



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 жовтня 2018 року № 27-4

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державною фіскальною службою України не забезпечено ефективного адміністрування податків за результатами діяльності суб'єктів господарювання в сільському господарстві, повноти та своєчасності їх сплати такими суб'єктами.

1.1. Протягом 2016 року і I кварталу 2017 року на спеціальних рахунках сільськогосподарських підприємств, відкритих в установах банків та/або органах Казначейства, акумульовано **27 333,4** млн грн податку на додану вартість (далі – ПДВ).

Через відсутність розробленого ДФС алгоритму відпрацювання суб'єктів господарювання в сільському господарстві, зокрема в частині правомірності перебування на спеціальному режимі оподаткування ПДВ і цільового використання коштів спеціального рахунка, та ефективної взаємодії територіальних органів Казначейства та ДФС, останніми **не забезпечено якісного контролю за правильністю перерахування сільськогосподарськими підприємствами сум ПДВ на спеціальні рахунки та їх використанням**, які, за оцінкою Рахункової палати, перевищували в **2,8** (у 2016 році) і **1,7** разів (у I кварталі 2017 року) суму ПДВ, нараховану (сплачену) до державного бюджету.

Аудитом встановлено випадки перерахування на спеціальні рахунки у 2016 році окремими сільськогосподарськими підприємствами сум ПДВ, які становили від **100 до 200 відс.** задекларованих такими платниками обсягів доходів (виручки) від реалізації товарів (робіт, послуг).

1.2. Неналежна координація роботи ДФС у частині здійснення її територіальними органами контролю за правильністю формування і розподілу сум ПДВ до 01.01.2017 (у період дії спеціального режиму оподаткування ПДВ) призводила до недонадходжень цього податку до державного бюджету.

Так, унаслідок неефективного адміністрування ПДВ територіальними органами ДФС та порушення у 2016 році **108 платниками** – суб'єктами спеціального режиму оподаткування ПДВ норм Податкового кодексу України щодо розподілу сум ПДВ, зокрема за операціями з продукцією тваринництва (за відсутності у таких платників ідентифікованих та зареєстрованих тварин в Єдиному державному реєстрі тварин), державним бюджетом, за розрахунками, **недоотримано 41,2 млн гривень.**

Протягом 2016 року та I кварталу 2017 року суб'єктами спеціального режиму задекларовано **12 221,3 млн грн ПДВ, що підлягали сплаті до державного бюджету,** проте через невжиття територіальними органами ДФС дієвих заходів щодо декларування ПДВ такими платниками, станом на 01.07.2018 залишилися несплаченими до державного бюджету **60,1 млн грн цього податку.**

2. Міністерством аграрної політики та продовольства України належно не забезпечено дієвої державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, що не сприяло сталому розвитку галузі в цілому.

Виробництво продукції тваринництва у 2016 році знизилося на **1,9 відс.**, а продукції рослинництва зросло на **13,9 відс.**, у 2017 році навпаки – на **0,7 відс.** збільшилось виробництво продукції тваринництва та на **4,2 відс.** зменшилось виробництво продукції рослинництва.

У 2017 році за бюджетною програмою за КПКВК 2801580 „Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників” передбачались видатки за двома напрямками: бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції (4 000 млн грн); часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва (550 млн гривень).

Суми бюджетної дотації визначалися ДФС для кожного сільськогосподарського товаровиробника з урахуванням вартості реалізованої продукції та пропорційно сплаченої суми ПДВ. Як наслідок, бюджетну дотацію отримували переважно великі платники податків.

Загалом у 2017 році **15,7 відс.** сільгоспідприємств – суб'єктів спеціального режиму оподаткування ПДВ скористались правом та отримали **4 000 млн грн** бюджетної дотації. Встановлено, що **63,1 відс.** (2 522,5 млн грн) загальної суми дотації отримано **172 платниками** (10 відс. загальної кількості).

У 2018 році у державному бюджеті за вказаною бюджетною програмою коштів на виплату **бюджетної дотації не передбачено,** розподіл видатків здійснено

лише за напрямом „часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва” (945 млн гривень).

Крім того, у I півріччі 2018 року видатки за бюджетною програмою за КПКВК 2801230 „Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств” не здійснювалися, за бюджетною програмою за КПКВК 2801540 „Державна підтримка галузі тваринництва” спрямовано лише 0,6 млн грн, що **не сприяє стимулюванню виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку.**

3. Аудитом встановлено, що державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників через складність та недосконалість механізмів: до 01.01.2017 – спеціальний режим оподаткування ПДВ, а з 01.01.2017 – надання бюджетної дотації, не сприяла суттєвому покращенню їх фінансового стану та збільшенню надходжень до державного бюджету.

Основні показники діяльності сільськогосподарських підприємств свідчать про зменшення протягом 2016–2017 років порівняно з 2015 роком частки прибуткових підприємств у загальній кількості з **89 до 86,7 відс.**, суми прибутку до оподаткування – на **27,8 відс.**, рівня рентабельності – з **30,4 до 18,7 відсотка.**

Протягом періоду, що досліджувався, **кількість суб’єктів господарювання в сільському господарстві, які перебували на обліку в територіальних органах ДФС, постійно зростала, проте лише близько 50 відс. з них були потенційними платниками податків.**

Законодавчі зміни в оподаткуванні ПДВ (диференційна сплата платниками спеціального режиму у 2016 році та сплата ними ПДВ на загальних умовах з 01.01.2017) не сприяли збільшенню **реальних надходжень** до державного бюджету. Так, за оцінкою Рахункової палати, до державного бюджету у 2017 році надійшло на **27,2 та 13,4 відс.** менше загальної суми ПДВ, сплаченої до державного бюджету та **зарахованої** на спеціальні рахунки у 2016 році і 2015 році відповідно.

4. Невстановлення законодавчо визначеної відповідальності платника спеціального режиму оподаткування ПДВ (до 01.01.2017) за недотримання норм Податкового кодексу України не сприяло прозорості розподілу таким платником обсягів перерахування ПДВ до державного бюджету та на відповідні спеціальні рахунки та, як наслідок, повноті та своєчасності сплати цього податку до державного бюджету.

Податковим кодексом України не було передбачено відповідальності платника – суб’єкта спеціального режиму оподаткування ПДВ, зокрема, за: порушення строків для перерахування сум ПДВ з поточного на спеціальний рахунок; неподання або несвоєчасне подання контролюючим органам копії платіжних доручень про фактично зараховані на спеціальний рахунок суми ПДВ за кожний звітний (податковий) період; недотримання норм щодо диференційованого розподілу сум ПДВ на спеціальні рахунки та до державного бюджету залежно від видів операцій із сільськогосподарською продукцією у 2016 році.

Суми ПДВ, які акумулювалися сільськогосподарськими підприємствами на спеціальних рахунках, в розумінні Податкового кодексу України не були грошовими та/або податковими зобов’язаннями. Як наслідок, штрафні (фінансові)

санкції (штрафи) за порушення правил сплати (перерахування) ПДВ до державного бюджету не застосовувались. Також нормативно-правовими актами не було передбачено подання сільськогосподарськими підприємствами до органів ДФС звітності щодо цільового використання зазначених сум ПДВ.

5. Неналежна організація контролю ДФС за територіальними органами призвела до незабезпечення повної і своєчасної сплати до державного бюджету ПДВ і податку на прибуток сільськогосподарськими підприємствами, в окремих випадках – недотримання норм Податкового кодексу України при здійсненні повернення сільськогосподарським підприємствам помилково та/або надміру сплачених податків. Результативність контрольно-перевірочної роботи є низькою.

5.1. Через відсутність системи обліку (узагальнення та аналізу) результатів проведених територіальними органами камеральних перевірок податкової звітності, ДФС під час аудиту надано викривлену інформацію щодо результатів таких перевірок з податку на прибуток.

Неефективна контрольно-перевірочна робота щодо дотримання сільськогосподарськими підприємствами вимог податкового законодавства спричинила, зокрема, **незначний рівень узгодження донарахованих сум грошових зобов'язань та мізерні суми надходжень до державного бюджету.** Так, протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року до державного бюджету за результатами камеральних та документальних перевірок надійшло лише **10,5 та 11,1 відс.** донарахованих сум відповідно.

В адміністративному та судовому порядку платниками оскаржувалися **63,9 відс.** донарахованих сум грошових зобов'язань. За результатами судового провадження **93 відс. рішень прийнято не на користь ДФС.**

5.2. Податковий борг сільськогосподарських підприємств до державного бюджету при зменшенні у 2016 році (на 14,4 відс.) у 2017 році зріс (на 64,3 відс.) за рахунок збільшення з ПДВ в 2,5 рази.

Водночас податковий борг з ПДВ обліковується за кодами, яких немає в класифікації доходів бюджету (14010901, 14011001 і 14011101), затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 „Про бюджетну класифікацію”, при цьому у 2016 році і I півріччі 2018 року за ними **списано 0,6 млн грн ПДВ.**

Також аудитом встановлено неврахування у загальній сумі податкового боргу **84,5 млн грн** податкового боргу з ПДВ та податку на прибуток, який виник 31.08.2014 внаслідок донарахувань за результатами документальної перевірки.

5.3. З недотриманням вимог законодавства (за відсутності підтвердження існування і дослідження достатніх доказів, які б свідчили про наявність загрози виникнення або накопичення податкового боргу) ГУ ДФС у Житомирській області та його підпорядкованими органами прийнято рішення про надання розстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу) з ПДВ платникам податків на загальну суму **0,65 млн гривень.**

Встановлено, що станом на 01.07.2018 в ГУ ДФС у Житомирській області залишається **непогашеними 57,3 відс.** розстрочених сум грошових зобов'язань та **31,2 відс.** нарахованих відсотків за користування розстроченнями.

5.4. Аудитом у ГУ ДФС у Житомирській та Київській областях **встановлено порушення вимог статті 43 Податкового кодексу України**, а саме:

- повернення помилково та/або надмірно сплачених сум податків здійснено за наявності у платників податкового боргу, без врахування терміну виникнення надмірно сплачених сум, що перевищує 1095 днів, на загальну суму **67,3 тис. гривень**;

- не дотримано строків подання висновків до територіальних органів Казначейства про повернення помилково та/або надмірно сплачених грошових зобов'язань на поточні рахунки платників податків в установах банків та в рахунок погашення грошових зобов'язань (податкового боргу) з інших платежів.

5.5. Суб'єктам господарювання в сільському господарстві повернуто 16 749,9 млн грн бюджетного відшкодування ПДВ (44,4 відс. загальних надходжень ПДВ), **74,9 відс.** якого отримано на рахунки **20 підприємств**, більшість з яких протягом 2016–2017 років і I півріччя 2018 року ПДВ не сплачували.

Аудитом встановлено, що під час надання бюджетного відшкодування ПДВ територіальними органами ДФС не дотримано норми статті 200 Податкового кодексу України в частині термінів проведення камеральних та документальних перевірок сільськогосподарських підприємств, за результатами яких відшкодовано **166,5 млн грн ПДВ**, та строків подання висновків про бюджетне відшкодування ПДВ до органів Казначейства на загальну суму **157,9 млн гривень**.

6. Митницями ДФС не забезпечено належного виконання вимог нормативно-правових актів при здійсненні митного оформлення експорту сільськогосподарських товарів, зокрема, аудитом встановлено недотримання Запорізькою митницею ДФС вимог статті 335 Митного кодексу України в частині оформлення 90 експортних митних **декларацій** на загальну суму **2 196,1 млн грн** без зазначення в них відомостей про документи, що підтверджують право володіння, користування та/або розпорядження товарами.

Крім того, неякісне складання та оформлення матеріалів огляду товарів митницями, ненадання належних та аргументованих доказів порушень митних правил при здійсненні платниками експорту сільськогосподарської продукції призводило до прийняття судами рішень на користь платників.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві.

3. Повідомити Генеральну прокуратуру України про правопорушення, передбачені статтею 367 Кримінального кодексу України, які виявлені під час аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві, щодо фактів недонадходжень ПДВ до державного бюджету для вжиття відповідних заходів прокурорського реагування.

4. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання в сільському господарстві надіслати Кабінетові Міністрів України та запропонувати:

у зв'язку із втратою чинності з 01.01.2017 статтею 209 Податкового кодексу України, визнати таким, що втратив чинність, Порядок акумулювання сільськогосподарськими підприємствами сум ПДВ на спеціальних рахунках, відкритих у банках та/або органах, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 11;

доручити:

– Мінагрополітики спільно з Мінфіном та за участі ДФС розглянути питання про проведення щорічного аналізу ефективності надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам для покращення їх фінансового стану та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції;

– Мінфіну вжити заходів для забезпечення ДФС належного обліку податкового боргу суб'єктів господарювання в сільському господарстві з ПДВ за кодами класифікації доходів бюджету, затвердженими наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній фіскальній службі України і рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

– забезпечити:

проведення протягом листопада-грудня 2018 року перевірок сільськогосподарських підприємств, які за відсутності обліку в Єдиному державному реєстрі тварин як власники тварин задекларували до перерахування на свої спеціальні рахунки суми ПДВ за операціями з продукцією тваринництва, що призвело до недонадходжень цього податку до державного бюджету;

вжиття дієвих заходів щодо стягнення задекларованих та несплачених сільськогосподарськими підприємствами сум ПДВ до державного бюджету;

ефективну координацію дій територіальних органів ДФС щодо проведення поглибленого аналізу показників діяльності та відпрацювання податкових ризиків суб'єктів господарювання в сільському господарстві, надання розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу), а також прийняття рішень про повернення з державного бюджету помилково та/або надмірно сплачених податків;

належний облік податкового боргу з ПДВ суб'єктів господарювання в сільському господарстві за кодами класифікації доходів бюджету, затвердженими наказом Мініну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”;

поліпшення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань адміністрування податків за результатами діяльності суб'єктів господарювання в сільському господарстві;

покращення якості митного оформлення товарів, зокрема в митному режимі „експорт (остаточне вивезення)”, у частині контролю за дотриманням заборон при переміщенні задекларованих товарів, визначених чинним законодавством.

6. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан