

*Воронкова О.М.,
д.е.н., професор,
професор кафедри фінансових ринків,
Національний університет ДПС України*

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВЕ ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: РЕСУРСНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Статтю присвячено проблематиці підвищення ефективності бюджетно-податкового планування на регіональному рівні. Висвітлено особливості розрахунків бюджетних завдань податкових надходжень. Проаналізовано співвідношення показників використання ресурсного потенціалу регіонів України та надходжень до бюджету ресурсних податкових платежів. Виявлено наявність істотних диспропорцій між зазначеними показниками. Обґрунтовано науковий підхід до удосконалення процесу бюджетного планування податкових надходжень на основі адекватного оподаткування ресурсного потенціалу регіонів.

Ключові слова: бюджетно-податкове планування, ресурсний потенціал регіонів, податкові надходження, податкові доходи бюджетів, ресурсні податкові платежі.

Постановка проблеми. В умовах істотної централізації державних фінансів та постійної проблематичності наповнення дохідної частини як місцевих, так і державного бюджетів гостро постає питання ефективного бюджетно-податкового планування на регіональному рівні. Від ефективності планування бюджетних завдань податкових надходжень залежить не тільки належне фінансування бюджетних установ і соціальних виплат, а й розвиток регіонів і держави у цілому. Необхідно зазначити, що в Україні процес бюджетно-податкового планування піддається перманентному впливу багатьох негативних чинників, таких як постійне прийняття змін та доповнень до податкового та бюджетного законодавства, відсутність належної методологічної та нормативно-методичної бази планування податкових доходів бюджетів усіх рівнів, істотне коригування бюджетних показників протягом поточного бюджетного періоду, зростаючий бюджетний дефіцит, значні масштаби тіньової економіки і, відповідно, ухилення від сплати податків та ін. Тому не втрачають своєї актуальності питання удосконалення підходів до планування бюджетних завдань податкових надходжень, зокрема на регіональному рівні, де проблема посилюється невідповідністю показників використання ресурсного потенціалу регіону і надходження ресурсних податкових платежів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процеси формування бюджетних доходів та планування податкових надходжень до бюджетної системи досліджувалися у працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Гесця, В. Кравченка, Ц. Огня, Ю. Іванова, А. Кізими, А. Крисоватого, Л. Тарангул. На окрему увагу в цьому напрямі досліджень заслуговують колективні монографії «Планування та адміністрування податкових надходжень як складова соціально-економічного розвитку регіону» [9] і «Планування податкових надходжень в Україні: теорія і практика» [8], в яких не тільки узагальнено теоретичні, організаційно-правові та практичні аспекти планування податкових надходжень в Україні, а й висвітлено питання взаємозв'язку регіонального розвитку та його податкових регу-

ляторів, а також стаття «Державна політика щодо прогнозування обсягів податкових надходжень: регіонально-прикладні аспекти» (І. Давискиба, Л. Оліфіренко) [1], де розкрито теоретичні, прикладні та регіональні аспекти прогнозно-аналітичної роботи вітчизняних фіскальних органів.

Виділення невирішених раніше часин загальної проблеми. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання щодо визначення планових показників податкових доходів місцевих бюджетів на основі адекватного оподаткування ресурсного потенціалу регіонів. Це зумовлює необхідність подальшої розробки зазначеної проблематики.

Мета статті полягає в обґрунтуванні підходів до удосконалення процесу планування бюджетних завдань податкових надходжень на основі посилення взаємозв'язку показників використання ресурсного потенціалу регіонів та надходжень ресурсних податкових платежів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ми вже констатували, що неефективність бюджетно-податкового планування в Україні зумовлена багатьма чинниками. Нетривалий і неоднозначний податковий досвід, нестабільний соціально-економічний стан, постійні законодавчі зміни до податкового та бюджетного законодавства не дозволили сформувати єдину методологічну базу для проведення планових розрахунків податкових доходів у ході бюджетного процесу, а також розробити і відпрацювати їх ефективну методіку. Дотепер норми податкового планування і прогнозування не знайшли відповідного відбиття у діючому законодавстві та в положеннях Бюджетного і Податкового кодексів України [2, с. 62].

Незважаючи на 24-річний період функціонування вітчизняної бюджетно-податкової системи, в Україні досі немає установлених методик та аналітичної бази для планування бюджетних завдань податкових надходжень. Сьогодні вихідним етапом розрахунків бюджетних завдань щодо надходження податкових платежів є планування на місцевому рівні за допомогою низки методів, основними з яких є нормативно-статистичний та метод екстраполяції. Існуючі концептуальні підходи до планування податкових доходів бюджетів не враховують належним чином реальний фінансовий стан економічних суб'єктів, специфіку окремих видів економічної діяльності, а також новітні тенденції соціально-економічного розвитку, від яких значною мірою залежить можливість виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань і, відповідно, наповнення бюджетів.

Хоча на сьогодні сучасна фінансова аналітика має значний арсенал новітніх методів та прийомів. У планово-прогнозній роботі у сфері оподаткування найчастіше застосовуються формалізовані методи, але з огляду на надзвичайну складність і непередбачуваність системи оподаткування як об'єкта прогнозування та аналізу постає необхідність застосування інтуїтивних (експертних) методів. Використання зазначених методів в Україні ускладнюється недостатністю (нерідко – відсутністю) і недосконалістю

існуючої інформаційної бази для проведення планово-аналітичних розрахунків. З подальшою стабілізацією макроекономічної ситуації у державі стане можливим більш точно прогнозування податкових надходжень до бюджету за умови фіксації хоча б загальних тенденцій у зрушеннях на значних часових (середньо- і довгострокових) інтервалах [5, с. 153].

З іншого боку, у даній сфері існують проблеми організаційно-правового характеру. Законодавчо-нормативні акти щодо прогнозування та планування доходів і витрат бюджету не скоординовано належним чином. Немає єдиного документа, який би міг здійснити регулювання взаємовідносин усіх гілок державної влади і органів місцевого самоврядування, міністерств і відомств при прогнозуванні дохідної та витратної частин бюджету [4, с. 163].

Податкове прогнозування передуює податковому плануванню і слугує для нього відповідною аналітичною базою. Визначальною функцією податкового планування є розрахунок контингентів податків, тобто сум кожного податку, які мобілізуються на відповідній території. При цьому враховуються чинники впливу на обсяги платежів; фінансово-майновий стан та прогноз сплати до бюджету бюджетотворюючих платників податків області, інших визначальних платників; очікувані надходження за напрямками роботи від результатів контрольної-перевірочної роботи, через погашення податкового боргу; вплив інституціональних змін у податковому законодавстві України за бюджетний рік на стан надходжень платежів [1].

Ми погоджуємося з думкою, що серйозним недоліком податкового планування є те, що в основі розрахунків лежать переважно макроекономічні показники, тоді як перспективи розвитку кожного із суб'єктів господарювання та перспективи їхніх розрахунків з бюджетом до уваги не беруться [3, с. 36]. Поза увагою залишаються і актуальні тенденції розвитку територіальних громад, тому спеціальні аналітичні розрахунки необхідно здійснювати і в процесі податкового планування на рівні регіонів. Такими розрахунками можуть бути:

- загальна інвентаризація майна і ресурсів території;
- оцінка дохідності територіальної власності;
- визначення темпів економічного зростання регіонів;
- прогнозування рівня інфляції, індексів цін та інших економічних чинників, які впливають на процес оподаткування [11, с. 147].

У напрямі забезпечення адекватного оподаткування регіональної ресурсної бази особливої важливості набувають встановлення адекватного співвідношення показників використання ресурсного потенціалу регіонів і надходження до бюджету плати за таке використання при визначенні планових показників відповідних податкових платежів. Насамперед це стосується земельних ресурсів. При однаковій земельній площі частка Дніпропетровської області у надходженні плати за землю склала 12% у загальній сумі по Україні у 2013 р., а Чернігівської – 1,7%. Донецька область, при 4%-й частці у загальній земельній площі України має 9% у загальній сумі надходжень плати за землю, а Житомирська область – відповідно, 4,9% та 1,3%. На Волинську та Хмельницьку області припадають приблизно однакові земельні площі, але у другій з них надходження плати за землю у два рази більші. Усе це підтверджує положення про нерівномірність оподаткування земельної ренти в Україні. До речі, значна різниця у сплаті земельного податку спостерігається не тільки між Заходом і Сходом, Півднем і Північчю, але й між сусідніми областями, земельні ресурси яких мають приблизно однакові якості. При

постійній земельній площі темпи зростання надходжень плати за землю у 2013 р. порівняно з 2001 р. сягнули від 190% у Донецькій області до 550% у м. Севастополь, а відповідні темпи по Київській області та АРК у два рази більші, ніж по Запорізькій, Луганській та Львівській областях (рис. 1).



Рис. 1. Темпи зростання надходжень до бюджету плати за землю за регіонами України (2013 р. порівняно з 2001 р.)

Джерело: розраховано і побудовано автором за даними Державної фіскальної служби України

Нерівномірність податкового навантаження спостерігається також при оподаткуванні використання водних ресурсів. Якщо перші три місця і за споживанням води, і за сплатою за нього розподілились адекватно (Донецька, Дніпропетровська та Запорізька), то у багатьох інших випадках такого взаємозв'язку немає. Київська область і м. Київ, маючи у загальному споживанні свіжої води частки у 9% та 6%, мають удвічі менші частки по платі за нього. По Одеській області відповідні



Рис. 2. Темпи зростання споживання свіжої води і надходжень до бюджету збору за спеціальне використання води за регіонами України (2013 р. порівняно з 2001 р.)

Джерело: розраховано і побудовано автором за даними Державної служби статистики України та Державної фіскальної служби України

показники становлять 3,4% і 1%, по Херсонській – 9,5% і 3%. І навпаки, Луганська область при 1,7%-й частці у загальному споживанні свіжої води має вдвічі більшу частку у загальній сумі податкових платежів за її використання. Якщо проаналізувати темпи зростання споживання води і податкових платежів за її використання, то у більшості областей вони не збігаються ні за кількісними показниками, ні за векторами зміни. Яскравим прикладом нерівномірності оподаткування водних ресурсів є дані по Закарпатській області, де за період 2001–2013 рр. використання водних ресурсів зменшилося більше ніж наполовину, а надходження збору за спеціальне використання води зросло у шість разів (рис. 2).

Відсутня також взаємозалежність плати, що надходить до бюджету як збір за спеціальне використання лісових ресурсів, і показників використання даних ресурсів по регіонах України. При однакових обсягах збору за спеціальне використання лісових ресурсів у Дніпропетровській і Донецькій областях остання вирубує лісу більше ніж удвічі. При майже однакових обсягах рубки лісу у Луганській і Вінницькій областях остання сплачує збору за спеціальне використання лісових ресурсів за у дев'ять разів більше. Якщо порівняти темпи зростання показників використання лісових ресурсів та надходження відповідного збору, то взагалі між ними складно знайти однозначний взаємозв'язок. У більшості областей зростання плати за використання лісових ресурсів значно випереджає зростання обсягів рубки лісу (в окремих областях – більше ніж у 10 разів (Вінницькій, Кіровоградській, Одеській, Полтавській, Чернівецькій). Окремі регіони при значних рубках лісу майже не сплачують збору за спеціальне використання лісових ресурсів (Запорізька, Миколаївська, м. Севастополь). Цілком справедливо можна зробити висновок про вкрай нерівномірне оподаткування використання лісових ресурсів за регіонами України (рис. 3).

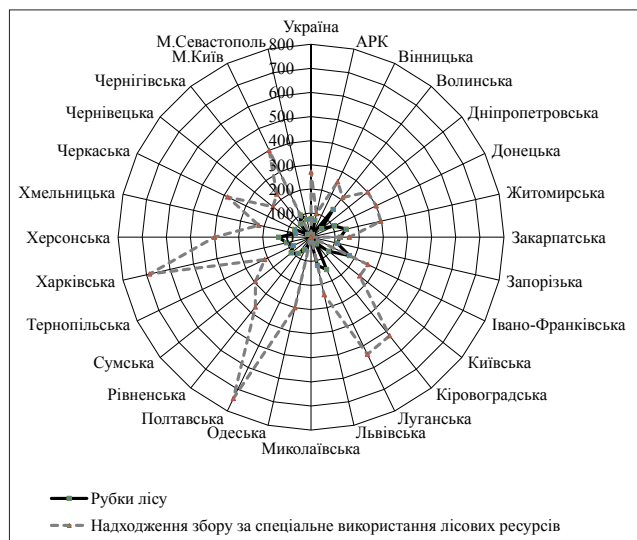


Рис. 3. Темпи зростання рубки лісу і надходжень до бюджету збору за спеціальне використання лісових ресурсів за регіонами України (2013 р. порівняно з 2001 р.)

Джерело: розраховано і побудовано автором за даними Державної служби статистики України та Державної фіскальної служби України

Загальна тенденція до нерівномірності оподаткування використання ресурсного потенціалу регіонів України поширюється і на оподаткування доходів населення. Причому темп зростання

доходів населення у порівнянних цінах набагато випереджає темп зростання податку з таких доходів, і все це відбувається майже при загальному зниженні зайнятості населення (рис. 4).



Рис. 4. Темпи зростання зайнятості і доходів населення та надходження податку на доходи фізичних осіб (2013 р. порівняно з 2001 р.)

Джерело: розраховано і побудовано автором за даними Державної служби статистики України та Державної фіскальної служби України

При темпі зростання зайнятості населення у 107% темпи зростання доходів населення та надходження податку на доходи фізичних осіб по м. Київ склали 368% (найменше значення по Україні) і 250% відповідно. При найбільшому темпі зростання доходів населення у 852% і темпі зростання зайнятості населення у 102% по Чернівецькій області темп зростання надходження податку на доходи фізичних осіб склав 310%. Тобто темп зростання доходів населення по Чернівецькій області більше відповідного показника по м. Київ у 2,3 рази, а темп надходження податку на доходи фізичних осіб – тільки у 1,2 рази. Показовими є відповідні показники по Запорізькій області – при майже незмінній зайнятості населення його доходи за аналізований період зросли майже у п'ять разів, а надходження податку на доходи фізичних осіб – тільки у 1,6 рази.

Висновки. Отже, з огляду на проведений аналіз, можна зробити висновок про наявність істотних диспропорцій між показниками використання ресурсного потенціалу регіонів і надходження до бюджету податкових платежів за таке використання, що перешкоджає формуванню реальних планових показників бюджетних завдань цих надходжень. Тому обґрунтування адекватності ресурсного оподаткування ресурсним можливостям як окремих регіонів, так і держави в цілому повинно стати одним із ключових підходів до удосконалення процесу планування податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів. Тут необхідно зауважити, що від методів і прийомів, які використовуються при відповідних розрахунках, залежить рівень наукового обґрунтування процесу бюджетно-податкового планування. Як показує вітчизняна податкова практика, удосконалення потребують не тільки самі методи розрахунку планових показників бюджетних завдань надходжень ресурсних платежів, а й відповідна інформаційно-аналітична база.

У процесі бюджетно-податкового планування мають застосовуватися більш сучасні методи, які виправдали себе в податковій практиці зарубіжних країн: кореляційно-регресивні та багатofакторні моделі, експертні оцінки, імітаційні методи та методи оптимізації планових рішень. Ми погоджуємося з думкою, що даний перелік методів необхідно розширити економіко-математичними та експертними оцінками у тій складовій розрахунку, де економічний зміст моделі оподаткування якомога повніше враховував би чинники інституціонального, інноваційного, соціально-економічного, політичного характеру на різних рівнях бюджетно-податкової системи України [1]. Такі методи орієнтуються на використання актуальних та реальних аналітичних даних, зокрема щодо використання ресурсного потенціалу, тому особливого значення набуває проблематика ресурсної і податкової паспортизації регіонів України. Зважаючи на це, актуальним напрямом подальших досліджень у цій сфері залишається удосконалення існуючих та розробка нових підходів до бюджетно-податкового планування, зокрема на регіональному рівні.

Література:

1. Давискиба І.В. Державна політика щодо прогнозування обсягів податкових надходжень: регіонально-прикладні аспекти / І.В. Давискиба, Л.Д. Оліфіренко // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2015. – № 2(2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://preeu.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=67>.
2. Дмитриченко Л.І. Податковий ресурс забезпечення економічного розвитку / Л.І. Дмитриченко, Т.М. Єгорова // Наукові праці. – 2010. – Т. 133. – Вип. 120. – С. 62–65.
3. Дуплинская Е.Б. Совершенствование системы прогнозирования бюджетно-налоговых доходов / Е.Б. Дуплинская // Финансы и кредит. – 2007. – № 31. – С. 33–40.
4. Кізіма А.Я. Податкове прогнозування: суть та визначальні риси / А.Я. Кізіма // Наукові записки Тернопільського педагогічного університету ім. В.Гнатюка. – 2005. – № 19. – С. 162–166.
5. Мельник В.М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу : [монографія] / В.М. Мельник. – К. : Комп'ютер-прес, 2006. – 277 с.
6. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sfs.gov.ua>.
8. Планування податкових надходжень в Україні: теорія і практика : [монографія] / За заг. ред. Л.Л. Тарангул. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2011. – 339 с.
9. Планування та адміністрування податкових надходжень як складова соціально-економічного розвитку регіону : монографія / За ред. Г.М. Давидова, О.М. Любченко. – Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2007. – 374 с.
10. Про затвердження методики прогнозування показників надходжень до бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 24 грудня 2010 р. № 1646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua>.
11. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение : [учебник] / Т.Ф. Юткина. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 429 с.

Воронкова Е.Н. Бюджетно-налоговое планирование на региональном уровне: ресурсный аспект

Аннотация. Статья посвящена проблематике повышения эффективности бюджетно-налогового планирования на региональном уровне. Освещены особенности расчетов бюджетных заданий налоговых поступлений. Проанализировано соотношение показателей использования ресурсного потенциала регионов Украины и поступлений в бюджет ресурсных налоговых платежей. Выявлено наличие существенных диспропорций между указанными показателями. Обоснован научный подход к совершенствованию процесса бюджетного планирования налоговых поступлений на основе адекватного налогообложения ресурсного потенциала регионов.

Ключевые слова: бюджетно-налоговое планирование, ресурсный потенциал регионов, налоговые поступления, налоговые доходы бюджетов, ресурсные налоговые платежи.

Voronkova O.M. Budget and tax planning on the regional level: resource aspect

Summary. The article is dedicated to the increasing of efficiency problem which is connected with budget and tax planning on the regional level. Calculation features of tax incomes in budget indicators are highlighted. The correlation between indicators of using regional resource potential and budget tax incomes is analyzed. Evidence of essential disparities between these indicators is revealed. Scientific approach to the improvement of budget planning process of tax incomes based on the adequate taxation of regional resource potential is grounded.

Keywords: budget and tax planning, regional resource potential, budget tax incomes, resource tax payment.