

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 13.09.2017 № 18-6

ЗВІТ

**про результати аналізу обґрунтованості планування
(прогнозування) надходжень акцизного податку до державного
бюджету**

Київ 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ З ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	5
2. СТАН ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ В ЧАСТИНІ ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- МЕТОДИЧНИХ ЗАСАД ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	11
3. СТАН ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ЩОДО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	20
4. АНАЛІЗ МАКРОПОКАЗНИКІВ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ В ЧАСТИНІ ВИРОБНИЦТВА ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ (ПРОДУКЦІЇ), А ТАКОЖ ОБСЯГІВ ІМПОРТУ ЦИХ ТОВАРІВ (ПРОДУКЦІЇ).....	25
5. АНАЛІЗ СТАНУ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ТА ОБСЯГІВ ФАКТИЧНИХ НАДХОДЖЕНЬ ЦЬОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ.....	30
6. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ.....	38
ВИСНОВКИ.....	40
ПРОПОЗИЦІЇ.....	44
ДОДАТКИ 1-4	46

ПРЕАМБУЛА

Підстава проведення аналізу: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7, 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року, депутатське звернення народного депутата України Кобцева М. В. від 08.12.2016 № 114/7-698.

Мета аналізу: встановлення фактичного стану і надання оцінки обґрунтованості і достовірності планування та прогнозування державними органами показників надходжень акцизного податку до державного бюджету, а також надання оцінки ефективності та законності управлінських рішень, прийнятих державними органами під час планування та прогнозування.

Предмет аналізу:

- нормативно-правові акти, розпорядчі документи, методичні рекомендації, роз'яснення щодо планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету;

- надходження акцизного податку до державного бюджету за кодами бюджетної класифікації доходів бюджету (далі – ККДБ) 14020000 "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)", 14030000 "Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)";

- статистична звітність та інші документи щодо обґрунтованості планування і прогнозування та повноти нарахування і сплати акцизного податку до державного бюджету;

- звітність Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України про стан виконання законів України про Державний бюджет України на відповідні роки;

- діяльність та взаємодія державних органів у процесі планування і прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету;

- інша інформація, що характеризує предмет аналізу.

Об'єкти аналізу: Міністерство фінансів України (далі – **Мінфін**), Державна фіскальна служба України (далі – **ДФС**).

Направлення запитів з питань аналізу: Міністерству економічного розвитку і торгівлі України (далі – **Мінекономрозвитку**), Міністерству аграрної політики та продовольства України (далі – **Мінагрополітики**), Міністерству енергетики та вугільної промисловості України (далі – **Міненерговугілля**), Міністерству інфраструктури України, Національному банку України (далі – **НБУ**), Державній службі статистики України (далі – **Держстат**), Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Всеукраїнській громадській організації "Асоціація платників податків України".

Критерії оцінки:

законність – відповідність управлінських рішень і розпорядчих документів, прийнятих державними органами, вимогам чинного законодавства з питань планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету;

обґрунтованість і достовірність – оцінка ступеня відповідності планових (прогнозних) показників надходжень акцизного податку, визначених згідно із затвердженими макропоказниками економічного і соціального

розвитку України та пріоритетними завданнями податкової політики в частині адміністрування акцизного податку, фактичним надходженням зазначеного податку до державного бюджету;

ефективність – оцінка управлінських рішень державних органів та проведених ними заходів щодо забезпечення виконання повноважень в частині планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Початкові обмеження щодо проведення аналізу: 2010–2017 роки.

Методи збирання даних: моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих, інших актів та документів, пов'язаних з предметом аналізу; дані інформаційних систем органів державної влади; аналіз інформації, одержаної на запити контрольної групи; опрацювання статистичної, аналітичної інформації.

ВСТУП

Питання прогнозування й аналізу доходів бюджету держави, встановлення їх зв'язків із тенденціями та закономірностями розвитку соціально-економічної системи України загалом, питання формування ефективної політики бюджетного управління на основі отриманих прогнозних даних і виявлених закономірностей набувають особливої актуальності в умовах кризових ситуацій.

Неякісне планування дохідної частини бюджету призводить до його фактичного розбалансування і невиконання бюджетних програм у повному обсязі.

В Україні практика планування (прогнозування) надходжень на всіх його етапах свідчить про неналежний рівень забезпеченості методологією моделювання прогнозів показників дохідної частини бюджету. Відсутність належного прогнозування бюджетних, економічних та соціальних наслідків змін у системі оподаткування унеможливорює ефективне проведення податкової реформи та призводить до негативного впливу на стан державних фінансів.

Аналіз стану виконання розрахованих Мінфіном прогнозних показників надходження акцизного податку до державного бюджету у розрізі груп підакцизних товарів (продукції) засвідчили значні відхилення фактичних надходжень цього податку від прогнозних показників, як у бік збільшення, так і зменшення, що дає підстави стверджувати про неналежне формування Мінфіном прогнозних показників таких находжень.

Рівень виконання планових показників надходжень з акцизного податку в цілому протягом 2011–2016 років коливався в діапазоні **від 86,6 до 110,1 відсотка**.

Водночас, в умовах нестабільного податкового законодавства, кризових явищ в економіці країни, падіння купівельної спроможності населення протягом останніх років в Україні спостерігалася тенденція скорочення обсягів легального виробництва та реалізації вітчизняної підакцизної продукції та збільшення рівня тіньового ринку цієї продукції, внаслідок чого бюджет втрачав мільярди гривень акцизного податку.

Слід зазначити, що протягом 2014–2016 років Рахунковою палатою було проведено чотири контрольні заходи, які стосувались адміністрування акцизного податку з алкогольних напоїв, тютюну та тютюнових виробів, бензину

моторного для автомобілів і пива. Під час цих заходів вивчалось питання планування та прогнозування акцизного податку із зазначених видів підакцизної продукції на підставі матеріалів, отриманих на запити Рахункової палати, зокрема від Мінфіну. За результатами вивчення згаданих матеріалів були встановлені окремі факти необґрунтованого та неякісного планування (прогнозування) Мінфіном акцизного податку та надані відповідні пропозиції щодо покращення цієї роботи. Проте більшість пропозицій не були враховані Мінфіном.

Комплексне дослідження обґрунтованості планування (прогнозування) державними органами надходжень акцизного податку до державного бюджету й оцінки ефективності такої діяльності Рахунковою палатою проводиться вперше.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ З ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, порядку їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства регулюються Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755 (із змінами, далі – **Податковий кодекс**).

Згідно зі статтею 9 Податкового кодексу **акцизний податок належить до загальнодержавних податків**, зарахування яких до державного бюджету здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України¹ (далі – **Бюджетний кодекс**). При цьому загальні суми доходів державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди) та доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до закону) згідно із статтею 40 Бюджетного кодексу визначаються законом про Державний бюджет України.

Протягом дослідженого періоду **порядок розподілу акцизного податку між загальним та спеціальним фондами державного бюджету постійно змінювався**. Так, відповідно до пунктів 7 і 8 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу до доходів загального фонду Державного бюджету України належали:

- до **01.01.2013** – акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного у частині першій статті 66² цього Кодексу, та акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України), та акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про Державний бюджет України).

¹ До 01.01.2011 був чинним Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542, з 01.01.2011 набрав чинності Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456.

² Статтею 66 Бюджетного кодексу визначається склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Довідково. Згідно зі статтями 2 Законів України від 23.12.2010 № 2857 "Про Державний бюджет України на 2011 рік", що набрав чинності з 01.01.2011 (далі – **Закон № 2857**); від 22.12.2011 № 4282 "Про Державний бюджет України на 2012 рік", що набрав чинності з 01.01.2012 (далі – **Закон № 4282**), до доходів загального фонду Державного бюджету України на 2011–2012 роки належали доходи державного бюджету, що визначені частиною другою статті 29 Бюджетного кодексу. Відповідно до статей 4 законів № 2857 і № 4282 джерелами формування **спеціального фонду** Державного бюджету України на 2011 і 2012 роки у частині доходів були акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів та акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів;

- з **01.01.2013 до 01.01.2015**³ відповідно до Закону України від 16.10.2012 № 5428 (далі – Закон № 5428) – акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного пунктом 1 частини третьої цієї статті та пунктом 6 частини першої статті 66 цього Кодексу) та акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного пунктом 2 частини третьої цієї статті).

Довідково. Відповідно до статей 10 Законів України від 06.12.2012 № 5515 "Про Державний бюджет України на 2013 рік", що набрав чинності з 01.01.2013 (далі – **Закон № 5515**) та від 16.01.2013 № 719 "Про Державний бюджет України на 2014 рік", що набрав чинності з 22.01.2014 (далі – **Закон № 719**), до доходів загального фонду належали надходження, визначені частиною другою статті 29 Бюджетного кодексу;

- з **01.01.2015**⁴ відповідно до Закону України від 25.12.2014 № 79 (далі – Закон № 79) – акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного пунктом 6 частини першої статті 66 цього Кодексу) та акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції).

Довідково. Пунктом 33 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу з 01.09.2015 до 01.01.2017 було запроваджено реалізацію заходів щодо експерименту в Одеській, Волинській, Львівській та Чернівецькій областях з фінансового забезпечення реконструкції, поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення⁵.

На період проведення експерименту для реалізації зазначених заходів до спеціальних фондів відповідних обласних бюджетів, як виняток з положень частини другої статті 29, статті 69¹, частини другої статті 85, статей 87 і 91 цього Кодексу, спрямовувалися 50 відсотків суми перевиконання загального обсягу щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів, зокрема, акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), що справляються під час митного оформлення товарів на територіях відповідно Одеської, Волинської, Львівської та Чернівецької областей, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. З 01.01.2016 пункт 33

³ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом України від 16.10.2012 № 5428 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України".

⁴ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом України від 28.12.2014 № 79 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин".

⁵ З 06.09.2015, у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом України від 03.09.2015 № 666 "Про внесення зміни до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України.

розділу VI Бюджетного кодексу викладено в новій редакції⁶, згідно з якою зазначений експеримент поширено на місто Київ, а з 01.01.2017⁷ – на всі області та місто Київ.

З 01.01.2013 до 01.01.2015, згідно із пунктами 1 та 2 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу⁸, до джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів було віднесено акцизний податок із вироблених в Україні та ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів. **З 01.01.2015 пункти 1 та 2 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу виключено⁹.**

Механізм справляння акцизного податку протягом дослідженого періоду регулювався статтями 212–232 розділу VI Податкового кодексу. При цьому **перелік підакцизних товарів та ставки, за якими він обчислювався** (стаття 215 Податкового кодексу), **в цей період зазнавали постійних змін.**

Зокрема, з 03.01.2013 до 01.01.2015 справлявся особливий податок на операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами¹⁰.

Крім того, до підакцизних товарів до **01.01.2015** належали спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво; тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну; нафтопродукти, скраплений газ; автомобілі легкові, кузови до них, причепи та напівпричепи, мотоцикли, а з **01.01.2015**¹¹ відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 71 (далі – Закон № 71) до них віднесено також речовини, що використовуються як компоненти моторних палив, паливо моторне альтернативне; транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів; електрична енергія.

При цьому з **01.01.2016** такі підакцизні товари, як нафтопродукти, скраплений газ, речовини, що використовуються як компоненти моторних палив, паливо моторне альтернативне, в абзаці четвертому пункту 215.1 статті 215 Податкового кодексу викладено як одна позиція "пальне"¹².

⁶ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом України від 24.12.2015 № 914 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України".

⁷ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом України від 20.12.2016 № 1789 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України".

⁸ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом № 5428.

⁹ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Бюджетного кодексу Законом № 79.

¹⁰ Законом України від 06.12.2012 № 5519 "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо подальшого удосконалення адміністрування податків і зборів" внесено зміни до Податкового кодексу, якими запроваджено особливий податок на операції з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами, як акцизний податок. З 01.01.2015, у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Податкового кодексу Законом України від 28.12.2014 № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи", справляння особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами відмінено.

¹¹ У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Податкового кодексу Законом № 71.

¹² У зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Податкового кодексу Законом України від 24.12.2015 № 909 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році".

Згідно з пунктом 215.3 статті 215 Податкового кодексу ставки акцизного податку встановлені на підакцизні товари (продукцію), які **систематизовані згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності** (далі – УКТ ЗЕД).

Слід зазначити, що в додатку 1 до законів України про Державний бюджет України на 2011–2017 роки визначені доходи державного бюджету від акцизного податку за кодами ККДБ 14020000¹³ "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)"¹⁴ та 14030000 "Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)". **Водночас відповідних показників доходів за структурою вказаних кодів щодо переліку підакцизних товарів (продукції), визначених пунктом 215.1 статті 215 Податкового кодексу, у додатку 1 до вказаних законів України не передбачалося.**

Згідно зі статтею 116 Конституції України **Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України** і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання (пункт 6).

Організаційні засади складання проекту Державного бюджету України регулюються статтею 32 Бюджетного кодексу, згідно із якою Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України, а **Міністерство фінансів України**: складає вказаний проект закону; **визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування**, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах **визначає загальний рівень доходів (у тому числі і з акцизного податку)**; дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Отже, складання проекту Державного бюджету України є першою стадією бюджетного процесу, який, зокрема, полягає в розгляді і затвердженні бюджету, його виконання, а також складання звіту про виконання бюджету. Саме на етапі складання проекту державного бюджету закладаються його основи, переглядаються та вдосконалюються податкові, грошово-кредитні, бюджетні

¹³ З 07.02.2014 згідно з підпунктом 1.1 пункту 1 Змін, внесених до бюджетної класифікації, затверджених наказом Мінфіну від 07.02.2014 № 44, у Класифікації доходів бюджету змінено, зокрема, позицію 14020000 з "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)" на позицію 14020000 "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), включаючи особливий податок на операції з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами".

¹⁴ З 01.01.2015 відповідно до підпункту 1.1 пункту "а" змін, внесених до бюджетної класифікації, затверджених наказом Мінфіну від 31.12.2014 № 1290, у Класифікації доходів бюджету змінено, зокрема, позицію 14020000 "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), включаючи особливий податок на операції з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами", на позицію 14020000 з "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)".

відносини, нормативно-правові акти та бюджетна система України в цілому (частина третя статті 27 Бюджетного кодексу).

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України до 1 квітня планового року.

Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави визначені Законом України від 23.03.2000 № 1602 "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". Порядок розроблення проектів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та державного бюджету, а також механізм взаємодії державних органів під час підготовки прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення складання проекту державного бюджету на відповідний бюджетний період встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" (далі – **Постанова № 621**).

Одним із основних документів на стадії підготовки проекту Державного бюджету України є Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, які визначаються згідно із вимогами статті 33 Бюджетного кодексу, якою передбачено, що проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до **20 березня року**, що передує плановому (далі – **Основні напрями бюджетної політики**), спільно з іншими центральними органами виконавчої влади (далі – **ЦОВВ**) **розробляє Міністерство фінансів України** та подає його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що проекти Основних напрямів бюджетної політики на 2013, 2015 та 2017 роки, подані Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України із порушенням термінів, передбачених частиною третьою статті 33 Бюджетного кодексу, якою встановлено, що Кабінет Міністрів України **не пізніше 1 квітня року**, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до Верховної Ради України, розглядаються за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України¹⁵.

Проект Основних напрямів ґрунтується на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку і містить положення,

¹⁵ Проекти Основних напрямів бюджетної політики на відповідний рік схвалені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від: 30.03.2011 № 262-р (на 2012 рік); **05.04.2012** № 212-р (на 2013 рік); 27.03.2013 № 213-р (на 2014 рік); **16.04.2014** № 385-р (на 2015 рік); 31.03.2015 № 314-р (на 2016 рік); **24.06.2016** № 478-р (на 2017 рік).

зокрема, щодо: основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України; основних завдань бюджетної політики; пріоритетних завдань податкової політики (у тому числі із акцизного податку); інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України (частина четверта статті 33 Бюджетного кодексу).

Верховна Рада України приймає постанову про схвалення або взяття до відома Основних напрямів **не пізніше 1 червня року**, що передує плановому, або першого наступного за цією календарною датою дня пленарних засідань Верховної Ради України. При цьому **постанови про схвалення або взяття до відома Основних напрямів бюджетної політики на 2014–2017 роки Верховною Радою України не прийняті.**

Довідково. Кабінетом Міністрів України подавались на розгляд Верховної Ради України проекти постанов Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики на 2014¹⁶, 2015¹⁷, 2016¹⁸ і 2017¹⁹ роки. При цьому у 2015 році Верховною Радою України 16.06.2015 за № 516-VIII прийнято Постанову "Про направлення проекту Постанови Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою України", відповідно до якої проект Постанови Верховної Ради України від 04.06.2015 № 2623-Д, поданий народним депутатом України Павелком А.В., надіслано до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки до повторного розгляду.

Крім того, постанови Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1126 і від 12.12.2014 № 701 щодо схвалення проектів законів України про Державний бюджет України на 2011 і 2015 роки прийняті з порушенням термінів, визначених статтею 37 Бюджетного кодексу²⁰, якою встановлено, що Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України та подає його разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України **не пізніше 15 вересня року**, що передує плановому.

Отже, центральне місце у складанні (підготовці) проекту Державного бюджету України займає Мінфін, який діє на підставі Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, що набрало чинності з 27.08.2014, та є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та **реалізує**, зокрема, **державну фінансову та бюджетну політику** (далі – **Положення № 375**)²¹.

Таким чином, нормативно-правове поле у сфері планування та прогнозування доходів Державного бюджету України, в частині акцизного

¹⁶ Реєстр. № 2769 від 09.04.2013.

¹⁷ Реєстр. № 4749 від 22.04.2014.

¹⁸ Реєстр. № 2623 від 09.04.2015.

¹⁹ Реєстр. № 4971 від 13.07.2016.

²⁰ У Бюджетному кодексі від 21.06.2001 № 2542 зазначені норми передбачались у частині другій статті 37, а в Бюджетному кодексі від 08.07.2010 № 2456 – у частині третій статті 37.

²¹ На сьогодні є чинним Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 № 446, проте з 02.03.2014 вказане Положення не має легітимного статусу застосування, оскільки з 02.03.2014, у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Закону України від 17.03.2011 № 3166 "Про центральні органи виконавчої влади" Законом України від 27.02.2014 № 795 "Про внесення змін до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" щодо приведення його у відповідність із Конституцією України", положення, зокрема, про міністерства, затверджує Кабінет Міністрів України.

податку, протягом дослідженого періоду було нестабільним і зазнавало постійних змін, що не сприяло обґрунтованості планування та прогнозування надходжень акцизного податку.

2. СТАН ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ В ЧАСТИНІ ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИХ ЗАСАД ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Пунктом 5 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система, визначено принцип обґрунтованості, який полягає у тому, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Підпунктом 8 пункту 4 Положення № 375 встановлено, що Мінфін, відповідно до покладених на нього завдань, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються, зокрема, для розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди.

З метою забезпечення обґрунтованості розрахунків показників надходжень до бюджету для практичної реалізації і впровадження методології прогнозування показників доходів бюджету в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку Проекту модернізації державних фінансів, затвердженого Законом України від 24.09.2008 № 591 "Про ратифікацію Угоди про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку", Мінфін своїм наказом від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету" (далі – **Наказ № 1646**) затвердив методики прогнозування показників надходжень до бюджету.

Зокрема, Наказом № 1646 затверджено Методику прогнозування надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (далі – **Методика 1 (виробництво)**) і Методику прогнозування надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (далі – **Методика 2 (імпорт)**).

Аналізом встановлено, що з часу затвердження (2010 рік) зміни або доповнення до **Наказу № 1646** і затверджених ним методик, з метою приведення їх у відповідність із діючим законодавством або з метою удосконалення окремих положень, **Мінфіном не вносилися**.

Методика прогнозування надходжень особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами (далі – **Методика 3 (цінні папери)**) та Методика прогнозування надходжень акцизного податку з електричної енергії (далі – **Методика 4 (електрична енергія)**) затверджені директором Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку Мінфіну 21.02.2013 та 12.03.2015 відповідно, а отже, **ці документи не є організаційно-розпорядчими документами Мінфіну**.

Довідково. Відповідно до Положень про Департамент податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку, затверджених наказами Мінфіну від 16.09.2011 № 1164, від 22.05.2015 № 513, від 22.04.2016 № 456 (далі – **Положення про департамент**), серед завдань, покладених на департамент, є **розробка та затвердження в установленому**

порядку методик планування надходжень до зведеного бюджету за видами надходжень у цілому по Україні. Положеннями про департамент визначено повноваження директора департаменту, якими не передбачено повноважень щодо затвердження методичних документів, що стосуються питань прогнозування (планування) дохідної частини державного бюджету.

Проведений аналіз методик прогнозування акцизного податку, затверджених Наказом № 1646, засвідчив, що вони є застарілими і не враховують багатьох факторів, які безпосередньо впливають на обсяги надходжень акцизного податку за окремими видами підакцизних товарів (продукції).

Зокрема, у Методиці 1 (виробництво) та Методиці 2 (імпорт) містяться посилення на державні органи, які були припинені в ході адміністративної реформи, зокрема Державну податкову службу України (далі – ДПС) та Державну митну службу України (далі – Держмитслужба). Так, зазначеними методиками передбачено, що у розрахунках використовується інформація Мінекономрозвитку, Держстату, НБУ, Держказначейства, ДПС та Держмитслужби.

Слід зазначити, що Методика 1 (виробництво) і Методика 2 (імпорт) не передбачають отримання інформації від Мінагрополітики та Мінпаливенерго, хоча на практиці Мінфіном протягом дослідженого періоду використовувалася інформація цих міністерств у процесі прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Крім того, відповідно до Методики 1 (виробництво) розрахунок прогнозних надходжень акцизного податку здійснювався окремо за зведеним, державним та місцевим бюджетами. Водночас Методикою 2 (імпорт) передбачено, що розрахунок акцизного податку здійснювався окремо за адміністраторами ДПС та Держмитслужбою.

Методикою 1 (виробництво) та Методикою 2 (імпорт) передбачено проведення розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку за такими групами підакцизних товарів (продукції): спирту, лікєро-горілочаних виробів, виноробної продукції, пива, тютюнових виробів, скрапленого газу, бензинів, інших нафтопродуктів, транспортних засобів, інших товарів. Додатками до зазначених методик визначено переліки показників, необхідних для розрахунку прогнозу надходжень акцизного податку, та відповідні схеми розрахунків за видами підакцизних товарів (продукції).

Аналізом встановлено, що схеми розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку за окремими видами підакцизної продукції були недосконалими та занадто спрощеними. При цьому на практиці при проведенні розрахунків надходжень акцизного податку за окремими видами підакцизних товарів (продукції) Мінфін не дотримувався зазначених методик.

Так, схеми розрахунку прогнозних надходжень акцизного податку зі спирту, з дати затвердження зазначених методик, не враховували визначені Податковим кодексом особливості оподаткування спирту, а передбачали формування прогнозу за податком з реалізації спирту, що вираховувався лише з обсягів виробленого та експортованого спирту та ставки акцизного податку на спирт. Розрахунки, здійснені відповідно до таких схем, будуть невірними та не відповідатимуть дійсності.

Довідково. Особливістю оподаткування акцизним податком спирту є те, що виробники, зокрема, алкогольних напоїв з вмістом спирту сплачують акцизний податок з

готової продукції, а виробники спирту реалізують таким підприємствам спирт без сплати акцизного податку (статті 225, 229 Податкового кодексу).

Встановлено, що на практиці Мінфін не дотримувався схеми розрахунку прогнозних надходжень акцизного податку зі спирту, визначених Методикою 1 (виробництво) та Методикою 2 (імпорт). Так, для формування прогнозних надходжень акцизного податку зі спирту Мінфіном враховувалися такі показники: динаміка **фактичних надходжень податку** зі спирту в базовому році, протягом січня-травня поточного року, порівняно з відповідними періодами минулих років; динаміка **очікуваних надходжень** протягом червня-грудня поточного року з відповідними показниками базового року; **прогнозні обсяги надходжень ДФС** (за наявності); **обсяги виробництва, експорту та імпорту** в базових періодах, очікуваних у поточному та прогнозних майбутніх періодах за інформацією Мінагрополітики та Мінекономрозвитку; динаміка **фактично виробленого спирту** в базовому році за даними Держстату; **ставки акцизного податку** на спирт етиловий.

При цьому розрахунки прогнозних надходжень акцизного податку зі спирту, ввезеного на митну територію України у 2011–2017 роках, Мінфіном не проводились, чим **не враховано положення Методики 2 (імпорт)**. За поясненнями Мінфіну, згідно прогнозними даними ввезення спирту етилового на митну територію України не передбачалось. Проте у 2014–2016 роках фактично до державного бюджету надійшло акцизного податку зі спирту, ввезеного на митну територію України, загалом **146,3 млн грн** (2014 рік – 41,8 млн грн, 2015 рік – 80,8 млн грн, 2016 рік – 23,7 млн грн), що становило **60,5 відс.** фактичних надходжень акцизного податку зі спирту, виробленого в Україні за цей період.

Довідково. Фактичні надходження акцизного податку із спирту, виробленого в Україні, у 2014–2016 роках загалом становили **241,9 млн грн** (2014 рік – 64,0 млн грн, 2015 рік – 82,8 млн грн, 2016 рік – 95,7 млн гривень).

Аналізом також встановлено, що Методика 1 (виробництво) та Методика 2 (імпорт) визначають алгоритми розрахунку акцизного податку лише від реалізації **тютюнових виробів з фільтром та тютюнових виробів без фільтра** без урахування акцизного податку з інших видів тютюну та тютюнової продукції (**тютюнової сировини, сигар та сигарил, тютюну та заміників тютюну**). За поясненнями Мінфіну, за такими позиціями розрахунки не здійснювались, у зв'язку з незначними обсягами виробництва та імпорту вказаної продукції.

Особливістю обчислення сум акцизного податку з тютюнових виробів є здійснення обрахунку одночасно за специфічними²² та адвалорними²³ ставками. При визначенні податкового зобов'язання на сигарети одного найменування сума акцизного податку, обчислена одночасно за встановленими адвалорною та специфічною ставками акцизного податку, не повинна бути менше встановленого мінімального акцизного податкового зобов'язання (далі – **МАПЗ**) (пункти 221.1, 221.2 статті 221 Податкового кодексу). Таким чином, для

²² Абсолютною (специфічною) є ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється як фіксована величина стосовно кожної одиниці виміру бази оподаткування (пункт 28.1 статті 28 Податкового кодексу).

²³ Відносною (адвалорною) визнається ставка податку, згідно з якою розмір податкових нарахувань встановлюється у відсотковому або кратному відношенні до одиниці вартісного виміру бази оподаткування (пункт 28.2 статті 28 Податкового кодексу).

держави застосування механізму МАПЗ є гарантією отримання стабільних надходжень від цього податку.

Крім ставок, на обсяг надходжень акцизного податку впливають максимальні роздрібні ціни, що встановлюються виробниками або імпортерами тютюнових виробів (стаття 220 Податкового кодексу).

Аналізом встановлено, що **схеми розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів**, визначені в Методиці 1 (виробництво) та Методиці 2 (імпорт), **не враховують внесені зміни до Податкового кодексу²⁴, які набрали чинності з 01.01.2016, щодо особливостей формування максимальної роздрібною ціни** для обчислення суми акцизного податку за адвалорною ставкою, зокрема, з урахуванням ПДВ та акцизного податку в максимальній роздрібній ціні.

Разом з тим, розрахунки акцизного податку з тютюнових виробів і схеми їх формування **не враховують механізму МАПЗ**, і в таких розрахунках на 2011–2017 роки Мінфіном не взято до уваги таку особливість оподаткування та сплати акцизного податку з тютюнових виробів. Як наслідок, **розрахунки прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів, проведені Мінфіном, не включають головний чинник, що визначає суму податку, яка обов'язково має надійти до бюджету, тобто є невірними.**

Рахунковою палатою на основі окремих прогнозних показників Мінфіну (оподаткованої реалізації, прогнозних сум акцизного податку) проведено **розрахунки прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів, вироблених в Україні з урахуванням МАПЗ** (додаток 1). За їх результатами встановлено, що якщо в прогнозі на **2011–2012 роки та 2014 рік МАПЗ не перевищувало** загальної суми акцизного податку з тютюнових виробів вітчизняного виробництва, обчисленої за специфічними та адвалорними ставками, то в прогнозі на **2013 рік та 2015–2017 роки МАПЗ перевищив обчислену суму податку**. Розбіжність між прогнозними надходженнями акцизного податку Мінфіну та прогнозної суми акцизного податку з урахуванням МАПЗ становить **391,2 млн грн на 2013 рік, 742,5 млн грн на 2015 рік, 1 008,8 млн грн на 2016 рік та 1 233,5 млн грн на 2017 рік**. Тобто, **Мінфіном було заплановано надходження акцизного податку з тютюнових виробів у вказаних роках у розмірі меншому, ніж МАПЗ, що суперечить економічній сутності цієї ставки оподаткування тютюнових виробів.**

Таким чином, **заниження Мінфіном прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів, вироблених в Україні, було однією з причин перевиконання у 2013, 2015 та 2016 роках планових показників.**

На сьогодні, відповідно до кодів КДБ, акцизний податок з тютюнових виробів за специфічними ставками сплачується за кодами 14020600 та 14030600 "Тютюн та тютюнові вироби (за ставкою у твердих сумах з одиниці реалізованого товару (продукції)", за адвалорними ставками – за кодами 14020700 та 14030700 "Тютюн та тютюнові вироби за ставкою у відсотках до

²⁴ Законом № 909, зокрема, підпункт 214.1.1 пункту 214.1 статті 214 Податкового кодексу викладено в новій редакції, згідно з якою у разі обчислення акцизного податку із застосуванням адвалорних ставок базою оподаткування є вартість реалізованого товару (продукції), виробленого на митній території України за встановленими виробником максимальними роздрібними цінами, з урахуванням податку на додану вартість та акцизного податку.

обороту з реалізації товару (продукції)". Однак, за поясненнями Мінфіну, **в разі коли МАПЗ має більше значення від загальної суми акцизного податку, розрахованого за специфічними та адвалорними ставками, до бюджету за кодами КДБ 14020700 та 14030700 зараховується різниця між МАПЗ та сумою акцизного податку, обрахованого за специфічними ставками.** Тобто, до бюджету за кодами КДБ 14020700 та 14030700, **крім адвалора, надходить також різниця МАПЗ, у разі його більшого значення.**

У зв'язку з цим прогнозування Мінфіном можливого збільшення надходжень акцизного податку за **рахунок підвищення адвалорної ставки акцизного податку з тютюнових виробів на основі фактичних надходжень акцизного податку** за кодами КДБ 14020700 та 14030700, які крім адвалорної складової містили частину МАПЗ, **було некоректним та призводило до завищення прогнозів надходжень акцизного податку від такого підвищення.**

Слід зазначити, що у 2016 році експертами Світового банку, що співпрацювали з Мінфіном, проведено моделювання надходжень акцизного податку з тютюнових виробів при запланованому збільшенні ставок акцизного податку в 2017–2018 роках. При цьому експерти Світового банку свої прогнозовані моделі розраховували за декількома сценаріями з урахуванням підвищення як адвалорних і специфічних ставок акцизного податку з тютюнових виробів, так і МАПЗ. Крім того, при прогнозуванні надходжень акцизного податку в моделі враховувались, зокрема, обсяги оподаткованої реалізації сигарет, середні ціни на сигарети, а також обсяги сукупних витрат населення на сигарети та зміна відсотка сукупного їх споживання. Результати проведеного Світовим банком моделювання були використані Мінфіном під час підготовки пропозицій до Податкового кодексу щодо збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в 2017 році.

Встановлено, що розрахунок прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів за адвалорними та специфічними ставками формувався Мінфіном із розрахунку **прогнозних обсягів виробництва, експорту, імпорту тютюнових виробів з фільтром та тютюнових виробів без фільтра, а також середнього значення показника ціни сигарет,** який розраховувався Мінфіном з урахуванням тенденцій кількох попередніх періодів, а також **ставок податку з урахуванням запланованої зміни цих ставок на наступний рік.**

За результатами аналізу порядку формування Мінфіном розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку з пального встановлено, що незважаючи на те, що підпунктом 215.3.4 пункту 215.4 статті 215 Податкового кодексу визначено широкий перелік видів пального, для яких встановлено різні ставки акцизного податку, **Мінфіном застосовувалася основна ставка, за якою оподатковувалася більша частина відповідного виду пального.** Фактично, Мінфіном проводились розрахунки прогнозних показників надходжень за позиціями: **скраплений газ, бензин та інші нафтопродукти.** При цьому

Методика 1 (виробництво) та Методика 2 (імпорт) не визначають переліку продукції (за кодами УКТ ЗЕД), віднесеної до тієї чи іншої категорії пального, не передбачають механізмів урахування при розрахунках їх частки в загальних обсягах оподаткованої реалізації пального, порядку визначення середньої ставки оподаткування. Таким чином, **прогнозні розрахунки Мінфіну щодо надходжень акцизного податку, зокрема з пального, були недостатньо обґрунтованими.**

Аналогічні підходи Мінфіну і до прогнозування акцизного податку з транспортних засобів. Розрахунки проводились окремо для вироблених в Україні та імпортованих транспортних засобів **без їх поділу за кодами УКТ ЗЕД**, для яких підпунктами 215.3.5–213.3.8 пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу встановлено окремі ставки. Окремий прогноз акцизного податку здійснювався лише на імпортовані кузови (підпункт 215.3.6 пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу) також без поділу за кодами УКТ ЗЕД. При цьому слід зазначити, що **ставки акцизного податку на нові транспортні засоби і кузови та ті, що використовувалися, різняться у рази.** Натомість Мінфіном при прогнозуванні застосовувалася узагальнена єдина ставка ("середня ефективна ставка") акцизного податку, що розрахована на підставі очікуваних прогнозних показників поточного року (показники трьох попередніх до прогнозного періоду років). Пояснень щодо обґрунтованості застосування такої узагальненої ставки Мінфіном не надано.

Методика 1 (виробництво) та Методика 2 (імпорт) в частині прогнозування надходжень акцизного податку з лікєро-горілочаних виробів (далі – ЛГВ), виноробної продукції та пива, а також Методика 3 (цінні папери) та Методика 4 (електрична енергія) **в цілому відповідали діючим нормативно-правовим актам та особливостям оподаткування цих груп підакцизної продукції.**

При цьому встановлено, що Мінфіном при прогнозуванні надходжень акцизного податку з ЛГВ на 2011–2012 роки не враховувались положення Методики 1 (виробництво). Так, розрахунок прогнозних надходжень акцизного податку з ЛГВ здійснюється залежно від вмісту спирту в таких напоях, в обсягах, наведених в абсолютному алкоголі (далі – а/а). Згідно з Методикою 1 (виробництво) ЛГВ поділено на три групи залежно від вмісту спирту етилового: до 8,5% об'єму; від 25% до 37% об'єму; від 37% і більше об'єму. Однак у розрахунку прогнозу на 2011–2012 роки в показнику ЛГВ з вмістом спирту до **8,5% вказана середня міцність 0,085 в а/а** (тобто вміст спирту в напоях становить 8,5%), **що невірно для цієї групи ЛГВ.** Проведений Рахунковою палатою аналіз даних з декларацій акцизного податку, наданих ДФС, засвідчив, що протягом 2011–2012 років **середня міцність реалізованих ЛГВ з вмістом спирту від 1,2% до 8,5% становила 6,79%.** Як наслідок, **розрахунок прогнозних надходжень акцизного податку з цієї групи ЛГВ на 2011 та 2012 роки завищено Мінфіном на 68,5 млн грн та 72,9 млн грн відповідно.**

Слід зазначити, що всі методики Мінфіну щодо прогнозування надходжень акцизного податку **не передбачають проведення прогнозних розрахунків зміни рівня споживання підакцизних товарів, у зв'язку з підвищенням їх вартості в результаті збільшення ставок акцизного податку, що безпосередньо впливає на обсяги виробництва та імпорту цих товарів, а отже, і на надходження акцизного податку до державного бюджету.**

Відповідно до чинного законодавства повноваження з підготовки прогнозів надходження податків²⁵ та пропозицій щодо прогнозу доходів бюджету²⁶, в тому числі й з акцизного податку (далі – **прогнозні показники**), також **покладені на ДФС (Міндоходів, ДПС)**, відповідно до їх положень. Питання прогнозування доходів державного бюджету, в тому числі й з акцизного податку, врегульовувались відповідними наказами ДФС (Міндоходів, ДПС)²⁷.

Під час аналізу встановлено, що підготовлені ДФС (Міндоходів, ДПС) прогнозні показники доходів бюджету **містили розрахунки надходжень за окремими видами підакцизної продукції**, однак **складові цих розрахунків з року в рік були різними**.

Так, розрахунки прогнозних показників на 2012 рік проведені з урахуванням **оподатковуваних обсягів реалізації підакцизної продукції** та ставок податку, на 2013 рік – з урахуванням **середньомісячних фактичних надходжень** за вісім місяців 2012 року, темпів зростання реалізації, індексу споживчих цін та ставок, на 2015 рік – з урахуванням **середньомісячних обсягів оподаткованої реалізації підакцизних товарів (продукції)** протягом 2013 року та ставок, на 2016 рік – з урахуванням **середньомісячних фактичних надходжень** січня–травня 2015 року та коефіцієнтом збільшення ставок акцизного податку. Крім того, згідно з методиками ДФС, при прогнозуванні надходжень акцизного податку з алкогольної та тютюнової продукції враховувалися дані про видані векселі та замовлені платниками податку акцизні марки.

Мінфін на виконання норм Бюджетного кодексу розробляє проект Державного бюджету України на плановий та складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Вказані документи формувалися з урахуванням вимог Бюджетного кодексу відповідно до Планів заходів Мінфіну на відповідні роки із забезпечення їх складання, які щорічно затверджувалися наказами Мінфіну.

На всіх стадіях складення проекту державного бюджету Мінфін проводив наради з головними розпорядниками бюджетних коштів, ініціював проведення нарад в Кабінеті Міністрів України, проводив колегії в Міністерстві, роботу зі спільним представницьким органом репрезентативних всеукраїнських

²⁵ Згідно з підпунктом 13 пункту 4 Положення про Державну податкову службу, затвердженого Указом Президента України від 12.05.2011 № 584 "Про Положення про Державну податкову службу України".

²⁶ Згідно з підпунктом 25 пункту 4 Положення про Міністерство доходів і зборів України, затвердженого Указом Президента України від 18.03.2013 № 141 "Про Міністерство доходів і зборів України", підпунктом 21 пункту 4 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 "Про Державну фіскальну службу України".

²⁷ Накази: ДПА від 31.03.2007 № 194 "Про методологію визначення розрахункової бази надходжень"; ДПС України від 24.02.2012 № 154 "Про організацію діяльності ДПС України із забезпечення надходжень до бюджету", від 06.11.2012 № 997 "Про організацію діяльності ДПС України із забезпечення надходжень до бюджету"; Міндоходів від 08.07.2013 № 257 "Про організацію діяльності Міністерства доходів і зборів України із прогнозування та забезпечення надходжень до бюджету"; ДФС від 11.11.2014 № 262 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із прогнозування та забезпечення надходжень платежів", від 27.04.2017 № 305 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із визначення індикативних показників та забезпечення надходжень платежів".

об'єднань профспілок (на національному рівні), спільним представницьким органом сторони роботодавців (на національному рівні), всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування.

Аналіз матеріалів Мінфіну з питань складення проектів законів про Державний бюджет України на відповідні роки засвідчив, що цей процес тривав близько восьми місяців, показники Мінфіном постійно уточнювалися відповідно до законодавства та політики держави, а також визначалися підходи щодо видатків у межах ресурсних можливостей.

Встановлено, що проекти законів про Державний бюджет України, за винятком відповідного законопроекту на 2015 рік, подавались Мінфіном на розгляд Кабінету Міністрів України за один-чотири дні до встановленого законодавством терміну подання Урядом проекту закону про Державний бюджет України разом з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України²⁸.

Результати аналізу свідчать, що **прогнозні показники надходжень акцизного податку до державного бюджету, розраховані Мінфіном на 2011–2017 роки при підготовці законопроектів про Державний бюджет України на відповідний рік, коригувались як на стадії їх розгляду і прийняття, так і шляхом внесення змін до цих законів (таблиця 1).**

Таблиця 1

Аналіз планових показників надходження акцизного податку до державного бюджету, передбачених у законопроектах про Державний бюджет України на 2011–2017 роки та затверджених відповідними законами України (з урахуванням змін)

млн грн

Рік	Показники доходів державного бюджету з акцизного податку з підакцизних товарів за роками		У поданому Мінфіном до КМУ законопроекті	У прийнятому Законі		Відхилення редакції Закону (зі змінами) до законопроекту, складеного Мінфіном (%)
				початкова редакція	редакція зі змінами	
1	2	3	4	5	6	7
2011	Вироблених в Україні	Всього	35 047,9	34 868,9	30 784,9	-12,2
		Загальний фонд	29 055,9	27 269,9	24 269,9	-16,5
		Спеціальний фонд	5 992,0	7 599,0	6 515,0	8,7
	Ввезених на митну територію України	Всього	5 013,0	6 218,0	5 863,9	17,0
		Загальний фонд	1 244,0	1 262,0	1 299,0	4,4
		Спеціальний фонд	3 769,0	4 956,0	4 564,9	21,1
2012	Вироблених в Україні	Всього	36 149,0	32 639,0	31 439,0	-13,0
		Загальний фонд	27 990,0	27 250,0	27 250,0	-2,6
		Спеціальний фонд	8 159,0	5 389,0	4 189,0	-48,7
	Ввезених на митну територію України	Всього	7 274,0	9 084,0	10 284,0	41,4
		Загальний фонд	1 548,0	1 548,0	1 548,0	0,0
		Спеціальний фонд	5 726,0	7 536,0	8 736,0	52,6

²⁸ Проекти законів України про Державний бюджет України на відповідний рік подавались Мінфіном на розгляд Кабінету Міністрів України листами: від 13.09.2010 № 31-06010-3-8/5786 (на 2011 рік), від 13.09.2011 № 31-04110-3-1/6004 (на 2012 рік), від 12.09.2012 № 31-04110-3-10/5901 (на 2013 рік), від 12.09.2013 № 31-04110-11-3/2672 (на 2014 рік), від 05.09.2014 № 31-04110-04-3/22882 (на 2015 рік), від 11.09.2015 № 31-04110-04-3/28785 (на 2016 рік), від 14.09.2016 № 31-04110-04-3/26256 (на 2017 рік).

1	2	3	4	5	6	7
2013	Вироблених в Україні	Всього	31 355,0	30 724,0	30 724,0	-2,0
		Загальний фонд	26 570,0	25 939,0	25 939,0	-2,4
		Спеціальний фонд	4 785,0	4 785,0	4 785,0	0,0
	Ввезених на митну територію України	Всього	10 616,0	9 990,0	10 028,0	-5,5
		Загальний фонд	1 772,0	1 630,0	1 668,0	-5,9
		Спеціальний фонд	8 844,0	8 360,0	8 360,0	-5,5
2014	Вироблених в Україні	Всього	34 450,0	33 410,0	31 918,2	-7,3
		Загальний фонд	30 150,0	29 510,0	27 779,3	-7,9
		Спеціальний фонд	4 300,0	3 900,0	4 139,0	-3,7
	Ввезених на митну територію України	Всього	12 494,0	11 243,0	13 009,7	4,1
		Загальний фонд	1 977,0	2 526,0	2 793,6	41,3
		Спеціальний фонд	10 517,0	8 717,0	10 216,0	-2,9
2015	Вироблених в Україні	Всього	32 363,0	36 525,0	36 525,0	12,9
		Загальний фонд	29 204,0	36 525,0	36 525,0	25,1
		Спеціальний фонд	3 159,0	0,0	0,0	-100,0
	Ввезених на митну територію України	Всього	19 378,0	23 500,7	23 500,7	21,3
		Загальний фонд	3 543,0	23 500,7	23 500,7	563,3
		Спеціальний фонд	15 835,0	0,0	0,0	-100,0
2016	Вироблених в Україні	Загальний фонд	47 040,0	52 711,0	52 711,0	12,1
	Ввезених на митну територію України	Загальний фонд	23 647,0	29 181,0	29 181,0	23,4
2017	Вироблених в Україні	Всього	68 133,9	71 585,0	71 585,0	5,1
		Загальний фонд	65 305,8	68 773,1	68 773,1	5,3
		Спеціальний фонд	2 828,1	2 811,9	2 811,9	-0,6
	Ввезених на митну територію України	Всього	41 462,2	41 751,0	41 751,0	0,7
		Загальний фонд	31 321,3	31 593,9	31 593,9	0,9
		Спеціальний фонд	10 140,8	10 157,1	10 157,1	0,2

Отже, **планові показники надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів**, розраховані Мінфіном на 2011–2014 роки при підготовці проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік, під час затвердження (з урахуванням внесених змін до них), **коригувались у бік зменшення**, а на 2015–2017 роки – **у бік збільшення**. Незважаючи на це, затверджені показники надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів у 2011–2014 роках не виконані, а в 2015–2016 роках **перевиконані** (детально стан виконання планових показників надходжень акцизного податку до державного бюджету проаналізовано в розділі 5 Звіту).

Водночас, **планові показники надходжень акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів**, розраховані Мінфіном на 2011–2017 роки при підготовці проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік, під час затвердження (з урахуванням внесених змін до них), **коригувались у бік збільшення**, за винятком **2013 року**. При цьому затверджені показники надходжень акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів у 2012 та 2013 роках **не були виконані**, а в 2011, 2014–2016 роках **перевиконані**, зокрема суттєве перевиконання планових показників спостерігалось у 2011 (на 31,5 відс., або 1,9 млрд грн), 2014 (на 29,6 відс., або 3,8 млрд грн) та 2016 роках (на 20,0 відс., або 5,8 млрд гривень).

При цьому слід зазначити, що серед причин коригування планових показників було внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів щодо зміни ставок підакцизних товарів, їх переліку, а також перерозподілу акцизного податку між загальним та спеціальними фондами державного бюджету.

Довідково. Зменшення планових показників надходжень акцизного податку протягом 2011 року частково було пов'язано із тимчасовим зменшенням ставок цього податку на окремі види підакцизних товарів, зокрема на бензини моторні – на 27,5 відс. та на дизельне паливо – в середньому на 40 відсотків. І в подальшому ставки акцизного податку тільки підвищувались, зокрема: у 2012 році підвищено специфічні ставки у середньому за рік на: спирт, лікєро-горілчані вироби, виноробну продукцію (крім коньяку) – на 6,7 відс., коньяк – 35,0, пиво – 9,5, тютюнові вироби – 15,0, бензин – на 21,3, дизельне паливо – 25,9, транспортні засоби – на 8,9 відс.; у 2013 році підвищено специфічні ставки акцизного податку на: спирт, лікєро-горілчані вироби, виноробну продукцію (крім коньяку) – на 7,9 відс., коньяк – 7,4, пиво – на 7,4 відс., а також запроваджено оподаткування особливим податком операцій з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами; у 2014 році підвищено специфічні ставки акцизного податку в середньому за рік на: спирт, лікєро-горілчані вироби, виноробну продукцію (крім коньяку) – на 28,3 відс., пиво – 24,8, тютюнові вироби – 22,1, дизельне паливо – на 51 відс.; у 2015 році підвищено специфічні ставки акцизного податку на: сигарети без фільтра у 2,2 рази, на бензин та дизпаливо – на 2 відс., на транспортні засоби – від 0,4 відс. до 33 відс., а також запроваджено оподаткування акцизним податком вантажних автомобілів, автобусів та електричної енергії; у 2016 році підвищено специфічні ставки акцизного податку на: тютюнові вироби – на 40 відс., пальне – на 13 відсотків.

Таким чином, незважаючи на постійні зміни в законодавстві з питань справляння акцизного податку, до затверджених Мінфіном методик щодо прогнозування цього податку близько семи років не вносились зміни і доповнення з метою приведення їх у відповідність із діючим законодавством або з метою удосконалення окремих положень.

Формування прогнозних показників надходжень акцизного податку за окремими видами підакцизних товарів (продукції) здійснювалось Мінфіном з урахуванням тенденцій попередніх періодів без урахування можливого впливу запропонованих змін до законодавства щодо підвищення ставок акцизного податку на обсяги споживання підакцизних товарів (продукції), а отже, й на обсяги їх виробництва, імпорту та реалізації. Під час розрахунку для більшості груп підакцизних товарів застосовувались усереднені ставки акцизного податку, при цьому обсяги виробництва, експорту та імпорту обраховувалися не за всіма підакцизними товарами (продукцією) згідно з кодами УКТ ЗЕД, передбаченими Податковим кодексом. Унаслідок зазначеного, прогнозні розрахунки Мінфіну щодо надходжень акцизного податку у розрізі груп підакцизних товарів (продукції) мали суттєві похибки, як у бік їх завищення, так і зниження.

3. СТАН ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ЩОДО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Як вже зазначалося у розділі I цього Звіту, механізм розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та

складання проекту державного бюджету і взаємодії державних органів під час їх підготовки визначено Постановою № 621.

Так, пунктом 1 Постанови № 621 зобов'язано **Мінекономрозвитку та Мінфін** забезпечити взаємоузгоджене розроблення, зокрема, проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним, проектів Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди²⁹.

Пунктом 4 Постанови № 621 доручено **міністерствам, іншим ЦОВВ розробляти прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період** та програми розвитку галузей економіки відповідно до переліку галузей економіки, щодо яких розробляються прогноз на середньостроковий період та програма розвитку, затвердженого цією постановою (далі – **Перелік галузей**), із забезпеченням їх взаємоузгодженості з прогнозом економічного і соціального розвитку України на відповідний період та Державною програмою економічного і соціального розвитку України.

Зокрема, відповідно до Переліку галузей Міненерговугілля визначено відповідальним за розроблення прогнозів та програм розвитку паливно-енергетичного комплексу, Мінагрополітики – агропромислового комплексу, Мінагрополітики та Мінприроди – лісопромислового комплексу, Мінекономрозвитку – гірничо-металургійного комплексу, хімічної промисловості, виробництва машин та устаткування, електричного та електронного устаткування, транспортного устаткування, легкої промисловості.

З метою здійснення аналізу виконання та прогнозування доходів державного бюджету з надходжень акцизного податку на 2011–2017 роки Мінфін щорічно розробляв інформаційні форми із переліком показників, необхідних для розрахунку надходжень акцизного податку, визначеним у додатку 1 до Методики 1 (виробництво) та Методики 2 (імпорт). Зокрема, інформаційні форми містили показники щодо фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів у базовому році, очікуваних у поточному та прогнозних двох наступних за плановим роках. Інформаційні форми надсилались для виконання у встановлені терміни до Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Мінпаливенерго.

Водночас у дослідженому періоді діяла низка угод про інформаційне співробітництво між Мінфіном та ЦОВВ. Так, Мінфіном були укладені угоди про інформаційне співробітництво із зазначених питань з Держстатом (угоди про інформаційне співробітництво між Мінфіном і Держстатом від 17.07.2007 без номера, від 19.05.2014 № 15010-05/42, від 25.07.2016 № 15/13010-05/76, відповідно до яких отримувалась інформація про виробництво (реалізацію,

²⁹ З **15.07.2011** пункт 1 Постанови № 621 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 № 702 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621", до **15.07.2011**, згідно із пунктом 1 постанови № 621, Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції та Міністерству фінансів доручалося, зокрема, забезпечити взаємоузгоджене розроблення проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий період та проекту державного бюджету на відповідний рік.

імпорту) підакцизних товарів), з Держмитслужбою (відповідно до додатка 5 до Протоколу № 2 від 16.08.2007 до Угоди про інформаційне співробітництво між Мінфіном і Державною митною службою від 21.01.2004 протягом 2011–2013 років щомісячно надавалась інформація з грифом "ДСК" щодо імпорту/експорту підакцизних товарів), з Міндоходів (відповідно до додатка 2 до Протоколу № 4 від 24.03.2014 до Угоди про інформаційне співробітництво між Мінфіном і Міндоходів від 24.03.2014 у 2014 році надавалась інформація з грифом "ДСК" щодо імпорту/експорту підакцизних товарів), ДФС (Угода про інформаційне співробітництво між Мінфіном і Державною фіскальною службою від 29.06.2016 № 13010-05/74). Крім того, наказом Мінфіну від 27.04.2015 № 464, зареєстрованим в Мін'юсті 15.05.2015 за № 540/26985, затверджено Порядок обміну податковою інформацією між Мінфіном і ДФС.

За результатами опрацювання наданих Мінфіну відомостей щодо фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів у базовому році, очікуваних у поточному та двох наступних роках, **встановлено факти, які вказують на неналежну організацію роботи з формування зазначених показників ЦОВВ.**

Зокрема, Мінекономрозвитку на запити Мінфіну щодо прогнозних показників обсягів виробництва, імпорту та експорту підакцизних товарів надавало вказані показники тільки у 2012 та 2013 роках, при цьому фактичні аналогічні показники не надавались. В інші роки Мінекономрозвитку, навпаки, надавало тільки фактичні обсяги виробництва імпорту та експорту підакцизних товарів.

Довідково. За інформацією Мінекономрозвитку, методичних засад прогнозування показників виробництва, імпорту та експорту підакцизних товарів (продукції) за кодами УКТ ЗЕД у використанні Мінекономрозвитку немає, оскільки ці показники не належать до переліку показників сфери діяльності Мінекономрозвитку.

Надані Мінекономрозвитку відомості були наближені до інформаційних форм Мінфіну, **однак кількісні показники формувались узагальнено за основними групами підакцизних товарів (продукції) і лише харчової промисловості.** Так, наприклад, головною особливістю прогнозування надходжень акцизного податку з лікєро-горілчаних напоїв є їх міцність і Мінфіном запроваджено надання інформації за трьома позиціями з цих напоїв, зокрема: горілка, інші спиртові напої; лікєри, інші спиртові напої; слабоалкогольні напої. **Однак Мінекономрозвитку надавало обсяги виробництва, експорту та імпорту лише за такими позиціями:** горілка, інші міцні спиртові напої; лікєри, солодкі наливки, спиртові настоянки, горілка інша, інші спиртові напої. Аналогічна ситуація за показниками за групами вин та сигарет. **Отже, з огляду на такі показники, прогнозні надходження акцизного податку були б необґрунтованими.**

Відомості Мінагрополітики відповідали інформаційним формам Мінфіну, однак прогнозні обсяги на 2011–2015 роки **не включали кількісні показники спрямування реалізації виноробної продукції на експорт чи на внутрішній ринок, показники імпорту містили лише позиції лікєро-горілчаних напоїв, пива та сигарет з фільтром.** Разом з тим кількісні показники прогнозних обсягів в інформації Мінагрополітики за окремими позиціями **не відповідали дійсності щодо зазначених одиниць виміру.** При цьому, за інформацією Мінагрополітики, аналіз ситуації на ринку підакцизної продукції Міністерство здійснювало на підставі опублікованої на офіційному сайті Держстату

інформації щодо фактичних обсягів виробництва, експорту, імпорту підакцизної продукції за кодами згідно з номенклатурою продукції промисловості, які не співпадають з кодами підакцизної продукції згідно з УКТ ЗЕД. Водночас Мінагрополітики використовувалась інформація, отримана від ДП "Укрспирт" та галузевих формувань: Асоціації "Укрводка", Української галузевої компанії по виробництву пива, безалкогольних напоїв та мінеральних вод "Укрпиво", Української асоціації виробників тютюнових виробів "Укртютюн".

Крім того, за поясненнями Мінагрополітики підготовка прогнозних показників розвитку виробництва, реалізації, експорту, імпорту підакцизної продукції (за кодами підакцизної продукції згідно з УКТ ЗЕД) була ускладнена відсутністю встановлених методик такого прогнозування, а також внесенням непрогнозованих змін до податкового законодавства (значне підвищення ставок акцизного податку, яке могло здійснюватись декілька разів на рік, зміна умов адміністрування цього податку, умов здійснення господарської діяльності підприємств – виробників підакцизної продукції тощо).

Міненерговугілля готувало прогнозні баланси нафтопродуктів протягом дослідженого періоду на звернення Мінфіну, Мінекономрозвитку і ДФС.

Встановлено, що додатки до запитів Мінфіну на адресу Міненерговугілля з переліком підакцизних товарів групи "пальне" містили не всі групи підакцизних товарів, передбачені окремими позиціями в підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу. При цьому із всіх включених до запитів підакцизних товарів групи "пальне" Міненерговугілля надало інформацію тільки щодо бензинів моторних (А-72, А-76, А-80, А-90, А-91, А-92, АІ-93, А-95, А-96, А-98), важких дистилатів (дизельне паливо), палива рідкого (мазуту). Показники в частині скрапленого газу Міненерговугілля надало лише в 2013 році.

Довідково. Мінфіном не було включено до запитів підакцизних товарів, які відносились до групи "пальне" у: 2012 році – по одному коду УКТ ЗЕД; 2013 році – восьми; 2014 році – дев'яти; 2015 році – 13; 2016 році – 23; 2017 році – по 22 кодах УКТ ЗЕД.

Отже, надання відомостей Мінекономрозвитку, Мінагрополітики та Міненерговугіллям щодо прогнозних обсягів виробництва, імпорту та експорту підакцизних товарів за формами, які не відповідали запитуваній Мінфіном інформації, відсутність показників за окремими позиціями та допущення помилок в їх заповненні ускладнювало якісне формування прогнозних надходжень акцизного податку.

Встановлено, що в процесі формування прогнозних показників доходів бюджету Мінфін не звертався до ДФС (Міндоходів, ДПС) щодо отримання відомостей з декларацій акцизного податку, що подавались суб'єктами господарювання – виробниками підакцизних товарів (продукції)³⁰.

Довідково. На сьогодні АІС "Податковий блок" ДФС, який введено в експлуатацію з 01.01.2013 згідно з наказом ДПС від 24.12.2012 № 1197 "Про введення в експлуатацію інформаційної системи "Податковий блок", містить декларації акцизного податку з

³⁰ Форми, порядок заповнення та подання Декларації акцизного податку, які діяли у дослідженому періоді, затверджені: наказом ДПА від 24.12.2010 № 1030 "Про затвердження форми Декларації акцизного податку, Порядку заповнення та подання Декларації акцизного податку", зареєстрованим у Мін'юсті 20.01.2011 за № 86/18824 (втратив чинність з 30.01.2015), наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 14 "Про затвердження форми декларації акцизного податку, Порядку заповнення та подання декларації акцизного податку", зареєстрованим у Мін'юсті 30.01.2015 за № 105/26550 (набрав чинності з 30.01.2015).

відповідними розрахунками за видами продукції, які дають можливість проведення аналізу задекларованих обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції), виду, міцності алкогольних напоїв, максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби, оподатковуваних та неоподатковуваних оборотів, нарахованих сум акцизного податку за кожним суб'єктом господарювання.

Протягом 2011–2016 років Мінфін звертався до ДФС (Міндоходів, ДПС) щодо отримання інформації про прогноз доходів державного та місцевих бюджетів, зокрема, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) та з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) із відповідними обґрунтуваннями.

В доповнення до пропозицій щодо прогнозу надходжень, ДФС (Міндоходів, ДПС) формували фактори впливу на надходження до державного бюджету податків, зборів, зокрема, акцизного податку. Головними факторами впливу на надходження акцизного податку були **динаміка обсягів реалізації підакцизної продукції** (задекларованих платниками податку), а також прогнозних обсягів, наданих асоціаціями виробників, **індексація та зміна ставок податку, середньорічного курсу гривні до долара США**, вжиття заходів з боку Уряду щодо **обмеження споживання тютюнових виробів та алкогольних напоїв**. Крім цього, в обґрунтуваннях надходжень враховувалось **виробниче становище основних підприємств виробників підакцизної продукції**.

Слід зазначити, що в окремих листах ДФС (Міндоходів, ДПС) наводились необґрунтовані конкретними розрахунками припущення щодо основних тенденцій на ринку деяких підакцизних товарів і можливого впливу законодавчих змін на обсяги бюджетних надходжень.

Довідково. У листі ДПС направлялися прогнозні показники надходжень на 2010–2011 роки³¹, аналітична частина щодо акцизного податку містила лише припущення можливого скорочення на 10,0 відс. реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів; на 2012 рік³² – наводиться перелік чинників, що, на думку ДПС, призвели до скорочення надходжень акцизного податку з лікєро-горілчаної продукції, та зазначається про негативний вплив на виконання доведених планових показників списання боргів Шебелинського відділення з переробки газового конденсату і змін в структурі ринку автомобільних бензинів. До прогнозних розрахунків на 2014 рік³³ Міндоходів надано стислу оцінку ризиків від скасування пільгового режиму оподаткування виробництва технічного спирту та показників виробництва спиртової галузі України, за яких може бути забезпечено планові надходження акцизного податку. В поясненнях Міндоходів до розрахунків прогнозних показників надходження акцизного податку на 2015 рік³⁴ головними чинниками негативного впливу, які призвели до падіння на 5 відс. споживання підакцизних товарів, визначено анексію Криму і зростання курсу євро. Прогнозні показники на 2013, 2016 та 2017 роки направлялись без пояснень щодо проведених розрахунків надходжень акцизного податку.

Порядок взаємодії НБУ з Мінфіном, Мінекономрозвитку та іншими органами державної влади в процесі прогнозування надходжень Державного бюджету України на плановий рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, а також перелік інформації, яка має надаватись НБУ у процесі такої взаємодії, визначені статтями 21 та 33 Бюджетного кодексу та Постановою № 621.

Протягом 2016–2017 років НБУ надавав Мінекономрозвитку прогнозні показники валютно-курсової політики, зокрема щодо обмінного курсу гривні до

³¹ Лист ДПС від 14.06.2010 № 6870/5/20-3016-5.

³² Лист ДПС від 26.08.2011 № 9708/15/20-11162.

³³ Лист Міндоходів від 02.12.2013 № 18771/5/99-99-20-01-01-16-2.

³⁴ Лист Міндоходів від 25.04.2014 № 7812/5/99-99-20-08-01-16-2.

долара США у середньому за період та на кінець періоду. У 2011–2015 роках НБУ конкретні значення обмінного курсу Мінекономрозвитку не надавались.

Таким чином, Мінфіном не забезпечено належної координації роботи ЦОВВ, які залучались до процесу прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету. Інформація, яка надавалась ЦОВВ, була незіставною, неповною, містила помилки, а прогнози щодо розвитку відповідних галузей мали значні похибки, що в подальшому призводило до суттєвих викривлень і в прогнозах надходжень акцизного податку до державного бюджету.

4. АНАЛІЗ МАКРОПОКАЗНИКІВ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ В ЧАСТИНІ ВИРОБНИЦТВА ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ (ПРОДУКЦІЇ), А ТАКОЖ ОБСЯГІВ ІМПОРТУ ЦИХ ТОВАРІВ (ПРОДУКЦІЇ)

До основних чинників, які впливають на надходження акцизного податку до державного бюджету, є обсяги виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції). Проте аналіз фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції) ускладнено тим, що Держстат, Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Мінпаливенерго надавали Мінфіну відповідну інформацію в різних одиницях виміру, не по всіх групах підакцизних товарів, за різною класифікацією, а також з помилками. Як наслідок, інформація вказаних державних органів про фактичні обсяги виробництва, експорту та імпорту окремих видів підакцизних товарів (продукції) різнилася між собою, що не сприяло точності прогнозування цих показників на наступні за плановим роки (таблиця 2).

Наприклад, Держстат узагальнював інформацію за кодами згідно з номенклатурою продукції промисловості, які не співпадають з кодами підакцизної продукції згідно з УКТ ЗЕД; показники виробництва лікеро-горілчаних виробів формувались у тис. дал, а експорту та імпорту – в абсолютному алкоголі. Крім того, дані щодо виробництва окремих видів товарів (продукції), зокрема транспортних засобів та пального, не оприлюднювались Держстатом з метою забезпечення виконання вимог Закону України від 17.09.1992 № 2614 "Про державну статистику" (далі – Закон № 2614).

Таблиця 2

Аналіз фактичних обсягів реалізації на внутрішній ринок вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) у 2011–2015 роках¹ за даними ЦОВВ, що надавались Мінфіну (виробництво – експорт)

Рік	ЦОВВ	Спирт етиловий (тис. дал)	Лікеро-горілчані вироби (тис. дал)	Виноробна продукція (тис. дал)	Пиво (тис. дал)	Сигарети (млн шт)	Пальне ² (тис. т)	Транспортні засоби (тис. шт.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2011	Мінагрополітики	18 082,4	37 240,0	28 898,0 ⁶	273 537,0	83 828,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	4 192,9	-
	Мінекономрозвитку	18 250,0	11 900,0	25 263,0	279 400,0	83 800,0	3 787,7	-
	Держстат	18 290,9	39 958,9 ⁵	25 939,6 ⁵	276 783,8	83 853,6	13 280,8	62,8 ⁷
	Мінфін⁴	18 082,3	39 510,4	25 387,5	279 005,8	83 855,0	4 193,0	58,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2012	Мінагрополітики	16 735,0	40 339,2	25 335,7 ⁶	266 185,9	79 359,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	2 305,5	-
	Мінекономрозвитку	-	-	-	-	-	-	-
	Держстат	16 856,5	39 770,8 ⁵	16 576,0 ⁵	267 439,9	79 358,9	7 210,8	45,0 ⁷
	Мінфін⁴	16 776,5	39 368,5	20 638,2	266 913,9	79 382,0	2 769,0	43,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	-7,2	-0,4	-18,7	-4,3	-5,3	-34,0	-25,9
2013	Мінагрополітики	16 311,0	44 456,2	17 474,5	249 458,0	68 419,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	1 647,6	-
	Мінекономрозвитку	-	-	-	-	-	-	-
	Держстат	18 566,9	34 388,4 ⁵	14 023,4 ⁵	249 801,7	68 419,3	5 992,9	41,1 ⁷
	Мінфін⁴	18 079,2	33 836,8	9 014,2	246 561,3	68 419,0	2 348,0	40,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	+7,8	-14,1	-43,7	-7,6	-13,8	-15,2	-7,0
2014 ³	Мінагрополітики	11 590,0	38 031,2	9 816,6	228 469,1	68 002,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	1 305,2	-
	Мінекономрозвитку	-	-	-	-	-	-	-
	Держстат	13 704,7	29 007,6 ⁵	8 170,1 ⁵	229 209,3	68 001,3	4 632,5	25,0 ⁷
	Мінфін⁴	12 903,0	28 884,4	9 830,0	228 468,8	68 132,0	1 511,0	24,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	-28,6	-14,6	+9,1	-7,3	-0,4	-35,6	-40,0
2015 ³	Мінагрополітики	10 836,7	25 854,9	10 507,7	188 296,2	69 337,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	1 508,0	-
	Мінекономрозвитку	10 534,1	34 038,3	22 051,6	187 344,6	68 697,4	83,9	0
	Держстат	10 683,5	25 182,1 ⁵	8 486,7 ⁵	188 067,8	68 708,3	331,3 ⁷	1,5 ⁷
	Мінфін	10 534,5	25 230,6	10 041,6	181 124,3	68 927,0	1 598,0	5,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	-18,4	-11,7	+2,2	-20,7	+1,2	+5,8	-79,2
Всього збільш./зменш. за даними Мінфіну (%)	-41,8	-36,1	-60,4	-35,1	-17,8	-61,9	-91,4	

¹ На час проведення Мінфіном прогнозних розрахунків надходження акцизного податку до державного бюджету на 2017 рік (червень 2016 року) у відповідних ЦОВВ була відсутня інформація про фактичні обсяги оподаткованої реалізації за 2016 рік.

² Наведено загальні обсяги скрапленого газу, бензину, інших нафтопродуктів.

³ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

⁴ Дані, які використовувались Мінфіном при прогнозуванні надходжень акцизного податку до державного бюджету.

⁵ Обсяги реалізації ЛГВ та коньяку (у складі виноробної продукції) сформовані за розрахунковими обсягами експорту, а саме переведені в кількість напоїв (тис. дал) з урахуванням середньої міцності реалізованих напоїв відповідної групи за кодами УКТ ЗЕД у відповідному періоді.

⁶ Наведені загальні обсяги виробництва, оскільки обсяги експорту Мінагрополітики не надавались.

⁷ Дані щодо виробництва окремих видів продукції не оприлюднювались з метою забезпечення виконання вимог Закону № 2614 щодо конфіденційності статистичної інформації або облік здійснювався лише за річною звітністю.

Отже, протягом 2011–2015 року **реалізація на внутрішньому ринку підакцизних товарів** (продукції), вироблених в Україні, яка є базою для оподаткування акцизним податком (крім спирту), **різко скоротилась за всіма**

основними групами підакцизних товарів (продукції). Найбільше скорочення відбулось із транспортних засобів, пального та виноробної продукції.

Проведеним аналізом також встановлені значні розбіжності між фактичними даними щодо імпорту основних груп підакцизних товарів (продукції), які надавались ЦОВВ до Мінфіну, та тими, що використовувались Мінфіном при проведенні розрахунків прогнозних показників імпорту у наступних роках. При цьому Мінфіном не надано пояснень щодо таких розбіжностей.

Фактично протягом 2011–2015 років відбулось суттєве скорочення імпорту алкогольних напоїв та транспортних засобів. Водночас обсяги імпорту тютюнових виробів і палива щорічно коливались, а в цілому за п'ять років імпорт цієї продукції збільшився майже на 8 відс. (таблиця 3).

Таблиця 3

Аналіз фактичних обсягів ввезених в Україну підакцизних товарів (продукції) у 2011–2015 роках¹ за даними ЦОВВ, що надавались Мінфіну

Рік	Показники	Спирт етиловий (тис. дал)	Лікеро-горілчані вироби (тис. дал)	Виноробна продукція (тис. дал)	Пиво (тис. дал)	Сигарети (млн шт.)	Пальне ² (тис. т)	Транспортні засоби (тис. шт.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2011	Мінагрополітики	0	1 612,3	292,5	3 457,5	4 035	-	-
	Міненерговугілля	0	-	-	-	-	682,3	-
	Мінекономрозвитку	0,02	902,0	5 262,6	3 457,5	4 035,4	5 543,9	216,2
	Держстат	0,02	2 375,8 ⁵	9 590,6 ⁵	3 457,5	4 035,3	3 974,0	374,1
	Мінфін⁴	-	2 500,0	5 400,0	3 970,0	4 038,0	6 344,0	212,0
2012	Мінагрополітики	-	1 913,2	-	3 966,9	3 624	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	743,8	-
	Мінекономрозвитку	0,04	1 197,6	3 774,2	3 966,9	3 287,6	6 229,5	233,2
	Держстат	0,04	3 192,5 ⁵	7 219,3 ⁵	3 966,9	3 623,0	7 243,0	479,1
	Мінфін⁴	-	3 300,0	3 870,0	3 460,0	3 624,0	7 094,0	227,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	0 ⁶	+32,0	-28,3	-12,8	-10,3	+11,8	+7,1
2013	Мінагрополітики	-	2 522,0	3 465,9	4 663,0	5 243,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	1 189,1	-
	Мінекономрозвитку	0,05	1 545,7	4 153,8	4 660,6	5 194,5	5 527,7	210
	Держстат	0,05	4 155,1 ⁵	7 896,0 ⁵	4 660,6	5 194,5	6 894,0	458,6
	Мінфін⁴	-	4 300,0	4 020,0	4 660,0	5 331,0	6 377,0	205,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	0 ⁶	+30,3	+3,9	+34,7	+47,1	-10,1	-9,7
2014 ³	Мінагрополітики	835,0	1 999,2	4 144,0	4 376,3	6 444,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	593,3	-
	Мінекономрозвитку	174,8	1 153,3	6 042,4	4 376,3	6 443,6	6 883,3	81,2
	Держстат	174,8	3 174,0 ⁵	5 836,0 ⁵	4 376,3	6 443,5	6 435,0	242,6
	Мінфін⁴	-	3 140,0	3 100,0	4 380,0	6 537,0	7 300,0	77,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	0 ⁶	-27	-22,9	-6,0	+22,6	+14,5	-62,4

Продовження таблиці 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2015 ³	Мінагрополітики	52,4	4 010,4	2 333,8	2 256,8	4 290,0	-	-
	Міненерговугілля	-	-	-	-	-	531,7	-
	Мінекономрозвитку	52,4	500,1	2 333,8	2 256,1	4 290,0	6 285,6	70,3
	Держстат	52,4	1 440,1 ⁵	4 405,6 ⁵	2 256,1	4 291,1	7 286,0	126,9
	Мінфін³	-	1 840,0	2 970,0	2 260,0	4 357,0	6 845,0	89,0
	збільш./зменш. до поперед. року за даними Мінфіну (%)	0 ⁶	-41,4	-4,2	-48,4	-33,3	-6,2	+15,6
Всього збільш./зменш. за даними Мінфіну (%)	0 ⁶	-26,4	-45,0	-43,1	+7,9	+7,9	-58,0	

¹ На час проведення Мінфіном прогнозних розрахунків надходження акцизного податку до державного бюджету на 2017 рік (червень 2016 року) у відповідних ЦОВВ була відсутня інформація про фактичні обсяги імпорту підакцизних товарів за 2016 рік.

² Наведено загальні обсяги скрапленого газу, бензину, інших нафтопродуктів.

³ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

⁴ Дані, які використовувались Мінфіном при прогнозуванні надходжень акцизного податку до державного бюджету.

⁵ Обсяги імпорту ЛГВ та коньяку (у складі виноробної продукції) сформовані за розрахунковими обсягами імпорту, а саме переведені в кількість напоїв (тис. дал) з урахуванням середньої міцності реалізованих напоїв відповідної групи за кодами УКТ ЗЕД у відповідному періоді.

⁶ Мінфіном не прогнозувався імпорт спирту через його незначні обсяги.

На скорочення обсягів легального виробництва та імпорту підакцизних товарів впливали як несприятлива економічна ситуація в Україні та зниження купівельної спроможності населення, так і постійне підвищення ставок акцизного податку, яке за умов неналежного адміністрування цього податку контролюючими органами³⁵ призводило до підвищення рівня тіньового виробництва в цих галузях.

За інформацією Мінекономрозвитку, визначення рівня тінізації виробництва та обігу підакцизних товарів проводилося Міністерством³⁶ на запит ДФС за 2012–2014 роки (таблиця 4).

³⁵ До 01.08.2013 згідно зі статтею 41 Податкового кодексу до контролюючих органів відносились органи державної податкової служби та митні органи, з 01.08.2013, у зв'язку з набранням чинності змінами, внесеними до статті 41 Податкового кодексу Законом України від 04.07.2013 № 404 "Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи", до контролюючих органів віднесено органи доходів і зборів.

³⁶ Розрахунок рівня тіньової економіки здійснювався відповідно до Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки, затверджених наказом Міністерства економіки України від 18.02.2009 № 123, за методом збитковості підприємств, який дозволяє здійснити оцінку рівня тіньової економіки за окремими видами промислової діяльності. При цьому, за інформацією Мінекономрозвитку, рівень тіньової економіки, обрахований з використанням методу збитковості підприємств, узгоджувався з тенденцією рівня тіньової економіки, визначеною за видами промислової діяльності "Виробництво продуктів нафтоперероблення" за допомогою електричного методу, "Виробництво тютюнових виробів" – за методом "витрати населення – роздрібний товарооборот".

Рівень тіньової економіки у відс. до обсягу виробленої продукції у відповідному виді промислової діяльності у 2012–2014 роках

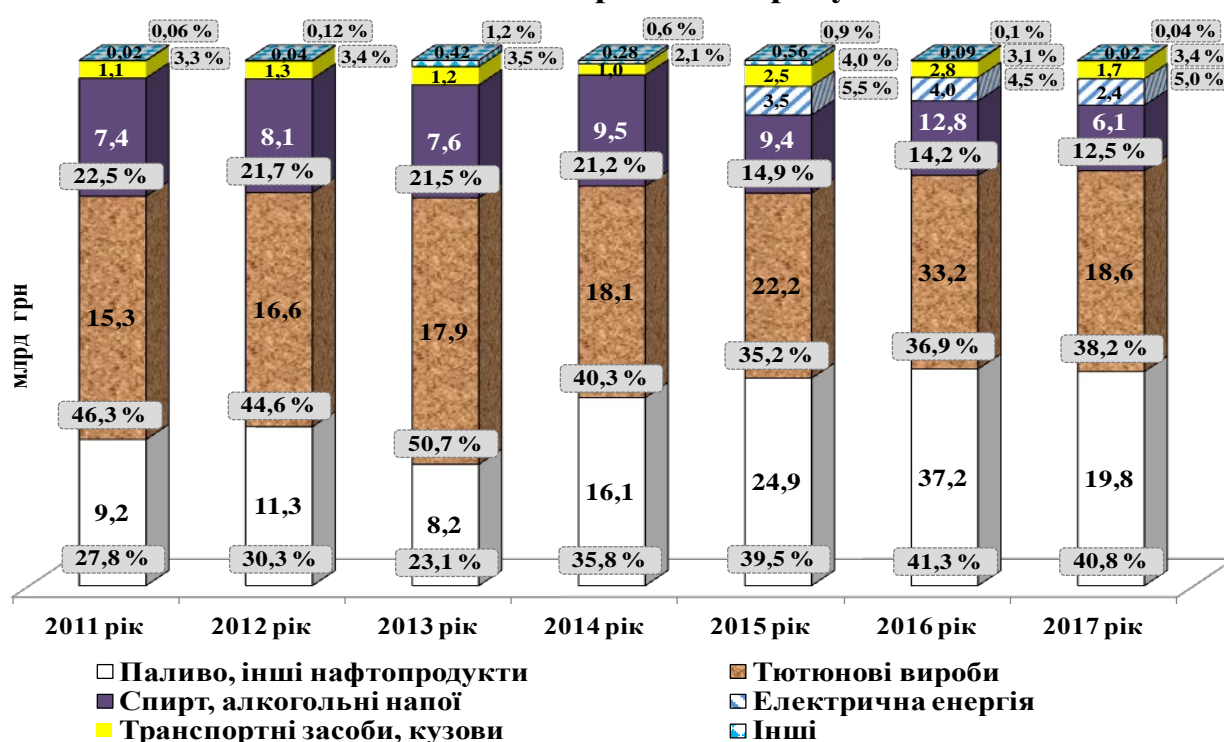
Вид промислової діяльності	2012 р.	2013 р.	2014 ¹ р.
Дистиляція, ректифікація та змішування спиртних напоїв	43	44	- ²
Виробництво виноградних вин	35	30	36
Виробництво пива	29	35	43
Виробництво тютюнових виробів	41	33	70
Виробництво продуктів нафтоперероблення	35	34	29
Виробництво промислових газів	27	34	32
Виробництво інших основних органічних хімічних речовин	37	33	44
Виробництво автотранспортних засобів	32	29	58
Виробництво кузовів для автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів	23	19	27

¹ Розрахунок здійснено на підставі статистичних даних, наведених без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО;

² Оцінка рівня тіньової економіки у виді промислової діяльності "Дистиляція, ректифікація та змішування спиртних напоїв" за підсумками 2014 року Мінекономрозвитку не проводилась у зв'язку з тим, що значна частина такого виробництва була зосереджена на тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополя.

Рахунковою палатою проведено розрахунок недонадходжень до бюджету акцизного податку в 2014 році з урахуванням рівня тіньового виробництва та обігу пива, тютюнових виробів і вин натуральних, на підставі даних (додаток 2). Аналіз засвідчив, що за рахунок тіньового обігу тільки вказаних видів підакцизної продукції державний бюджет, за розрахунками, недоотримав акцизного податку в сумі **14,9 млрд гривень**.

Діаграма 1. Питома вага надходжень акцизного податку за видами підакцизних товарів продукції протягом 2011–2016 років і січня–червня 2017 року



Аналіз структури надходжень акцизного податку (діаграма 1) засвідчує, що протягом дослідженого періоду основними групами підакцизних товарів (продукції), які формували найбільшу частину надходжень цього податку, були тютюнові вироби, пальне, спирт і алкогольні напої, частка яких коливалась від **96,6 відс.** у 2011 році до **92,4 відс.** у 2016 році. Зменшення частки надходжень акцизного податку за цими групами підакцизних товарів (продукції) в першу чергу пов'язано із запровадженням оподаткування цим податком електричної енергії, а також збільшенням частки акцизного податку з транспортних засобів і кузовів за рахунок запровадження оподаткування цим податком вантажних автомобілів і автобусів та підвищення ставок оподаткування.

Таким чином, **відсутність точної інформації щодо фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції)** ускладнювало процес прогнозування цих показників на плановий та на два наступних за плановим прогнозні роки, призводило до похибок у результатах прогнозування цих показників та, як наслідок, показників надходження акцизного податку до державного бюджету. Водночас, у дослідженому періоді скорочувались обсяги виробництва та імпорту практично по всіх групах підакцизних товарів (продукції), а отже, скорочувалась база оподаткування акцизним податком.

Зміни в податковому законодавстві, які відбувались у 2012–2014 роках, зокрема підвищення ставок акцизного податку, за відсутності належного адміністрування цього податку, призводили до збільшення рівня тіньового виробництва та обігу підакцизних товарів, що також негативно впливало на базу оподаткування акцизним податком.

5. АНАЛІЗ СТАНУ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ТА ОБСЯГІВ ФАКТИЧНИХ НАДХОДЖЕНЬ ЦЬОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Аналіз прогнозних показників надходження акцизного податку до державного бюджету ДФС (Міндоходів, ДПС) свідчить, що вони мали суттєві розбіжності від прогнозу Мінфіну та фактичних надходжень податку в прогнозованому році (таблиця 5).

Таблиця 5

Аналіз прогнозних показників надходжень до державного бюджету акцизного податку на 2011–2017 роки, розрахованих ДФС і Мінфіном, та фактичних надходжень акцизного податку у відповідних періодах

Показники		2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 ¹ р.
1		2	3	4	5	6	7	8
З вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)								
Прогноз	ДФС (ДПС, Міндоходів) ²	34 868,9	28 622,3	30 724,0	25 557,8	33 205,1	52 711,0	55 400,9
	Мінфін ³	30 784,9	31 439,0	30 724,0	31 918,2	36 525,0	52 711,0	71 585,0
	Відхилення	(%) -11,7	9,8	0,0	24,9	10,0	0,0	29,2
	(+/-)	-4 084,0	2 816,7	0,0	6 360,4	3 319,9	0,0	16 184,1
Факт акцизного податку		25 189,1	27 417,9	26 362,6	28 085,5	38 783,8	55 116,3	30 692,4
Відхилення факт/прогноз ДФС (ДПС, Міндоходів)	(%)	-27,8	-4,2	-14,2	9,9	16,8	4,6	-44,6
	(+/-)	-9 679,8	-1 204,4	-4 361,4	2 527,7	5 578,7	2 405,3	-24 708,5
Виконання плану з акцизного податку	(%)	81,8	87,2	85,8	88,0	106,2	104,6	42,9
	(+/-)	-5 595,8	-4 021,1	-4 361,4	-3 832,7	2 258,8	2 405,3	-40 892,6

млн грн

	1	2	3	4	5	6	7	8
З ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)								
Прогноз	ДФС (ДПС, Міндоходів) ²	1 186,0	1 388,0	1 423,8	9 208,0	15 121,0	29 181,0	31 061,2
	Мінфін ³	5 948,9	10 284,0	10 028,0	13 009,7	23 500,7	29 181,0	41 751,0
	Відхилення	(%)	x	x	x	41,3	55,4	0,0
(+/-)		x	x	x	3 801,7	8 379,7	0,0	10 689,8
Факт акцизного податку		7 822,1	9 767,8	8 946,8	16 855,4	24 326,8	35 006,2	17 934,1
Відхилення факт/прогноз ДФС (ДПС, Міндоходів)	(%)	x	x	x	83,1	60,9	20,0	-42,3
	(+/-)	x	x	x	7 647,4	9 205,8	5 825,2	-13 127,1
Виконання плану з акцизного податку	(%)	131,5	95,0	89,2	129,6	103,5	120,0	43,0
	(+/-)	1 873,2	-516,2	-1 081,2	3 845,7	826,2	5 825,2	-23 816,9

¹ Надходження протягом січня-червня 2017 року.

² Остаточні уточнені прогнозні показники ДФС (Міндоходів, ДПС), які надавались Мінфіну до прийняття законів України про Державний бюджет України на відповідний рік.

³ Прогноз надходжень відповідно до додатка 1 законів України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід зазначити, що на 2011–2013 роки до аналізу ДФС надано прогнозні показники надходжень акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), що контролювались ДПС, без прогнозних показників надходжень акцизного податку, що контролювався до 2014 року Держмитслужбою. Мінфіном також не надано інформації про прогнозні показники надходжень зазначеного податку, розраховані Держмитслужбою.

На 2011 рік прогнозний показник надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), розрахований ДПС, був більшим від прогнозу Мінфіну на 12 відс., або на 4,1 млрд грн, та на 28 відс. (9,7 млрд грн) більшим від фактичних надходжень акцизного податку, а рівень виконання надходження цього акцизного податку до бюджету становив лише близько 82 відсотків.

Прогнозні показники надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 2012, 2014, 2015 та 2017 роки, що формувались ДФС (Міндоходів, ДПС), були меншими від прогнозу Мінфіну від 10 до 29 відс., або від 2,8 до 16,2 млрд гривень. При цьому показник ДПС на 2012 рік був більш наближений до фактичних надходжень, ніж прогноз Мінфіну, однак рівень виконання доходів бюджету з надходжень акцизного податку у 2012 році становив 87 відс., тобто був незадовільним.

Починаючи з формування прогнозу на 2014 рік (за винятком 2016 року) ДФС (Міндоходів) збільшує розбіжність з прогнозними показниками надходжень акцизного податку Мінфіну. При цьому прогноз Мінфіну стає більш наближеним до фактичних надходжень, а виконання доходів бюджету, зокрема за 2015 та 2016 роки, забезпечено на належному рівні. Водночас прогноз ДФС на 2014 рік менший по відношенню до фактичних надходжень на 9,9 відс. (2,5 млрд грн), на 2015 рік – на 16,8 відс. (5,6 млрд гривень).

Фактичні надходження акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) у I півріччі 2017 року становлять близько 42,9 відс. планових показників на 2017 рік, а отже, існують ризики невиконання планових завдань.

Планові показники з надходження акцизного податку з **ввезених на митну територію України** підакцизних товарів не були виконані у 2012 та 2013 роках, а в 2011, 2014 та 2016 роках – суттєво перевиконані.

Аналіз стану виконання розрахованих Мінфіном прогнозних показників надходження акцизного податку до державного бюджету за групами підакцизних товарів (продукції) свідчить про **значні відхилення фактичних надходжень цього податку від прогнозних показників, як у бік збільшення, так і зменшення, що дає підстави стверджувати про неналежне формування Мінфіном прогнозних показників цих надходжень** (додаток 3).

Так, протягом 2011–2016 років, **в жодному році ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено виконання** доведених Мінфіном показників з надходжень акцизного податку з **вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)**, зокрема з: ЛГВ рівень виконання коливався від **66,6 до 97,6 відс.**, спирту – від **56,7 до 97,8 відс.**, пива – від **79,8 до 94,9 відс.**, операцій з відчуження цінних паперів та операцій з деривативами рівень виконання у 2013 році становив **54,8 відс.**, у 2014 році – **40,5 відсотка**.

Водночас у більшості груп підакцизних товарів рівень виконання прогнозних показників протягом дослідженого періоду мав значні відхилення, як у бік збільшення, так і зменшення. Наприклад, з **ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)** рівень виконання коливався – ЛГВ від **28,2 до 261,5 відс.**, тютюнових виробів – від **53,1 до 125,1 відс.**, транспортних засобів і кузовів – від **76,5 до 230,4 відс.**, групи "інші підакцизні товари" – від **21,4 до 593,1 відс.**; з **вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)**: транспортних засобів і кузовів – від **14,5 до 163,9 відс.**, скрапленого газу – від **23,8 до 210,0 відс.**, бензину – від **45,6 до 127,9 відсотка**.

Проведений аналіз стану виконання планових показників з **податкових надходжень до державного бюджету та окремо з акцизного податку** показав, що **суттєве недовиконання плану за цими надходженнями спостерігалось у 2012 та 2013 роках, що свідчить про нереалістичні прогнози основних макропоказників економічного і соціального розвитку України** (таблиця 6).

Таблиця 6

Аналіз стану виконання планових показників з податкових надходжень до державного бюджету та акцизного податку протягом 2011–2017 років

Показники		2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017* р.	
1		2	3	4	5	6	7	8	
План	Податкових надходжень	257,1	311,2	282,5	292,6	410,0	502,6	606,8	
	Надходжень акцизного податку	36,7	41,7	40,8	44,9	60,0	81,9	113,3	
	Питома вага акцизного податку	14,3	13,4	14,4	15,4	14,6	16,3	18,7	
Факт	Податкових надходжень	261,6	274,7	262,8	280,2	409,4	503,9	294,9	
	Надходжень акцизного податку	33,0	37,2	35,3	44,9	63,1	90,1	48,6	
	Питома вага акцизного податку	12,6	13,5	13,4	16,0	15,4	17,9	16,5	
Виконання плану	Податкових надходжень	(%)	101,8	88,3	93,0	95,8	99,9	100,3	48,6
		(+/-)	4,5	-36,4	-19,7	-12,4	-0,6	1,3	-311,9
	Надходжень акцизного податку	(%)	89,9	89,1	86,6	100,0	105,1	110,1	42,9
		(+/-)	-3,7	-4,5	-5,4	0,0	3,1	8,2	-64,7
Переплата акцизного податку**		0,7	0,7	2,7	3,7	3,9	6,5	6,6	

млрд грн

1		2	3	4	5	6	7	8
Питома вага переplat у надходженнях з акцизного податку	(%)	2,1	1,6	7,6	8,2	6,2	7,2	13,6
Виконання плану з акцизного податку без урахування переplat	(%)	88,0	87,8	79,9	91,6	98,7	102,1	37,1
Борг з акцизного податку**		1,4	0,7	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7
Питома вага боргу у надходженнях з акцизного податку	(%)	4,2	1,9	0,8	1,6	1,1	0,8	1,4

* надходження протягом січня–червня 2017 року;

** на кінець звітнього періоду.

Слід зазначити, що на виконання планових показників значний вплив мали суми переplat акцизного податку, обсяги яких постійно зростали. Аналіз сум переplat у розрізі груп підакцизних товарів (продукції) свідчить, що **різке збільшення сум переplat з акцизного податку відбулося на кінець 2013 року за рахунок сплати податку підприємствами тютюнової галузі, частка якої в загальній сумі переplat становила 81,5 відсотка (додаток 3)**. Так, переплата акцизного податку з тютюнових виробів станом на 01.01.2014 **збільшилась в 3,9 раза, порівняно з показником на відповідну дату попереднього року, і досягла 2,2 млрд гривень**.

За поясненнями ДФС, основна питома вага переplat обумовлена законодавчо встановленим терміном сплати акцизного податку, зокрема: з тютюнових виробів (з 01.01.2014) – до придбання марок акцизного податку; з лікєро-горілчаної та виноробної продукції у виробництві якої використовується спирт етиловий – під час придбання марок акцизного податку; з пального (з 01.01.2016) – у зв'язку із запровадженням системи електронного адміністрування реалізації пального акцизний податок виробниками пального сплачується на електронний рахунок при поповненні його обсягів. При цьому реалізація продукції та декларування сум акцизного податку відбуваються у наступних періодах.

Щорічне збільшення сум переplat, за поясненнями ДФС, пов'язане із збільшенням розміру ставок акцизного податку. Проте, враховуючи, що **динаміка питомої ваги переplat у дослідженому періоді мала стрибкоподібний характер, із поясненнями ДФС України не можна погодитись повною мірою**. Зокрема, на збільшення обсягів переplat акцизного податку з тютюнових виробів також впливало те, що виробники цієї продукції перед підвищенням ставок акцизного податку накопичували запаси готової продукції. Так, наприклад, за даними ДФС, виробники тютюнових виробів у січні 2017 року замовили в 3,3 раза менше марок акцизного податку, ніж у листопаді 2016 року, що дозволило їм накопичити запаси цигарок у кількості 9,4 млрд шт. (близько 1,5-місячних обсягів виробництва).

Отже, незважаючи на скорочення обсягів виробництва підакцизних товарів (продукції), а також обсягів імпорту в Україну більшості груп цих товарів, з одночасним зростанням тіншового виробництва та обігу підакцизних товарів (продукції), обсяги надходжень акцизного податку до державного бюджету протягом дослідженого періоду постійно зростали (за винятком 2013 року) і протягом 2011–2016 років **загалом збільшилися в 2,7 раза**. Основними чинниками, які впливали на таке зростання, було **щорічне підвищення ставок**

окремих видів підакцизних товарів (продукції), збільшення переліку підакцизних товарів (продукції), а з 2013 року – падіння курсу національної валюти по відношенню до євро.

*Довідково. Так, протягом 2011–2016 років ставки акцизного податку у середньому збільшилися на: сигарети без фільтра: специфічна ставка – у **10,4 рази**, адвалорна ставка – у **6,2 рази**; сигарети з фільтром: специфічна ставка – у **4,6**, адвалорна ставка – у **2,2 рази** відповідно, коньяки – у **(3,8 рази)**, пиво – **(3,7 рази)**, спирт – **(3,3 рази)**, вина – **(3,1 рази)**, ЛГВ – **(2,5 рази)**, бензини – **на 75 відс.***

*Крім того, у 2013 році відбулось зростання обмінного курсу євро до гривні у середньому за рік **на 3,3 відс.**, 2014 році – **48,1 відс.**, у 2015 році – **54,2 відс.**, у 2016 році – **16,8 відсотка.***

Аналіз наданих Мінфіном матеріалів щодо проведених розрахунків можливого впливу запропонованих змін ставок акцизного податку (як правило їх підвищення) на надходження акцизного податку до державного бюджету засвідчив, що обсяги виробництва, імпорту та споживання підакцизних товарів (продукції) обчислюються з урахуванням тенденцій попередніх періодів. Неврахування Мінфіном впливу підвищення ставок акцизного податку на споживання підакцизних товарів (продукції) призводило здебільшого до завищення прогнозних показників обсягів їх виробництва та імпорту, а отже, і до завищення надходжень акцизного податку.

Аналізом встановлено, що окремі, визначені Мінфіном, прогнозні показники виробництва, експорту та імпорту основних груп підакцизних товарів (продукції), які використовувались у розрахунках прогнозних надходжень до державного бюджету акцизного податку, суттєво різняться з аналогічними показниками, визначеними іншими ЦОВВ (додаток 4). За основними групами підакцизних товарів (продукції) **найбільші відхилення** мали місце, зокрема:

- по спирту етиловому згідно з розрахункам прогнозу надходжень акцизного податку на 2011 рік Мінфіном визначені прогнозні обсяги виробництва **на 30 відс.** (87,0 млн л) **менші** від обсягів, визначених Мінагрополітики, експорту – **на 79 відс.** (38 млн літрів). На 2015 рік прогноз Мінфіну щодо обсягів експорту **в 6 разів** (10 млн л) **менший** від прогнозних обсягів Мінагрополітики, на 2016 та 2017 роки – **в 29 разів** (34 млн л) та **в 2 рази** (5 млн л) відповідно;

- по лікєро-горілочаних виробах в розрахунках на 2013 та 2014 роки прогнозні обсяги імпорту, визначені Мінфіном, **більші** від прогнозних обсягів Мінагрополітики **на 84 відс.** (14 млн л) та **в 3 рази** (30 млн л) відповідно. На 2015 та 2016 роки прогноз Мінфіну щодо обсягів виробництва **менші** від показників Мінагрополітики **на 28 відс.** (119 млн л) та **на 31 відс.** (134 млн л), відповідно, а прогнозні обсяги експорту – **менше на 33 відс.** (24 млн л) та **в 3 рази** (40 млн л) відповідно. Прогнозні показники Мінфіну на 2012–2013 роки в цілому відповідають прогнозу Мінекономрозвитку, крім показника обсягів імпорту на 2012 рік, що були більшими **на 18 відс.** (3 млн л);

- по виноробній продукції на 2011 рік прогнозні обсяги виробництва, визначені Мінфіном, майже **в 2 рази** (199 млн л) **більші** від показників Мінагрополітики, визначені на 2012 рік – **на 24 відс.** (79 млн л) **більші** від показників Мінекономрозвитку, та наближені до показників Мінагрополітики, а прогнозні обсяги експорту, визначені Мінфіном, **в 290 разів** (66 млн л) **більші** від обсягів Мінагрополітики та **на 70 відс.** (27 млн л) **більші** від прогнозу

Мінекономрозвитку. Прогнозні обсяги імпорту, визначені Мінфіном на 2012 рік, **менші** від показників Мінекономрозвитку **в 3 рази** (34 млн літрів). На 2013 рік прогнозні обсяги виробництва, визначені Мінфіном, **на 26 відс.** (93 млн л) **менші** від показників Мінагрополітики, а прогноз обсягів експорту менший **в 144 рази** (38 млн л), імпорту – **в 11 разів** (30 млн л) від показників Мінагрополітики. Водночас вказані прогнозні показники наближені до прогнозу Мінекономрозвитку;

- **по пиву** прогнозні обсяги імпорту, визначені Мінфіном, на 2011 та 2012 роки **більші** від показників Мінагрополітики **на 75 відс.** (15 млн л) та **43 відс.** (15 млн л) відповідно. На 2014 рік прогноз Мінфіну щодо обсягів імпорту **в 10 разів** (42 млн л) **більше**, а експорту – **на 25 відс.** (78 млн л) **менше** від прогнозу Мінагрополітики. При цьому вказані прогнозні показники Мінфіну на 2012–2013 роки були наближені до прогнозу Мінекономрозвитку, а на 2015–2017 роки – відповідають показникам Мінагрополітики;

- **по тютюнових výroбах** прогнозні обсяги виробництва, експорту та імпорту, визначені Мінфіном, на 2015–2017 роки в цілому були наближені до показників Мінагрополітики, на 2012–2013 роки – до показників Мінекономрозвитку. Однак прогнозні обсяги виробництва Мінфіну на 2015 рік були **в 10 разів** (78 млрд шт.) **більші** від показників Мінагрополітики, а прогноз обсягів експорту Мінфіну на 2012 рік **менше в 2 рази** (10 млрд шт.) від показників Мінекономрозвитку;

- **по пальному та інших нафтопродуктах** прогнозні обсяги виробництва палива, визначені Мінфіном на 2012, 2014 рік та 2015 роки, **менші** від показників Міненерговугілля **на 38 відс.** (3 млн т), **на 39 відс.** (2 млн т) та **на 66 відс.** (4 млн т) відповідно. Прогноз обсягів експорту Мінфіну на 2012, 2013 та 2015 роки також **менше** від показників Міненерговугілля **на 65 відс.** (2 млн т), **66 відс.** (2 млн т) та **в 9 разів** (2 млн т) відповідно. Прогноз обсягів імпорту Мінфіну на 2015 рік **в 2,4 раза** (на 3,8 млн т) менше від показника Міненерговугілля.

За поясненням Мінфіну, при прогнозуванні надходжень акцизного податку Міністерство аналізувало інформацію Мінагрополітики, Мінекономрозвитку та Міненерговугілля щодо прогнозних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизної продукції **і враховувало у своїх розрахунках ті показники, які, на думку Мінфіну, є більш реалістичними та відповідають останнім тенденціям у відповідній галузі.**

При цьому порівняльний аналіз **прогнозних обсягів реалізації на внутрішній ринок підакцизних товарів (продукції) на 2011–2016 роки, з фактичними показниками реалізації у відповідних роках, засвідчив значні відхилення прогнозних показників Мінфіну.**

Обсяги оподаткованої реалізації підакцизних товарів (реалізації на внутрішній ринок), в розрахунках Мінфіну прогнозних надходжень акцизного податку, **були переважно більшими від фактичних показників за даними Держстату**³⁷. Так, найбільші відхилення у бік завищення прогнозу від фактичних показників Мінфіну **обсягів реалізації на внутрішній ринок підакцизних товарів (продукції) були:**

³⁷ Інформація про обсяги реалізації підакцизних товарів на внутрішній ринок (виробництво – експорт) за даними Держстату наведена в таблиці 2.

- по виноробній продукції у 2011, 2013 та 2015 роках прогнозні показники Мінфіну більші на **32 відс.** (8 млн дал), **59 відс.** (8 млн дал) та **12 відс.** (1 млн дал) відповідно, а на 2012 рік – перевищували в **2 рази** (17 млн дал);

- по ЛГВ на 2011, 2013, 2014 та 2016 роки – на **17 відс.** (7 млн дал), **28 відс.** (9 млн дал), **29 відс.** (9 млн дал) та на **45 відс.** (9 млн дал) відповідно;

- по пиву на 2012, 2014, 2015 та 2016 роках – на **10 відс.** (26 млн дал), **9 відс.** (20 млн дал), **12 відс.** (23 млн дал) та на **20 відс.** (35 млн дал) відповідно;

- по сигаретах прогнозні показники Мінфіну на 2012 та 2013 роки більші від фактичних показників на **15 відс.** (12 млрд шт.) та на **23 відс.** (16 млрд шт.) відповідно. Водночас прогноз реалізації сигарет на 2016 рік на **10 відс.** (7 млрд шт.) був меншим від фактичних показників.

Прогнозні обсяги імпорتنних операцій, в розрахунках Мінфіну прогнозних надходжень акцизного податку, також суттєво **різнилися з фактичними показниками** ввезення на митну територію України окремих груп підакцизних товарів (продукції) за даними Держстату³⁸. Так, наприклад прогнозні показники Мінфіну були **менші від фактичних показників**:

- по виноробній продукції у 2011 і 2012 роки **більше ніж у 3 рази** (7 млн дал та 5 млн дал відповідно), 2013 рік – на **58 відс.** (5 млн дал), 2014 рік – **41 відс.** (2 млн дал), 2015 рік – на **24 відс.** (1 млн дал) та 2016 рік – на **50 відс.** (3 млн дал);

- по ЛГВ у 2011 в **2,7 рази** (1,5 млн дал), на 2012 та 2013 роки – на **38 відс.** (1,2 млн дал) та **29 відс.** (1,2 млн дал) відповідно. На 2014 та 2016 роки прогноз Мінфіну **більший від фактичного ввезення на 54 відс.** (2 млн дал) та в **3 рази** (3 млн дал) відповідно;

- по пиву прогнозні показники Мінфіну у 2012, 2015 та 2016 роках **більші від фактичних показників на 26 відс.** (1 млн дал), **майже в 2 рази** (2 млн дал) та на **58 відс.** (5 млн дал) відповідно. На 2013 рік прогноз Мінфіну з імпорту пива був меншим від фактичного ввезення напою на **14 відс.** (7 млн дал);

- по сигаретах прогнозні показники Мінфіну на 2011 рік **більші від фактичних показників на 24 відс.** (1 млрд шт.), 2012 рік – **23 відс.** (1 млрд шт.), 2015 – **54 відс.** (2 млрд шт.) та 2016 рік – на **54 відс.** (2 млрд шт.). На 2013 рік прогноз Мінфіну **менше від фактичного ввезення сигарет на 36 відс.** (2 млрд шт.), 2014 рік – **20 відс.** (1 млрд штук.).

Отже, **суттєві похибки в прогнозуванні Мінфіном обсягів реалізації на внутрішньому ринку підакцизної продукції та обсягів її імпорту, які є базою для оподаткування акцизним податком, були однією з основних причин похибок у розрахунках надходжень акцизного податку до державного бюджету.**

Враховуючи те, що ставки на окремі групи підакцизних товарів (продукції) встановлені в євро (пальне, транспортні засоби і кузови), а акцизний податок сплачується до бюджету у гривнях, точність прогнозування надходжень акцизного податку з цих видів підакцизної продукції залежить від точності прогнозування **обмінного курсу національної валюти до євро.**

³⁸ Інформація про обсяги імпорту підакцизних товарів на внутрішній ринок за даними Держстату наведена в таблиці 3.

Встановлено, що Мінфіном використовувались показники прогнозного курсу національної валюти, які надавались окремими листами Мінекономрозвитку та НБУ³⁹. При цьому Мінекономрозвитком надавались Мінфіну **прогнози обмінного курсу національної валюти (в середньому за період) по відношенню до долара США**, що закладались як припущення під час роботи над основними прогнозними макропоказниками економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, тоді як **ставки акцизного податку за окремими групами підакцизних товарів встановлені в євро**. У зв'язку з цим, за поясненнями Мінфіну, при прогнозуванні курсу євро Міністерство виходило із загальних тенденцій зростання курсу дол. США до національної валюти (таблиця 7).

Таблиця 7

Аналіз прогнозного та фактичного курсу дол. США та євро по відношенню до гривні у 2011–2017 роках

Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Прогноз Мінекономрозвитку курсу дол. США	7,95	7,98-8,14*	8,3-8,5	10,0*	21,7-30,0*	24,1-25,2	27,8*
Факт. курс дол. США	7,97	7,99	7,99	11,89	21,84	25,55	26,76**
Прогноз Мінфіну курсу євро	10,6	10,9	10,8	13,0	20,6	26,5	29,9
Факт. курс євро	11,09	10,27	10,61	15,71	24,23	28,29	28,94**
Відхилення курсу євро, %	+4,6	-5,8	-1,8	+20,8	+17,6	+6,8	-

* з урахуванням змін;

** за січень–травень 2017 року.

Отже, на виконання планових показників із надходження акцизного податку до державного бюджету у 2014 році та їх перевиконання у 2015–2016 роках мав суттєвий вплив обмінного курсу гривні до євро, вищий за фактичний, врахований у бюджеті. При цьому в цілому за 2011–2016 роки курс євро до національної валюти збільшився у **2,6 рази (дол. США – в 3,2 рази)**, що сприяло збільшенню обсягів надходжень акцизного податку за цей період.

Таким чином, планування (прогнозування) Мінфіном акцизного податку у дослідженому періоді було недостатньо обґрунтованим. Як наслідок, у 2011–2013 роках мало місце значне недовиконання планових завдань із надходження акцизного податку, через що до державного бюджету не надійшло 13,6 млрд гривень. Виконання планових завдань у 2014–2016 роках було пов'язано в першу чергу з різким падінням курсу національної валюти по відношенню до євро (більше ніж планувалось) та підвищенням ставок окремих видів підакцизних товарів (продукції).

Разом з тим ДФС (Міндоходів, ДПС), маючи значну кількість показників для формування прогнозних надходжень акцизного податку, на неналежному рівні організувала роботу щодо підготовки пропозицій з прогнозу надходжень акцизного податку до державного бюджету.

³⁹ На запит Мінфіну щодо прогнозного курсу національної валюти НБУ листом від 15.03.2016 № 30-0004/22275 повідомив, що пропонує для прогнозування використовувати обмінний курс долара США до гривні, який надано в робочому порядку експертами місії Міжнародного валютного фонду під час підготовки до чергового перегляду угоди про Механізм розширеного фінансування.

6. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЮЧОЇ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ (ПРОГНОЗУВАННЯ) НАДХОДЖЕНЬ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Матеріали аналізу засвідчують, що недосконале та застаріле методологічне регулювання Мінфіном відносин щодо планування та прогнозування надходжень до державного бюджету в частині акцизного податку призводило протягом дослідженого періоду до **суттєвих похибок у прогнозуванні надходжень акцизного податку за групами підакцизних товарів (продукції)**.

При цьому, слід зазначити, що згідно з додатком 1 до законів України про Державний бюджет України на 2011–2017 роки визначались доходи державного бюджету від акцизного податку за кодами ККДБ 14020000 "Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)" та 14030000 "Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)", а не за основними групами підакцизних товарів (продукції).

Зазначене дозволяло перекривати невиконання прогнозних показників надходжень акцизного податку одних груп підакцизних товарів (продукції) перевиконанням за іншими, як наслідок, похибки Мінфіну в прогнозуванні надходжень акцизного податку в цілому ставали не такими суттєвими.

Водночас, відповідно до Класифікації доходів бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", надходження з акцизного податку обліковуються за основними групами підакцизних товарів. Так, наприклад станом на 01.07.2017 за кодом ККДБ 14020000 було передбачено **15 підкодів**, а за кодом ККДБ 14030000 – **11 підкодів**.

З метою забезпечення належного контролю за надходженням акцизного податку до Державного бюджету України Рахункова палата неодноразово рекомендувала Мінфіну розробити з урахуванням світового досвіду методику планування його надходжень і доведення індикативних показників до контролюючих органів, відповідальних за його справляння, з деталізацією за **основними групами підакцизних товарів (продукції)**. Проте ця пропозиція не була врахована Мінфіном.

Довідково. Відповідні рекомендації надавались Рахунковою палатою за результатами перевірок обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку до державного бюджету з бензину моторного для автомобілів (Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 09.06.2015 № 10-4) та з пива (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 13.09.2016 № 17-6).

Мінфін повідомив, що під час внесення змін до методики прогнозування надходжень акцизного податку, затвердженої наказом Мінфіну від 24.12.2010 № 1646, розгляне рекомендації Рахункової палати щодо її вдосконалення (лист від 21.11.2016 № 31-11230-02-13/32892).

Суттєвим недоліком діючої системи планування (прогнозування) надходжень акцизного податку є **відсутність методики визначення впливу змін до законодавства, зокрема щодо підвищення (зниження) ставок акцизного податку, на споживання підакцизних товарів (продукції)**, від якого безпосередньо залежать обсяги внутрішньої реалізації та імпорту цих товарів (продукції), а отже, і надходжень акцизного податку до бюджету.

Встановлено, що під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства з питань справляння акцизного податку та здійснення державного контролю за виробництвом та обігом окремих видів підакцизних

товарів (продукції) Мінфіном у дослідженому періоді не застосовувались економіко-математичні моделі для дослідження впливу таких змін до актів законодавства на споживання підакцизних товарів (продукції). За поясненнями Мінфіну, застосування економіко-математичних моделей потребує залучення значних обсягів інформаційних ресурсів та здійснення постійного щомісячного моніторингу великих за обсягом даних. При цьому, за інформацією Мінфіну, у нього недостатньо трудових ресурсів для виконання таких завдань.

Довідково. Протягом дослідженого періоду Мінфіном лише один раз долучалися міжнародні організації для проведення зазначених розрахунків. Так, у 2016 році Мінфін у співпраці з експертами Світового банку брав участь у проведенні моделювання впливу подальшого підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби в Україні на величину податкових надходжень у 2017–2018 роках.

Відсутність такої економіко-математичної моделі прогнозування надходжень акцизного податку негативно впливала й на точність прогнозних розрахунків відповідних ЦОВВ щодо виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів, які надавались Мінфіну.

Встановлено, що Мінагрополітики зверталось до Мінфіну (лист від 18.01.2017 № 37-32-3-10/764) з пропозицією щодо розробки економіко-математичної моделі прогнозування обсягів виробленої/реалізованої підакцизної продукції за її видами, проте відповіді на цю пропозицію не отримано.

Довідково. Відповідно до пункту 8 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р (далі – План заходів № 415), з метою удосконалення інструментів прогнозування Мінфін зобов'язано здійснити аналіз моделей бюджетного прогнозування, повноти і доступності необхідних даних та оновлення відповідних процесів та інструментів (термін виконання – IV квартал 2017 року), а відповідно до пункту 7 зазначеного Плану заходів № 415 забезпечити оприлюднення короткого опису модельного апарату та основних підходів до прогнозування доходів бюджету, які використовуються (термін виконання – II квартал 2018 року).

Негативно на точність розрахунків бази оподаткування впливала відсутність достовірних даних щодо фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції). Рахункова палата вже звертала увагу на цю проблему, проте на сьогодні вона не вирішена.

Довідково. За результатами перевірки обґрунтованості планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку на алкогольні напої до Державного бюджету України (Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 23.09.2014 № 19-5) Рахункова палата рекомендувала Кабінету Міністрів України доручити Мінекономрозвитку, Мінфіну, Мінагрополітики, Держстату та ДФС розглянути питання щодо **уніфікації звітності**, що подається виробниками та імпортерами алкогольних напоїв, про обсяги виробництва (імпорту) та/або реалізації продукції, **проте ця пропозиція не взята до уваги.**

Як наслідок, **похибки у прогнозуванні бази оподаткування акцизного податку як Мінфіном, так й іншими ЦОВВ були однією з основних причин недостатньої точності прогнозів надходження акцизного податку до державного бюджету.**

Крім того, Мінфін не аналізував та не враховував при прогнозуванні акцизного податку вплив чинного законодавства та стан адміністрування податків на **рівень тіньової економіки, в тому числі в галузях, де виробляються підакцизні товари (продукція).**

Слід зазначити, що протягом дослідженого періоду в Мінфіні заходи внутрішнього аудиту з питань виконання повноважень щодо забезпечення планування та прогнозування доходів бюджету, проведення роботи, спрямованої на вдосконалення податкового законодавства, не проводились.

Довідково. У розділі 2. "Макроекономічне та бюджетне прогнозування" Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р, зазначається, що в Україні не закріплено у нормативно-правових актах необхідності проведення незалежної зовнішньої оцінки макроекономічного та бюджетного прогнозів та не існує відповідального за це органу. З метою вирішення цієї проблеми пунктом 7 Плану заходів № 415 зобов'язано Мінекономрозвитку і Мінфін у проекті закону України "Про державне стратегічне планування" передбачити норми щодо необхідності здійснення незалежного зовнішнього оцінювання макроекономічного прогнозу та прогнозу доходів бюджету і визначити відповідні повноваження стратегічної ради (термін виконання – III квартал 2017 року).

Отже, Мінфіном не забезпечено виконання на належному рівні функцій щодо визначення організаційно-методичних засад бюджетного планування в частині надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Діюча система планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету є неефективною, внаслідок чого у дослідженому періоді прогнозні розрахунки надходжень зазначеного податку мали суттєві похибки, як у бік їх завищення, так і заниження, що не сприяло збалансованості дохідної і видаткової частин Державного бюджету України.

ВИСНОВКИ

1. Планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету, яке здійснювалось Міністерством фінансів України протягом 2010–2016 років, було недостатньо обґрунтованим. Як наслідок, планові та прогнозні показники надходжень цього податку суттєво відрізнялися від його фактичних надходжень, що не сприяло збалансованості дохідної і видаткової частини державного бюджету.

1.1. Упродовж 2011–2014 років показник виконання планових показників надходжень до державного бюджету акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) коливався від 81,8 до 88,0 відс., внаслідок чого за чотири роки до державного бюджету не надійшло понад 17,8 млрд гривень. Водночас у 2015 і 2016 роках планові показники надходжень акцизного податку до державного бюджету були виконані на 106,2 і 104,6 відс. відповідно, а до державного бюджету додатково надійшло близько 4,7 млрд грн, при цьому станом на 01.01.2017 переплата акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) становила 6,5 млрд грн, або майже 12 відс. від загальної суми надходжень цього податку у 2016 році.

Виконання планових показників надходжень акцизного податку з ввезених в Україну підакцизних товарів (продукції) протягом 2011–2016 років мало стрибкоподібний характер і змінювалося в діапазоні від 89,2 до 131,5 відсотка.

1.2. Внаслідок державної податкової політики, що проводилась протягом дослідженого періоду і передбачала постійне підвищення ставок акцизного

податку та розширення переліку підакцизних товарів, питома вага акцизного податку в загальних податкових надходженнях до державного бюджету зростає **від 12,6 відс. у 2011 році до 17,9 відс. у 2016 році.**

Водночас матеріали аналізу засвідчили, що Мінфін не здійснював економіко-математичного моделювання можливого впливу запропонованих змін ставок акцизного податку (як правило, підвищення цих ставок) на обсяги споживання підакцизних товарів (продукції), а отже, й на обсяги їх виробництва, імпорту і реалізації, що безпосередньо впливають на надходження акцизного податку до державного бюджету. Як наслідок – суттєве завищення прогнозних надходжень акцизного податку від запропонованих Мінфіном змін до законодавства.

Через необґрунтованість і непрогнозованість у середньо- та довгостроковій перспективі змін у податковій сфері, а також недосконале адміністрування акцизного податку контролюючими органами в галузях, що виробляють підакцизні товари, збільшився відсоток тіньової економіки.

З огляду на рівень тіньового виробництва та обігу окремих видів підакцизних товарів (продукції) **в 2014 році, розрахованого Мінекономрозвитку, за оцінкою аудиторів Рахункової палати, неонадходження до бюджету акцизного податку тільки з пива, тютюнових виробів та вин натуральних становили близько 15 млрд гривень.**

1.3. Незважаючи на те, що прогнозування надходжень акцизного податку здійснюється Мінфіном у розрізі основних груп підакцизних товарів, у додатку 1 до законів про Державний бюджет України на відповідний рік надходження акцизного податку до державного бюджету плануються в цілому за всіма групами підакцизних товарів (продукції) з поділом на акцизний податок з вироблених в Україні та з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції).

Доведення Мінфіном до ДФС (Міндоходів, ДПС) і Держмитслужби індикативних показників з надходження до державного бюджету акцизного податку на 2011–2017 роки також здійснювалось відповідно до додатка 1 законів про Державний бюджет України узагальнено, а не в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції).

При цьому згідно з класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Мінфіну від 14.01.2011 №11 "Про бюджетну класифікацію", **надходження з акцизного податку обліковуються Державною казначейською службою України у розрізі основних груп підакцизних товарів.**

Отже, за існуючої практики планування акцизного податку невиконання прогнозних показників надходжень цього податку за одною товарною групою підакцизних товарів (продукції) перекривалось перевиконанням за іншими групами, що у загальному підсумку зменшувало допущені Мінфіном **похибки в прогнозуванні надходжень акцизного податку в розрізі основних груп підакцизних товарів (продукції).** Наприклад, протягом дослідженого періоду рівень виконання прогнозних показників Мінфіну з **ввезених на митну територію України лікєро-горілочаних виробів коливався від 28,2 до 261,5 відс., тютюнових виробів – від 53,1 до 125,1 відс., транспортних засобів і кузовів – від 76,5 до 230,4 відс., за групою "інші підакцизні товари" – від 21,4 до 593,1 відс., а з вироблених в Україні транспортних засобів і кузовів –**

від 14,5 до 163,9 відс., скрапленого газу – від 23,8 до 210,0 відс., бензину – від 45,6 до 127,9 відс. тощо.

Водночас через відсутність планових показників надходжень акцизного податку в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції) проаналізувати та оцінити стан їх виконання органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) неможливо, що не сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень щодо проведення заходів, спрямованих на виконання планових завдань.

2. Нормативно-правове забезпечення у сфері планування та прогнозування доходів Державного бюджету України, в тому числі й акцизного податку, в цілому сформоване, але протягом дослідженого періоду було нестабільним, що не сприяло точності планування надходжень акцизного податку.

Зокрема, протягом дослідженого періоду постійно змінювався порядок розподілу акцизного податку між загальним і спеціальним фондом державного бюджету.

Крім того, практично щороку вносились зміни до переліку підакцизних товарів (продукції), а також переглядалися ставки акцизного податку.

3. Мінфіном не досягнуто належного рівня виконання функцій щодо визначення основних організаційно-методичних засад бюджетного планування, які використовувалися для планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету.

3.1. Встановлено, що Методика прогнозування надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) і Методика прогнозування надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), які затверджені наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету", є недосконалими, оскільки не враховують при прогнозуванні акцизного податку багатьох чинників, які впливають на його надходження.

Крім того, окремі положення цих методик не відповідають нормам Податкового кодексу України, зокрема щодо особливостей обчислення акцизного податку зі спирту та тютюнових виробів. Водночас ці методики є застарілими та містять посилання на державні органи, діяльність яких була припинена під час адміністративної реформи.

Слід зазначити, що з часу затвердження цих методик до них не вносилися зміни чи доповнення з метою приведення їх у відповідність із чинним законодавством або для удосконалення окремих положень.

3.2. Методика прогнозування надходжень особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами та Методика прогнозування надходжень акцизного податку з електричної енергії не затверджені наказами Мінфіну в установленому порядку, а затверджені директором департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку Мінфіну 21.02.2013 та 12.03.2015 відповідно, отже, ці документи не є організаційно-розпорядчими документами Мінфіну.

3.3. Під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства з питань справляння акцизного податку та здійснення державного контролю за виробництвом та обігом окремих видів підакцизних товарів (продукції) Мінфіном у дослідженому періоді не застосовувались економіко-математичні моделі для дослідження впливу таких змін на споживання підакцизних товарів (продукції), а отже – на обсяги внутрішньої реалізації та імпорту цих товарів, які є базою для оподаткування акцизним податком. За поясненнями Мінфіну, застосування економіко-математичних моделей потребує залучення значних обсягів інформаційних ресурсів і здійснення постійного щомісячного моніторингу великих за обсягом даних, а для виконання таких завдань, за інформацією Мінфіну, у нього недостатньо трудових ресурсів.

4. ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належної організації роботи з підготовки пропозицій щодо прогнозних показників надходжень акцизного податку до державного бюджету, незважаючи на наявність у базах даних цих центральних органів виконавчої влади значної кількості показників, необхідних для проведення обґрунтованих розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Через застосування ДФС (Міндоходів, ДПС) і Мінфіном різної методології проведення розрахунків прогнозних надходжень акцизного податку до державного бюджету, прогнози ДФС (Міндоходів, ДПС) щодо надходжень цього податку переважно суттєво відрізнялися від відповідних прогнозів Мінфіну (за винятком 2013 і 2016 років).

Так, на 2011 рік прогнозний показник надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), розрахований ДПС, був **більшим від показника Мінфіну на 11,7 відс. (на 4,1 млрд грн) і на 27,8 відс. (на 9,7 млрд грн) від фактичних надходжень акцизного податку в цьому році.**

Показники прогнозних надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 2012, 2014, 2015 і 2017 роки, що формувались ДФС (Міндоходів, ДПС), були **меншими від показників Мінфіну на 10–29 відс. (2,8–16,2 млрд гривень)**. При цьому показник ДПС на 2012 рік був більш наближеним до фактичних надходжень, ніж показник Мінфіну.

З 2014 року (за винятком 2016 року) ДФС (Міндоходів) **збільшує розбіжність із прогнозними показниками надходжень акцизного податку Мінфіну**. При цьому прогнозні показники Мінфіну стають більш наближеними до показників фактичних надходжень. Водночас прогнозний показник ДФС (Міндоходів) на 2014 рік менший від показника фактичних надходжень **на 9,9 відс. (2,5 млрд грн), на 2015 рік – на 16,8 відс. (5,6 млрд гривень)**.

Аналогічна ситуація складалася з формуванням показників прогнозних надходжень акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів.

5. Мінфіном не забезпечено дієвої та ефективної координації роботи державних органів, які залучались до процесу прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету. У багатьох випадках інформація, яка надавалась державними органами, була непорівнянною, неповна, а прогнози щодо розвитку відповідних галузей мали значні

похибки, що в подальшому призводило до суттєвих похибок і в прогнозах надходжень акцизного податку до державного бюджету.

Встановлено, що у дослідженому періоді діяли угоди про інформаційне співробітництво, які були укладені між Мінфіном і Держстатом, Держмитслужбою, Міндоходів та ДФС. Також наказом Мінфіну від 27.04.2015 № 464, зареєстрованим у Мін'юсті 15.05.2015 за № 540/26985, затверджено Порядок обміну податковою інформацією між Мінфіном і ДФС.

Крім того, Мінфін отримував інформацію, необхідну для проведення прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету, за окремими запитами від Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Міненерговугілля, Національного банку України, ДФС (Міндоходів, ДПС). Проте додатки до запитів Мінфіну, відповідно до яких державні органи мали надавати інформацію, містили не всі групи підакцизних товарів, передбачені окремими позиціями пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу України.

При цьому надання Мінекономрозвитку, Мінагрополітики та Міненерговугіллям відомостей щодо прогнозних обсягів виробництва, імпорту та експорту підакцизних товарів здійснювалось за формами, які не відповідали запитуваній Мінфіном інформації, не в повному обсязі, з помилками та в різних одиницях виміру.

Відсутність точних і достовірних показників фактичних обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів, а також методики прогнозування обсягів виробленої, реалізованої та імпортованої підакцизної продукції за її видами, яка б враховувала всі чинники, що впливають на них, призводила до неякісного формування відповідних прогнозних показників.

Як наслідок, **прогнози Мінфіну щодо обсягів оподаткованої реалізації на внутрішньому ринку підакцизних товарів та їх імпорту здебільшого суттєво відрізнялись від фактичних показників.** Так, наприклад, найбільші відхилення у бік завищення прогнозу обсягів реалізації на внутрішньому ринку підакцизних товарів (продукції) були щодо виноробної продукції на 2012 рік – **в 2 рази** (17 млн дал), на 2013 рік – **на 59 відс.** (8 млн дал); щодо сигарет на 2013 рік – **на 23 відс.** (16 млрд шт.); лікєро-горілочаних виробів на 2016 рік – **на 45 відс.** (9 млн декалітрів).

Прогнозні обсяги **імпортних операцій**, розраховані Мінфіном, по виноробній продукції на 2011 і 2012 роки **менші від фактичних показників більше ніж у 3 рази** (7 млн дал та 5 млн дал відповідно), по лікєро-горілочаних виробках на 2011 рік **менші в 2,7 рази** (1,5 млн дал), а на 2016 рік **більші від фактичного ввезення в 3 рази** (3 млн дал); по пиву на 2015 рік **більші майже в 2 рази** (2 млн декалітрів).

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити:

- Мінфіну розглянути питання запровадження планування надходжень акцизного податку до державного бюджету і доведення індикативних показників до контролюючих органів, відповідальних за його справляння, з деталізацією за основними групами підакцизних товарів (продукції) з метою забезпечення належного контролю за надходженням акцизного податку до Державного бюджету України;

- Мінекономрозвитку, Мінфіну, Мінагрополітики, Міненерговугілля, Держстату і ДФС розглянути питання уніфікації звітності, що подається виробниками та імпортерами підакцизних товарів (продукції);

- Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мінагрополітики, Міненерговугілля і ДФС забезпечити розроблення економіко-математичних моделей прогнозування обсягів виробництва, експорту та імпорту підакцизних товарів (продукції) за їх видами з урахуванням можливого впливу запропонованих змін до законодавства (зміни ставок акцизного податку, доповнення переліку підакцизних товарів (продукції), зміни в адмініструванні цього податку) на обсяги споживання підакцизних товарів (продукції).

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати забезпечити:

- вжиття заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час контрольно-аналітичного заходу;

- внесення змін до Методики прогнозування надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) і Методики прогнозування надходжень акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), які затверджені наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету", з метою приведення їх у відповідність із чинним законодавством та удосконалення їх окремих положень, зокрема в частині прогнозування надходжень акцизного податку зі спирту, тютюнових виробів, пального, транспортних засобів, а також уточнення переліку органів державної влади, на підставі даних яких Мінфіном здійснюється прогнозування акцизного податку;

- затвердження методики планування та прогнозування надходжень акцизного податку з електричної енергії відповідним наказом Мінфіну.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету надіслати Державній фіскальній службі України і рекомендувати забезпечити:

- вжиття заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час контрольно-аналітичного заходу;

- підготовку пропозицій щодо удосконалення методики проведення розрахунків прогнозних показників надходжень акцизного податку за групами підакцизних товарів (продукції) та подання їх на розгляд та узгодження Міністерству фінансів України.

Розрахунок прогнозних надходжень акцизного податку з тютюнових виробів вітчизняного виробництва на 2011–2017 рік

Показники			2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	
Прогноз МФУ	Оподатковувана реалізація (млн шт.)		СзФ	81 670	84 900	76 292	62 138	56 204	58 370	68 376
			СбезФ	6 530	6 500	8 009	6 281	12 296	6 630	1 724
	Акцизний податок (млн грн)	за специфічними ставками	СзФ	7 857,5	9 393,3	12 405,0	12 331,9	12 776,9	18 417,7	30 465,4
			СбезФ	281,0	321,6	582,2	557,8	2 795,2	2 110,1	768,4
			всього	8 138,5	9 714,9	12 987,2	12 889,7	15 572,1	20 527,8	31 233,8
		за адвалорними ставками	СзФ	7 084,9	8 988,8	3 814,6	4 043,8	4 151,6	5 755,5	9 169,2
			СбезФ	212,3	226,9	172,2	175,9	365,3	381,7	146,6
			всього	7 297,2	9 215,7	3 986,8	4 219,7	4 516,9	6 137,2	9 315,8
	разом		СзФ	14 942,4	18 382,1	16 219,6	16 375,7	16 928,5	24 173,2	39 634,6
			СбезФ	493,3	548,5	754,4	733,7	3 160,5	2 491,8	915,0
			всього	15 435,7	18 930,6	16 974,0	17 109,4	20 089,0	26 665,0	40 549,6
	Фактичні надходження разом (млн грн)			14 663,1	15 888,1	16 984,4	16 514,0	21 043,2	31 803,8	18 264,9
Виконання прогнозу			%	95,0	83,9	100,1	96,5	104,7	119,3	45,0
			(+/-)	-772,6	-3 042,5	10,4	-595,4	954,2	5 138,8	-22 284,7
МАПЗ	ставка (грн за 1000 шт.)		СзФ	160,35	184,40	217,60	258,44	304,11	425,75	596,05
			СбезФ	61,47	70,69	95,40	113,98	304,11	425,75	596,05
	сума (млн грн)		СзФ	13 095,8	15 655,6	16 601,1	16 059,0	17 092,2	24 851,0	40 755,5
			СбезФ	401,4	459,5	764,1	715,9	3 739,3	2 822,7	1 027,6
			всього	13 497,2	16 115,0	17 365,2	16 775,0	20 831,5	27 673,8	41 783,1
Сума акцизного податку до сплати		за специфічними ставками	14 942,4	18 382,1	16 601,1	16 375,7	17 092,2	24 851,0	40 755,5	
		за адвалорними ставками	493,3	548,5	764,1	733,7	3 739,3	2 822,7	1 027,6	
		всього	15 435,7	18 930,6	17 365,2	17 109,4	20 831,5	27 673,8	41 783,1	
Розбіжність прогнозних надходжень акцизного податку та сум податку до сплати з урахуванням МАПЗ			СзФ	-1 846,6	-2 726,5	381,5	-316,7	163,7	677,8	1 120,9
			СбезФ	0,0	0,0	9,7	0,0	578,8	330,9	112,6
			всього	-1 846,6	-2 726,5	391,2	-316,7	742,5	1 008,8	1 233,5

*СзФ – сигарети з фільтром; СбезФ – сигарети без фільтра.

Розрахунок недонадходжень до бюджету акцизного податку в 2014 році з урахуванням рівня тіньового виробництва та обігу пива, тютюнових виробів і вина

Показники		2014 рік	
ПИВО			
Фактичні обсяги (тис. дал)*	Реалізації на внутрішній ринок	229 209,3	
	Імпорту	4 376,3	
Оподатковувана реалізація (тис. дал)		233 585,6	
Рівень тіньового обігу (%)		43,0	
Реалізація тіньового сектору (тис. дал)		100 441,8	
Розрахунок недонадходжень до бюджету акцизного податку	Середня ставка податку протягом року (грн за 1 л)	1,12	
	Сума (тис. грн)	1 124 948,1	
ТЮТЮНОВІ ВИРОБИ			
Фактичні обсяги (млн шт.)*	Реалізації на внутрішній ринок	68 118,9	
	Імпорту	6 443,5	
Оподатковувана реалізація (млн шт.)		74 562,4	
Питома вага (%)**		Сигарет з фільтром	90,8
		Сигарет без фільтра	9,2
Оподатковувана реалізація (млн шт.)		Сигарет з фільтром	67 702,7
		Сигарет без фільтра	6 859,7
Рівень тіньового обігу (%)		70,0	
Реалізація тіньового сектору (млн шт.)		Сигарет з фільтром	47 391,9
		Сигарет без фільтра	4 801,8
Розрахунок недонадходжень до бюджету акцизного податку	Середня ставка податку протягом року (грн за 1000 шт.)	Сигарети з фільтром	198,5
		Сигарети без фільтра	88,8
	Сума податку (тис. грн)	Сигарети з фільтром	9 405 391,8
		Сигарети без фільтра	426 401,6
	Ціна сигарет** (грн за пачку (20шт.))	Сигарет з фільтром	10,8
		Сигарет без фільтра	4,7
	Оподатковуваний оборот (тис. грн)	Сигарет з фільтром	25 591,6
		Сигарет без фільтра	1 128,4
	Адвалорна ставка податку (%)		12,0
	Сума податку адвалор (тис. грн)	Сигарети з фільтром	3 071,0
		Сигарети без фільтра	135,4
	МАПЗ	Середня ставка протягом року (грн за 1000 шт.)	Сигарети з фільтром
Сигарети без фільтра			114,0
Сума		Сигарети з фільтром	12 248 035,5
		Сигарети без фільтра	547 327,5
сума всього		12 795 362,9	
ВИНА НАТУРАЛЬНІ			
Фактичні обсяги (тис. дал)***	Реалізації на внутрішній ринок	60 936,0	
	Імпорту	43 496,0	
Оподатковувана реалізація (тис. дал)		104 432,0	
Рівень тіньового обігу (%)		36,0	
Реалізація тіньового сектору (тис. дал)		37 595,5	
Розрахунок недонадходжень до бюджету акцизного податку	Середня ставка податку протягом року (грн за 1 л)	2,68	
	Сума (тис. грн)	1 007 559,9	
РАЗОМ недонадходжень до бюджету акцизного податку		14 927 870,9	

* за даними Держстату.

** за прогнозними розрахунками Мінфіну на 2014 рік.

*** за даними Мінагрополітики.

Аналіз стану виконання прогнозних показників надходження акцизного податку до державного бюджету за групами підакцизних товарів (продукції) протягом 2011–2017 років

млн грн

		Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р. ¹	
Лікєро-горілчані вироби	Вітчизняні	Планові надходження	5 925,0	5 084,2	5 875,9	6 415,2	5 553,0	8 764,5	8 809,2	
		Фактичні надходження	4 439,5	4 633,9	3 912,7	5 383,4	5 418,5	6 405,6	2 753,2	
		Виконання	(%)	74,9	91,1	66,6	83,9	97,6	73,1	31,3
			(+/-)	-1 485,5	-450,3	-1 963,2	-1 031,8	-134,5	-2 358,9	-6 056,0
		Переплата	637,5	479,4	449,1	736,3	696,1	929,8	666,5	
		Частка переоплат у фактичних надходженнях	(%)	14,4	10,3	11,5	13,7	12,8	14,5	24,2
	Виконання без урахування переоплат	(%)	64,2	81,7	58,9	72,4	85,0	62,5	23,7	
	Імпорт	Планові надходження	148,3	355,9	587,9	1 022,70	1 074,80	414	636,3	
		Фактичні надходження	387,8	495,8	739,6	550,4	303,2	485,3	241	
		Виконання	(%)	261,5	139,3	125,8	53,8	28,2	117,2	37,9
			(+/-)	239,5	139,9	151,7	-472,2	-771,6	71,3	-395,3
		Переплата	20,5	22,4	18	30,3	25,3	35,1	29,5	
Частка переоплат у фактичних надходженнях		(%)	4,4	3,9	3,2	3,9	2,5	2,5	3,7	
Виноробна продукція	Вітчизняні	Планові надходження	614,7	748,7	550,7	1 014,80	850,8	1 400,30	1 941,40	
		Фактичні надходження	467	578,6	561,7	769,5	1 029,40	1 423,90	791,3	
		Виконання	(%)	76,0	77,3	102,0	75,8	121,0	101,7	40,8
			(+/-)	-147,7	-170,1	11,0	-245,3	178,6	23,6	-1 150,1
		Переплата	20,5	22,4	18	30,3	25,3	35,1	29,5	
		Частка переоплат у фактичних надходженнях	(%)	4,4	3,9	3,2	3,9	2,5	2,5	3,7
	Виконання без урахування переоплат	(%)	72,6	74,3	98,7	72,8	118,0	99,2	39,2	
	Імпорт	Планові надходження	64,3	64	93	126,2	138,4	198	220,2	
		Фактичні надходження	63,8	108,7	150,8	130,4	79,6	171,4	99,6	
		Виконання	(%)	99,2	169,8	162,2	103,3	57,5	86,6	45,2
			(+/-)	-0,5	44,7	57,8	4,2	-58,8	-26,6	-120,6
		Переплата	2	3,3	2,8	1,5	2,1	3,1	3	
Частка переоплат у фактичних надходженнях		(%)	3,4	5,5	4,3	2,3	2,6	3,2	5,1	
Спирт	Вітчизняні	Планові надходження	59,4	67,5	74,8	86,8	93,7	168,8	122,4	
		Фактичні надходження	58,1	60,2	64,8	64	82,2	95,7	58,7	
		Виконання	(%)	97,8	89,2	86,6	73,7	87,7	56,7	48,0
			(+/-)	-1,3	-7,3	-10,0	-22,8	-11,5	-73,1	-63,7
		Переплата	2	3,3	2,8	1,5	2,1	3,1	3	
		Частка переоплат у фактичних надходженнях	(%)	3,4	5,5	4,3	2,3	2,6	3,2	5,1
	Виконання з урахування переоплат	(%)	94,4	84,3	82,9	72,0	85,5	54,9	45,5	
	Імпорт	Фактичні надходження	0	0,0002	0,009	41,8	80,8	23,7	0,039	

		Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р. ¹	
Пиво	Вітчизняні	Планові надходження	2 095,6	2 367,4	2 242,7	2 748,4	2 616,4	5 170,8	5 226,4	
		Фактичні надходження	1 987,1	2 143,7	2 127,5	2 517,0	2 363,0	4 125,9	2 097,1	
		Виконання	(%)	94,8	90,6	94,9	91,6	90,3	79,8	40,1
			(+/-)	-108,5	-223,7	-115,2	-231,4	-253,4	-1 044,9	-3 129,3
		Переплата	10,1	8,4	4,2	0,7	1,5	1,8	21,1	
		Частка переplat у фактичних надходженнях	(%)	0,5	0,4	0,2	0,0	0,1	0,0	1,0
	Виконання без урахування переplat	(%)	94,3	90,2	94,7	91,6	90,3	79,8	39,7	
	Імпорт	Планові надходження	25,9	40,5	34,8	52,1	52,1	74,4	55,6	
		Фактичні надходження	25,5	32,1	40,4	48,8	28,1	46,5	32,6	
		Виконання	(%)	98,5	79,3	116,1	93,7	53,9	62,5	58,6
			(+/-)	-0,4	-8,4	5,6	-3,3	-24,0	-27,9	-23,0
	Тютюнові вироби	Вітчизняні	Планові надходження	15 419,7	18 930,6	16 974,0	17 109,3	20 089,0	26 665,0	40 549,5
Фактичні надходження			14 663,1	15 888,1	16 984,4	16 514,0	21 043,2	31 803,8	18 264,9	
Виконання			(%)	95,1	83,9	100,1	96,5	104,7	119,3	45,0
			(+/-)	-756,6	-3 042,5	10,4	-595,3	954,2	5 138,8	-22 284,6
Переплата			48,5	168,8	2 203,30	2 867,90	3 127,20	5 445,5	6 507,4	
Частка переplat у фактичних надходженнях			(%)	0,3	1,1	13,0	17,4	14,9	17,1	35,6
Виконання без урахування переplat		(%)	94,8	83,0	87,1	79,8	89,2	98,8	29,0	
Імпорт		Планові надходження	973,4	968,1	751,1	1 269,1	2 057,8	2 679,0	2 550,5	
		Фактичні надходження	625,8	684,3	927,3	1 587,5	1 192,2	1 422,0	316,9	
		Виконання	(%)	64,3	70,7	123,5	125,1	57,9	53,1	12,4
			(+/-)	-347,6	-283,8	176,2	318,4	-865,6	-1 257,0	-2 233,6
Транспортні засоби, кузови		Вітчизняні	Планові надходження	78,8	317,7	145,3	51,3	170,5	26,6	35,5
	Фактичні надходження		105,6	84,6	67,2	63,8	24,7	43,6	27,8	
	Виконання		(%)	134,0	26,6	46,2	124,4	14,5	163,9	78,3
			(+/-)	26,8	-233,1	-78,1	12,5	-145,8	17,0	-7,7
	Переплата		8,1	6	6	0,7	17,3	19,6	19,4	
	Частка переplat у фактичних надходженнях		(%)	7,7	7,1	8,9	1,1	70,0	45,0	69,8
	Виконання без урахування переplat	(%)	123,7	24,7	42,1	123,0	4,3	90,2	23,7	
	Імпорт	Планові надходження	721,5	851,8	1510,8	1058,7	1091,8	2776,1	3629,0	
		Фактичні надходження	979,9	1173,9	1156,3	898,4	2515,0	2765,2	1648,2	
		Виконання	(%)	135,8	137,8	76,5	84,9	230,4	99,6	45,4
			(+/-)	258,4	322,1	-354,5	-160,3	1 423,2	-10,9	-1 980,8

		Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р. ¹		
Скраплений газ	Вітчизняні	Планові надходження	155,5	51,7	20,9	286	490	-	-		
		Фактичні надходження	46,9	12,3	43,9	263,2	421,3	-	-		
		Виконання	(%)	30,2	23,8	210,0	92,0	86,0	-	-	
			(+/-)	-108,6	-39,4	23,0	-22,8	-68,7	-	-	
		Переплата		10,4	5,5	0,02	1,3	0,1	-	-	
		Частка переплат у фактичних надходженнях	(%)	22,2	44,7	0,0	0,5	0,0	-	-	
	Виконання без урахування переплат		(%)	23,5	13,2	210,0	91,6	86,0	-	-	
	Імпорт	Планові надходження		41,4	68,4	139,3	253,9	544,1	-	-	
		Фактичні надходження		112	142,1	184,1	313,7	769	-	-	
		Виконання	(%)	270,5	207,7	132,2	123,6	141,3	-	-	
			(+/-)	70,6	73,7	44,8	59,8	224,9	-	-	
		Планові надходження		5 258,4	3 222,5	3 845,6	2 651,2	2 500,4	-	-	
Фактичні надходження		2 676,7	3 275,3	1 754,8	1 428,7	3 198,5	-	-			
Бензин моторний для автомобілів	Вітчизняні	Виконання	(%)	50,9	101,6	45,6	53,9	127,9	-	-	
			(+/-)	-2 581,7	52,8	-2 090,8	-1 222,5	698,1	-	-	
		Переплата		0,01	0,02	0,48	2,49	0,22	0,02	0,02	
		Частка переплат у фактичних надходженнях	(%)	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-	-	
		Виконання без урахування переплат		(%)	50,9	101,6	45,6	53,8	127,9	-	-
		Імпорт	Планові надходження		3 124,6	5 693,0	4 700,1	4 532,8	8 826,3	-	-
	Фактичні надходження		3 836,1	4 377,6	3 414,1	6 251,2	6 934,4	-	-		
	Виконання		(%)	122,8	76,9	72,6	137,9	78,6	-	-	
			(+/-)	711,5	-1 315,4	-1 286,0	1 718,4	-1 891,9	-	-	
	Планові надходження		1 177,8	648,8	794,1	1 436,5	1 547,3	-	-		
	Фактичні надходження		745,2	728,5	484,5	918,6	1 492,2	-	-		
	Інші нафтопродукти	Вітчизняні	Виконання	(%)	63,3	112,3	61,0	63,9	96,4	-	-
(+/-)				-432,6	79,7	-309,6	-517,9	-55,1	-	-	
Переплата			0,07	0,37	0,61	0,63	3,51	0,02	0		
Частка переплат у фактичних надходженнях			(%)	0,01	0,05	0,13	0,07	0,24	-	-	
Виконання без урахування переплат			(%)	63,3	112,2	60,9	63,9	96,2	-	-	
Імпорт			Планові надходження		833,8	2221,0	2183,9	4674,2	9574,4	-	-
		Фактичні надходження		1770,2	2722,9	2279,4	6913,6	12118,1	-	-	
		Виконання	(%)	212,3	122,6	104,4	147,9	126,6	-	-	
			(+/-)	936,4	501,9	95,5	2 239,4	2 543,7	-	-	

		Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р. ¹	
Пальне	Вітчизняні	Планові надходження	-	-	-	-	-	6 606,8	10 519,5	
		Фактичні надходження	-	-	-	-	-	7 182,2	4 251,3	
		Виконання	(%)	-	-	-	-	-	108,7	40,4
			(+/-)	-	-	-	-	-	575,4	-6 268,2
		Переплата		-	-	-	-	-	94,8	178,6
		Частка переplat у фактичних надходженнях	(%)	-	-	-	-	-	1,3	4,2
	Виконання без урахування переplat		(%)	-	-	-	-	107,3	38,7	
	Імпорт	Планові надходження		-	-	-	-	-	22 626,3	34 563,8
		Фактичні надходження		-	-	-	-	-	30 003,7	15 577,9
		Виконання	(%)	-	-	-	-	-	132,6	45,1
			(+/-)	-	-	-	-	-	7 377,4	-18 985,9
		Планові надходження		-	-	-	-	2 614,0	3 908,4	4 381,2
Фактичні надходження		-	-	-	-	3 459,7	4 035,4	2 448,2		
Електрична енергія	Вітчизняні	Виконання	(%)	-	-	-	-	132,4	103,2	
			(+/-)	-	-	-	-	845,7	127,0	
		Переплата		-	-	-	-	0,2	0,11	0,06
		Частка переplat у фактичних надходженнях	(%)	-	-	-	-	0,01	0	0
		Виконання без урахування переplat		(%)	-	-	-	-	132,3	103,2
		Виконання з урахуванням переplat		(%)	-	-	-	-	132,3	103,2
Операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами	Вітчизняні	Планові надходження		-	-	200	118,8	-	-	
		Фактичні надходження		-	-	109,5	48,1	-	-	
		Виконання	(%)	-	-	54,8	40,5	-	-	
			(+/-)	-	-	-90,5	-70,7	-	-	
		Переплата		-	-	19,2	19,6	15	14,7	14,6
		Частка переplat у фактичних надходженнях	(%)	-	-	17,6	40,8	-	-	-
Виконання з урахуванням переplat		(%)	-	-	45,1	24	-	-		
Інші підакцизні товари	Вітчизняні	Фактичні надходження		0	12,6	251,5	115,2	251	0,2	
		Переплата		0	0	0	16,9	3,5	0	
		Частка переplat у фактичних надходженнях	(%)	0	0	0	14,7	1,4	1	
	Імпорт	Планові надходження		15,7	21,3	27,1	20,2	141	413,1	
		Фактичні надходження		21,1	30,6	54,7	119,6	306,4	88,5	
		Виконання	(%)	134,4	143,7	201,8	592,1	217,3	21,4	
(+/-)	5,4		9,3	27,6	99,4	165,4	-324,6			

¹ Фактичні надходження і переplати протягом січня–червня 2017 року.

Прогнозні показники обсягів виробництва, експорту, імпорту підакцизних товарів на 2011–2014 роки

ЦОВВ	Одиниця виміру	2011 р.			2012 р.			2013 р.			2014 р.		
		Виробництво	Експорт	Імпорт	Виробництво	Експорт	Імпорт	Виробництво	Експорт	Імпорт	Виробництво	Експорт	Імпорт
<i>Спирт</i>													
Мінагрополітики	тис. л	287 000	48 000	-	190 000	15 000	-	210 000	10 000	-	172 500	4 270	-
Мінекономрозвитку	тис. л	-	-	-	200 000	15 000	-	210 000	10 000	-	-	-	-
Мінфін	тис. л	200 000	10 000	-	210 000	15 000	-	210 000	10 000	-	186 000	5 000	-
<i>Лікєро-горілочні вироби</i>													
Мінагрополітики	тис.л	498 700	70 727	-	498 877	80 850	-	513 100	70 020	16 123	464 653	52 782	19 130
Мінекономрозвитку	тис.л	-	-	-	467 000	66 900	16 800	500 000	61 700	29 700	-	-	-
Мінфін	тис. л	541 600	74 000	8 800	467 000	66 900	19 800	500 000	61 700	29 700	434 997	59 664	49 000
<i>Виноробна продукція</i>													
Мінагрополітики	тис. л	206 200	-	-	426 600	225	-	353 539	265	2 925	200 360	-	-
Мінекономрозвитку	тис. л	-	-	-	324 200	38 730	56 400	278 200	41 520	44 800	-	-	-
Мінфін	тис. л	405 550	64 030	27 800	403 200	65 730	22 400	261 000	38 400	32 800	273 042	61 714	34 700
<i>Пиво</i>													
Мінагрополітики	тис. л	2 870 000	280 000	20 000	3 030 000	270 000	35 000	-	-	-	2 982 000	320 000	4 500
Мінекономрозвитку	тис. л	-	-	-	3 100 000	260 000	50 000	3 110 000	300 000	40 000	-	-	-
Мінфін	тис. л	3 120 000	280 000	35 000	3 220 000	285 000	50 000	2 900 000	285 000	40 000	2 736 340	241 760	46 630
<i>Тютюнові вироби</i>													
Мінагрополітики	млн. шт.	103 050	10 299	-	101 900	10 299	4 470	95 528	11 700	4 035	93 943	14 584	3 624
Мінекономрозвитку	млн. шт.	-	-	-	98 000	20 000	4 400	97 000	12 700	3 300	-	-	-
Мінфін	млн. шт.	99 000	10 800	5 000	101 900	10 500	4 470	97 000	12 700	3 300	86 132	17 713	5 243
<i>Паливо</i>													
Міненерговугілля	тис. т	-	-	-	7 600	3 400	6 700	5 500	2 300	6 800	5 430	2 200	6 600
Мінфін	тис. т	7 788	1 162	3 974	4 679	1 200	7 243	4 662	793	6894	3 300	1 770	6 435
<i>Транспортні засоби</i>													
Мінфін	тис. шт.	75	33	145	190	25	176	112	44	279	23	6	103

Прогнозні показники обсягів виробництва, експорту, імпорту підакцизних товарів на 2015–2017 роки

ЦОВВ	Одиниця виміру	2015 р.			2016 р.			2017 р.		
		Виробництво	Експорт	Імпорт	Виробництво	Експорт	Імпорт	Виробництво	Експорт	Імпорт
<i>Спирт</i>										
Мінагрополітики	тис. л	170 000	12 000	-	156 200	35 000	-	116 520	10 720	-
<i>Мінфін</i>	тис. л	175 000	2 000	-	157 000	1 200	-	107 800	5 720	-
<i>Лікєро-горілочні вироби</i>										
Мінагрополітики	тис. л	428 142	71 342	-	429 446	60 913	-	240 530	8 100	5 280
<i>Мінфін</i>	тис. л	308 897	47 667	43 000	295 000	21 400	13 000	240 530	19 170	22 019
<i>Виноробна продукція</i>										
Мінагрополітики	тис. л	153 630	-	-	169 382	-	-	202 470	71 500	25 200
<i>Мінфін</i>	тис. л	143 000	47 838	33 500	180 000	65 800	28 100	199 370	71 731	26 210
<i>Пиво</i>										
Мінагрополітики	тис. л	2 250 000	140 000	42 000	2 160 000	75 000	30 000	1 670 000	90 000	20 000
<i>Мінфін</i>	тис. л	2 250 000	140 000	42 000	2 160 000	75 000	30 000	-	-	-
<i>Тютюнові вироби</i>										
Мінагрополітики	млн. шт.	8 500	17 100	5 800	77 000	17 100	5 800	88 000	24 000	5 000
<i>Мінфін</i>	млн. шт.	86 000	17 500	6 600	85 000	20 000	6 500	95 200	25 100	4 400
<i>Паливо</i>										
Міненерговугілля	тис. т	6 000	1 930	6 430	360*	250	6 420	2 100	350	6 800
<i>Мінфін</i>	тис. т	2 035	210	2 645	1 660	0	6 163	1847	150	7 621
<i>Транспортні засоби</i>										
<i>Мінфін</i>	тис. шт.	46	3	128	4	0	98	3	0	158
<i>Електроенергія</i>										
<i>Мінфін</i>	млн. грн	2 614	-	-	3908	-	-	4 381	-	-