працевлаштованих у малому підприємстві в Україні, відповідно до даних звітності, отримують мінімальну заробітну плату, що виступає базою для розрахунку сум ПДФО. Однак, загальновідомим фактом є те, що заробітні плати у малому бізнесі визначаються на основі середніх значень по економіці, тобто нічим не поступаються заробітним платам зайнятих на крупних підприємствах. Складність урахування цього чинника зумовлює похибку планових показників надходжень ПДФО від оподаткування трудових доходів при їх розрахунку.

Складність планування надходжень від ПДФО із зарплат пояснює також відсутність об'єктивних даних про чисельність працездатного населення країни і в розрізі окремих адміністративних одиниць, а також неможливість простежити доходи трудових мігрантів. Відсутність об'єктивної статистичної бази ускладнює не тільки планування ПДФО в місцевому бюджеті, але й пошук резервів нарощування його обсягів. Для підвищення якості планування цих надходжень доцільно врахувати місцеві особливості розвитку соціального капіталу кожної територіальної громади, а також перспективні плани їхнього розвитку.

Окремий розрахунок здійснюють щодо надходжень ПДФО від доходів у вигляді процентів за банківськими вкладками. З цією метою використовують дані Національного банку України про обсяги витрат банківських установ на оплату відсотків за депозитними договорами з фізичними особами. Подібно до інших видів доходу, при плануванні обсягів цих надходжень враховують динаміку їх поступлення до за останні три роки, а також можливі законодавчі новації в

оподаткуванні доходів від банківських депозитів. Однак, така методика не має стосунку до розрахунку надходжень ПДФО до місцевих бюджетів, оскільки ці суми зараховуються виключно до державного бюджету.

Натомість, значною похибкою планування характеризується розрахунок сум ПДФО від інших видів доходу, зокрема від підприємницької діяльності та незалежних професійних послуг. В основу планування цих надходжень до місцевого бюджету покладено метод екстраполяції, який базується на фактичних значеннях трьох попередніх років, тенденцій виконання поточного року, а також можливих змін до законодавства, які змінюють механізм оподаткування цих доходів або елементи податку.

Значну увагу при плануванні надходжень місцевого бюджету від ПДФО місцеві фінансові органи приділяли плануванню поступлень від оподаткування грошового забезпечення та інших виплат військовослужбовців та інших фахівців Збройних сил України, працівників органів внутрішніх справ. Важливість такого розрахунку пояснювалась значним зростання ролі цих надходжень у формуванні сукупних бюджетних ресурсів місцевого самоврядування, особливо у громадах, де розташовані військові об'єкти. Проте, з листопада 2023 року надходження від оподаткування цього виду доходів фізичних осіб у повному обсязі зараховують до державного бюджету.

Таким чином, методичні підходи до планування надходжень ПДФО до місцевих бюджетів характеризуються багатьма проблемами, які знижують якість бюджетного планування. Це вимагає внесення конструктивних змін не тільки у методику планування, але й в організацію та інституційне середовище цього процесу. Без цього буде складно чи взагалі неможливо забезпечити об'єктивність розрахунку показників доходів місцевого бюджету в частині ПДФО.

Список використаних джерел:

1. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Економічна думка ТНЕУ, 2020. 516 с.
2. Загальна тенденції тіньової економіки в Україні у 2021 році. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>
3. Кириленко О.П., Малиняк Б. С., Письменний В. В., Русін В. М. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. К.: Підприємство "ВІЕН ЕЙ", 2015. 396 с.
4. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: моногр. / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 376 с.
5. Письменний В. Планування надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів. *Вісник ТНЕУ*. 2016. № 2. С. 80-89.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>