



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

28.07.2015 № 16-1435

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Яценюку А. П.

Щодо результатів перевірки
Рахункової палати

Шановний Арсенію Петровичу!

Колегія Рахункової палати за підсумками розгляду Звіту про результати перевірки обґрунтованості надання та законності застосування пільг з податку на прибуток підприємствами паливно-енергетичного комплексу повідомляє.

В Україні не створено цілісної та ефективної системи державного контролю за діючими податковими пільгами, встановленими законодавством, не запроваджено методики оцінки державними органами, що ініціюють запровадження галузевих податкових пільг, ефективності їх надання для періодичного контролю витрат і переваг кожної такої пільги. Так, протягом 2013-2014 років жодним державним органом не здійснено оцінку економічної ефективності запровадженої у 2011 році пільги з податку на прибуток для підприємств паливно-енергетичного комплексу (далі – підприємства ПЕК) у сфері виробництва і передачі електроенергії та транспортування і розподілення газу, що реалізують інвестиційні програми, проекти, фінансування яких здійснюється за рахунок суб'єктів природних монополій, виробників електричної та/або теплової енергії, та включають в тарифи на електроенергію інвестиційну складову, необхідну для повернення кредитів, інвестицій, погашення облігацій (боргових цінних паперів), випущених (отриманих) енергогенеруючими компаніями (далі – пільга ПЕК).

У 2013 році скористалося пільгою ПЕК **61** підприємство, а у 2014 році – **35** підприємств ПЕК. Через пільгове оподаткування підприємств ПЕК протягом 2013-2014 років державний бюджет недоотримав майже **2,0 млрд. грн.**, з них **1,5 млрд. грн.** – за рахунок застосування пільги ПЕК, що становило **14,7 відс.** обсягу усіх недонадходжень з податку на прибуток (**9,9 млрд. грн.**) і **92,3 відс.** надходжень цього податку від підприємств, що скористалися пільгою ПЕК (**1,6 млрд. грн.**), а в 2014 році сума пільги ПЕК (**0,7 млрд. грн.**) у **2,1 рази** перевищувала суму надходжень податку на прибуток (**0,3 млрд. гривень**).

Показники діяльності постійних пільговиків ПЕК свідчать, що реального покращення фінансово-господарського стану підприємств ПЕК, які мали пільгове оподаткування у періоді, що перевірявся, не відбулося (лише **41,4 відс.** у 2013 році та **24,1 відс.** пільговиків у 2014 році збільшили прибуток), нарахування та сплата з податку на прибуток за три роки зменшились на **35,2** і **47,8 відс.** відповідно,

переплата зросла на **85,9 відс.**, а збільшення надходжень податку на прибуток у 2013 році відбулось переважно за рахунок запровадження сплати щомісячних авансових внесків з цього податку. У постійних користувачів пільгою ПЕК ріст витрат випереджав ріст доходів, що призвело до загального зниження прибутковості таких пільговиків, а в окремих випадках – виникнення збитків.

Отже, зміцнення фінансового стану підприємств електроенергетики та газової сфери в результаті запровадження податкової пільги у вигляді звільнення від оподаткування прибутку в межах витрат на будівництво (реконструкцію, модернізацію) електромереж, електростанцій, газо-транспортних і газорозподільних підприємств тощо не відбулось, тобто мета запровадження пільги ПЕК не досягнута.

ДФС (Міндоходів) і НКРЕКП (НКРЕ) не взаємодіють під час контролю за виконанням інвестиційних програм підприємствами ПЕК та обміну інформацією про встановлені порушення в частині нецільового та/або неефективного використання інвестиційних коштів.

Нормативно-правова база щодо застосування підприємствами ПЕК пільги з податку на прибуток при виконанні ними схвалених Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики інвестиційних програм та урахуванні витрат у межах інвестиційної складової, необхідної для повернення кредитів, інвестицій, погашення облігацій тощо, була недосконалою, внаслідок чого не здійснено об'єктивної оцінки ефективності надання підприємствам ПЕК такої пільги для поліпшення фінансового стану і розвитку паливно-енергетичного комплексу в Україні в цілому.

Порядок обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1233, посиляється на органи державної влади, які на сьогодні припинили свою діяльність, а нормами Податкового кодексу України не встановлено відповідальності платників податків за несвоєчасно подані або подані з помилками звіти про суми податкових пільг, що ускладнює контроль органів Міндоходів (ДФС) за правомірністю декларування пільги ПЕК підприємствами – платниками податку на прибуток і достовірністю поданої звітності.

ДПС (Міндоходів) несвоєчасно внесено зміни до Довідника податкових пільг. Протягом II півріччя 2011 року, 2012 року та I півріччя 2013 року редакція пільги ПЕК, наведена у довідниках податкових пільг № 59-66, що затверджувалися ДПС, Міндоходів у цей період, не відповідала редакції пункту 154.8 статті 154 Податкового кодексу України.

У податковій звітності з податку на прибуток відсутнє зазначення категорії витрат, на які зменшувався прибуток підприємств ПЕК, наведених в абзацах пункту 154.8 статті 154 Податкового кодексу України, через що не встановлено, за рахунок яких витрат (передбачених інвестиційними програмами або проектами, фінансування яких здійснюється за рахунок суб'єктів природних монополій, або у межах інвестиційної складової) звільнявся від оподаткування прибуток підприємств, що вказали пільгу як підставу для звільнення від оподаткування прибутку.

Нормативними актами НКРЕ не передбачено:

- у формі звіту з виконання інвестиційних програм ліцензіатів з передачі та постачання електроенергії міждержавними та магістральними електричними мережами, затвердженого постановою НКРЕ від 13.12.2012 № 1627, окремого групування витрат на будівництво (реконструкцію, модернізацію) електричних мереж;
- у порядку формування інвестиційних програм газопостачальних, газорозподільних, газотранспортних та газозберігаючих підприємств, затвердженому постановою НКРЕ від 28.11.2011 № 2255, контролю НКРЕ за виконанням ліцензіатами в газовій сфері інвестиційних програм;
- розроблення форми звіту з реалізації проекту реконструкції та модернізації ТЕС, згідно з якою повинна надаватися інформація про виконання такого проекту, визначена в розділі V Порядку підготовки та фінансування проектів з метою реалізації Плану реконструкції теплоелектростанцій і теплоелектроцентралей, затвердженого наказом Мінпаливенерго від 24.05.2006 № 183, і звіту з реалізації такого проекту, передбаченого у розділі 5 Порядку затвердження та коригування інвестиційної складової в тарифі на електричну енергію, схваленого постановою НКРЕ від 18.07.2013 № 999.

НКРЕ не затверджено процедури формування та виконання інвестиційних програм електростанцій і теплоелектроцентралей.

Отже, через недоліки у податковій звітності та звітах з виконання інвестиційних програм не виділено відповідних витрат за переліком робіт і, як наслідок, ускладнено подальший контроль за правильністю декларування підприємствами ПЕК витрат на будівництво (реконструкцію, модернізацію) електромереж, електростанцій, ТЕЦ, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж тощо з метою звільнення від оподаткування прибутку.

Протягом 2013-2014 років НКРЕ та НКРЕКП не забезпечили ефективного виконання інвестиційних програм щодо будівництва (модернізації та реконструкції) міждержавних, магістральних і розподільчих (локальних) електричних мереж, електричних станцій, теплоелектроцентралей, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж, підземних сховищ газу та встановлення лічильників газу населенню; не запровадили дієвого контролю за використанням енергогенеруючими компаніями інвестиційної складової на погашення кредитів інвестицій, облігацій тощо.

Плани фінансування інвестиційних програм щодо будівництва (модернізації та реконструкції) електричних мереж і електростанцій у зазначений період були виконані на **80,4 відсотка**. При цьому частина профінансованих робіт під час такого будівництва не відноситься до категорії промислового. ПАТ „Укргідроенерго” за рахунок інвестиційних коштів у 2014 році проведено реконструкцію існуючих житлових і допоміжних об’єктів на базі відпочинку „Гористе” (профінансовано за рахунок прибутку **2,2 млн. грн.**, або **329,2 відс. плану**); ДП „НАЕК „Енергоатом” профінансовано добудову та введення в експлуатацію житлових будинків у містах-супутниках АЕС на **46,2 млн. грн.**, або **174,3 відс. плану**. Крім того, у 2013 році НКРЕ неповною мірою скоригувало плани фінансування ліцензіатів з виробництва електроенергії, внаслідок чого план фінансування було перевиконано на **10,1 відс. (на 466,7 млн. гривень)**.

Незважаючи на збільшення надходжень на **64,1 млн. грн.** на поточний рахунок із спеціальним режимом використання ПАТ „Донбасенерго” суми

інвестиційної складової на погашення кредитів, НКРЕ не внесено змін до постанови про затвердження величини інвестиційної складової за відповідним інвестиційним проектом.

Міндоходів, ДФС та їх територіальні органи не забезпечили дієвого контролю за поданими підприємствами ПЕК деклараціями з податку на прибуток та звітами щодо сум податкових пільг, а також законності застосування пільги ПЕК.

Положеннями структурних підрозділів Міндоходів і ДФС всупереч пункту 30.8 статті 30 Податкового кодексу України не передбачено прямого закріплення функцій щодо здійснення контролю за правильністю надання та обліку податкових пільг юридичних осіб, а також наданням і законністю застосування пільг з податку на прибуток, у тому числі підприємствами ПЕК, а питання законності застосування пільг платниками податків досліджується тільки під час проведення документальних перевірок у загальному порядку.

Зведена звітність „Про суми податкових пільг”, яка ДФС (Міндоходів) протягом 2013-2014 років надавалась іншим органам державної влади, була завищена на **6,4 млн. грн.**, оскільки налічувала платників податків, які помилково або неправильно вказали код пільги ПЕК, та після надання платниками податків уточнюючих звітів про пільги органами ДФС (Міндоходів) не виправлялася; звірка такої звітності з податковими деклараціями з податку на прибуток і аналіз пільги ПЕК не здійснювалися.

За результатами перевірки Рахунковою палатою ДФС здійснено аналіз правильності застосування підприємствами пільги ПЕК, зокрема, 16.04.2015 розпочато камеральну перевірку ДП „Кіровоградтепло” ТОВ „ЦНТІ УНГА”, яке за 2014 рік помилково задекларувало пільгу ПЕК замість іншої; 17.04.2015 ТОВ „ГК Енергоперспектива” подало уточнюючий звіт про пільги за 2013 рік із зміненним на інший кодом пільги.

Міндоходів і ДФС протягом 2013-2014 років не забезпечили підвищення якості та результативності проведення їх територіальними органами перевірок; на центральному рівні відсутня інформація про виявлені територіальними органами порушення під час здійснення камеральних перевірок підприємств ПЕК, які користувалися пільгою ПЕК.

Упродовж 2013-2014 років з **81** підприємства ПЕК, яке у 2012-2013 роках скористалося пільгою ПЕК, документальні перевірки з питань податку на прибуток проведено на **47**, у тому числі лише на **20** підприємствах досліджувалося питання правомірності застосування пільги ПЕК. При цьому окремі підприємства перевірялись від **5** до **11** разів на рік, а безрезультативні перевірки становили до **71-75 відс.**, зокрема, на ПАТ „ДТЕК Дніпроенерго” і ВАТ „Запоріжжяобленерго”.

Загалом до державного бюджету donараховано **375,5 млн. грн.** податкових зобов'язань і фінансових (штрафних) санкцій з податку на прибуток, у тому числі **188,0 млн. грн.** за неправильне застосування пільги ПЕК, з яких узгоджено з підприємствам ПЕК лише **0,6 відс. (1,1 млн. грн.)** donарахованих сум, що сплачені підприємствами до державного бюджету повністю.

Незважаючи на те, що за результатами адміністративного оскарження більшість скарг платників податків органами ДФС (Міндоходів) не задоволено (скасовано лише **2,3 млн. грн.**), за результатами судового розгляду **17 справ** (щодо

14 підприємств ПЕК) про донарахування контролюючими органами **176,8 млн. грн. (94,0 відс.)** на рівні першої інстанції вже винесено рішення на користь **47,1 відс. підприємств ПЕК (34,2 відс. загальної суми донарахування)**. Основна причина винесення рішень на користь платників за результатами судового розгляду – неврахування контролюючими органами вимог пункту 56.21 статті 56 Податкового кодексу України щодо прийняття рішень на користь платника податку в разі неоднозначного тлумачення тієї чи іншої норми законодавства.

Ураховуючи викладене, Колегія Рахункової палати рекомендує Кабінетові Міністрів України:

- під час розроблення законопроектів про внесення змін до Податкового кодексу України в частині пільгового оподаткування передбачити:

обов'язкове надання суб'єктами господарювання – пільговиками до контролюючих органів необхідних документів, підтверджуючих правомірність застосування тієї чи іншої пільги, а у разі надання пільги за галузевим принципом передбачити контроль витрат і вигод кожної такої пільги як на рівні контролюючого органу, так і на рівні профільного державного органу, що ініціює запровадження пільги;

встановлення відповідальності платників податків за подання звітності про суми податкових пільг з недостовірними даними або з помилками;

- розглянути питання внесення змін до Порядку обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1233, у частині виключення посилань на органи, що на сьогодні припинили свою діяльність, та можливості подання уточненого звіту про суми податкових пільг у разі виявлення помилки в раніше поданому такому звіті з метою його врахування при зведенні та формуванні звітності щодо сум податкових пільг.

Про результати розгляду листа та вжиті заходи просимо поінформувати відповідно до пункту 11 статті 7 Закону України „Про Рахункову палату”.

З повагою

Голова

Р.М. Магута