



РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 24 листопада 2015 року № 9 - 5

м. Київ

Про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році. За результатом розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Вперше за останні роки показник рівня боргової безпеки – співвідношення державного та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту на кінець 2014 року – перевищив встановлену Бюджетним кодексом України допустиму межу, перетнув 70-відсотковий бар’єр і на сьогодні продовжує стрімке зростання.

Приріст боргу внаслідок соціально-економічної нестабільності, військових дій та суттєвої девальвації гривні протягом останніх 2 років становив майже 916 млрд гривень.

У результаті суттєво погіршилися зовнішні оцінки кредитного рейтингу України (окремі – до «вірогідності дефолту»), що створює небезпеку подальшого припинення іноземного інвестування в економіку України.

З метою відновлення фінансової стійкості держави та економічного зростання Мінфін за підтримки Кабінету Міністрів України у 2015 році започаткував процес реструктуризації зовнішнього боргу.

2. Загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець 2014 року становив 1,1 трлн гривень, а за 8 місяців 2015 року він підвищився до 1,5 трлн гривень.

Крім девальвації національної валюти (за 2014 – 2015 роки майже втричі – з 7,993 грн за дол США на 31.12.2013 до 21,185441 грн за дол США на 31.08.2015), причинами зростання боргу стали залучення коштів на фінансування дефіциту бюджету, в тому числі проектів розвитку, рефінансування державного боргу, надання підтримки, зокрема, НАК «Нафтогаз України» та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб і

банкам (АТ «Укрексімбанк» та АТ «Ощадбанк»), а також недонадходження коштів від приватизації державного майна.

2.1 Державні запозичення у 2014 році здійснено загалом на суму майже 322,7 млрд грн, з яких шляхом розміщення цінних паперів – 239,4 млрд грн, у МФО та фінансових установ іноземних держав на суму 83,3 млрд гривень.

У 2015 році тенденція збільшення таких обсягів зберігається щодо довгострокових та середньострокових запозичень у міжнародних фінансових організацій та фінансових установ іноземних держав для фінансування дефіциту бюджету (станом на вересень 2015 року обсяг цих запозичень становив 81,4 млрд грн проти 78,88 млрд грн у 2014 році).

2.2 Державні гарантії у 2014 році надані на загальну суму 17,4 млрд грн, що становить 70 відс. визначеного Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» обсягу. На відміну від попередніх років, вперше гарантії надані лише на реалізацію самоокупних проектів.

Протягом 2014 року обсяг надання державних гарантій було зменшено в 2 рази (з 50 млрд грн до 25 млрд грн) і з урахуванням рекомендації Рахункової палати визначено надання гарантій лише щодо кредитів на реалізацію виключно проектів розвитку (в т. ч. інвестиційних, інфраструктурних).

3. Зростання державного та гарантованого державою боргу призводить до значного збільшення боргових виплат, що в умовах макроекономічної нестабільності створює додаткове навантаження на державні фінанси та знижує рівень боргової безпеки.

3.1 Загальний обсяг погашення та обслуговування державного боргу у 2014 році становив майже 169 млрд грн, а на 2015 рік його запланований обсяг вдвічі збільшено (до 344 млрд грн).

Протягом останніх 2-х років відбувається зростання співвідношення платежів з обслуговування державного боргу до обсягу доходів бюджету (за результатами 2014 року становило 13,4 відс., за січень – жовтень 2015 року – 15,4 відс.), що свідчить про тенденцію подальшого здорожчання обслуговування боргу, переважно через збільшення абсолютної суми боргу.

3.2 У 2014 році порівняно з попереднім 2013 роком значно підвищився (майже у 8 разів до 1,88 млрд грн) загальний обсяг фактично виконаних державою гарантійних зобов'язань, тенденція збільшення державних виплат за гарантійними зобов'язаннями зберігається і в 2015 році.

Це пов'язано з суттєвим збільшенням кількості позичальників гарантованих кредитів (з 2-х до 5), фінансовий стан яких погіршився, в т. ч. через військові дії (ПАТ «Лисичанськвугілля»).

При цьому відповідні зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» стосовно сплаченої понад передбачені обсяги суми (на 0,54 млрд грн) не були внесені.

4. У 2014 році погашення та обслуговування державного боргу Мінфін забезпечив вчасно та в повних обсягах. У той же час передбачені

надходження до бюджету за виконаними державою борговими операціями не забезпечуються своєчасно та у запланованих обсягах.

Бюджет недоотримав понад 59 млн грн (при плані 623,7 млн гривень) як сплату за надані державою гарантії та користування кредитами, залученими державою. Прострочена заборгованість за кредитами, залученими державою та під державні гарантії позичальниками – суб'єктами господарювання, також не повертається до бюджету і навіть за 1,5 роки збільшилася в 2,5 раза (з 15,6 млрд грн до 38,3 млрд грн) при одночасному зменшенні рівня її погашення.

Однією з причин цього є незабезпечення позичальниками використання кредитів у передбачених обсягах, збільшення кількості боржників, в т. ч. через припинення ними діяльності, а також знецінення національної валюти.

5. Зростання до загрозливих параметрів боргового навантаження крім зовнішніх чинників зумовлюється також неповнотою системи нормативно-організаційного забезпечення.

5.1 На виконання конституційної норми рішенням Верховної Ради України, прийнятим у 2015 році, передбачено підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо державного внутрішнього і зовнішнього боргу України.

У той же час, незважаючи на унормування Бюджетним кодексом України наприкінці 2014 року ряду процедур (що було здійснено у т.ч. на виконання пропозицій Рахункової палати), їх запровадження затримується і в 2015 році, крім введення обмеження у наданні державних гарантій для кредитів, які повертаються за рахунок коштів державного бюджету.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» не визначено граничного обсягу гарантованого державою боргу.

5.2 У 2015 році, на відміну від 2014, було вжито заходи для покращення організації системи управління боргом, однак функціонування створених Урядом відповідних дорадчих органів на належному рівні не забезпечено, а виконання запроваджених процедур не завершено.

Прийнятими урядовими рішеннями залучено міжнародну компанію «Lazard Freres SAS» (Франція) як фінансового радника Мінфіну щодо здійснення правочинів з державним боргом та гарантованим державою боргом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 130-р), призначено уповноваженого з питань управління державним боргом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2015 № 205-р), функції та завдання з координації роботи щодо запозичень МФО зосереджено в єдиному центральному органі виконавчої влади – Мінфіні (постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 387). Проте всупереч урядового рішення внесення змін до нормативних актів, якими встановлені процедури цих запозичень, протягом 5 місяців Мінфіном не здійснено, чим створено ризик належного виконання процедур залучення та використання запозичень МФО.

Незважаючи на те, що Комісією з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, та Міжвідомчою робочою групою із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії, розглянуті питання щодо стану простроченої заборгованості та визначено проблемні гарантовані проекти, однак не забезпечено надання пропозицій, зокрема щодо стягнення й погашення заборгованості, удосконалення системи контролю за реалізацією гарантованих проектів.

Міжвідомчий порядок здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, його оперативного обліку та оперативного обліку заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, залучених державою або під державні гарантії, яким встановлено процедури обміну документами між Мінфіном та Казначейством щодо платежів з боргу та його обліку, не приведений у відповідність з вимогами Бюджетного кодексу України. Як наслідок, обмін інформацією стосовно виконання державою гарантійних зобов'язань та заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, залишається недосконалим.

5.3 З метою забезпечення економічної безпеки держави та захисту її інтересів у зв'язку з погашенням та обслуговуванням державного, гарантованого державою та місцевого боргу Мінфін у 2015 році запровадив процедуру реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України прийняли значну кількість нормативних актів, включаючи внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, законів України про державний бюджет, цінні папери.

Механізм здійснення правочину з переведення місцевого боргу (Київської міської ради) до державного боргу відсутній, строк надання кредиторам пропозицій обміну щодо розміщення нових облігацій зовнішніх державних позик та державних деривативів чітко не визначений, що створює ризики для завершення правочину у заплановані терміни (01.12.2015) та отримання очікуваного ефекту.

5.4 Окремі питання політики управління державним боргом ураховані в Меморандумі про економічну та фінансову політику в рамках нової чотирирічної Програми розширеного фінансування (EFF) з МВФ (в тому числі проведення реструктуризації зовнішнього боргу та перенесення боргового навантаження з 2015 – 2018 років). У той же час розроблення та прийняття у 2014 році стратегічних документів, які містять показники боргу та його управління, здійснено з недоліками та порушеннями нормативних актів, а розроблення таких документів на 2015 рік не було доведено до логічного завершення. Зазначене не сприяє ефективному управлінню державним боргом.

Хоча Мінфіном були розроблені та Урядом схвалені Основні напрями бюджетної політики на 2015 та 2016 роки відповідно, які містили заходи

управління боргом, однак за результатами їх розгляду Верховною Радою України повернені на доопрацювання.

Усупереч Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978), та Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815), розроблення середньострокової стратегії управління державним боргом у 2014 та 2015 роках, а також Програми управління державним боргом на 2015 рік Мінфіном не забезпечено.

Однією з причин є дестабілізація фінансово-економічної ситуації у 2014 році, девальвація національної валюти, що мало негативний вплив на реалістичність прогнозів, та визначена керівництвом Мінфіну недоцільність затвердження у 2015 році стратегічних документів до завершення реструктуризації боргу.

6. В умовах несприятливих економічних факторів основна мета управління державним та гарантованим державою боргом – мінімізація ризиків у 2014 році – не була досягнута.

6.1 Для цілей управління боргом застосовувалася Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013 – 2015 роки, затверджена Урядом у квітні 2013 року, однак Мінфін не забезпечив повноти встановлених нею показників боргу (включаючи його обслуговування та погашення) та заходів з її виконання (зокрема, відсутні заходи з управління коштами єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків). Стратегічними документами Уряду та Мінфіну показники ризиків управління державним боргом були визначені у неповному обсязі та з різними допустимими (граничними) значеннями, чим було створено передумови незабезпечення їх належного контролю та оцінки (щодо ризиків ліквідності, бюджетного та рефінансування).

Як наслідок, станом на кінець 2014 року з 5-ти ризиків з управління боргом лише відсотковий ризик зменшився (завдяки зростанню частки боргу з фіксованою ставкою, в основному, через збільшення обсягів запозичень у міжнародних фінансових організацій).

При цьому показники очікуваних результатів управління державним боргом не були досягнуті. Зокрема, не збільшена частка державного боргу в національній валюті (через несприятливу кон'юнктуру внутрішнього ринку державних цінних паперів), не зменшено співвідношення обсягу виплат з обслуговування до доходів державного бюджету (через значну частку платежів в іноземних валютах, курс яких суттєво збільшився).

6.2 Зважаючи на те, що Мінфіном вживалися заходи для посилення контролю за ризиками щодо надання гарантій (неодноразові звернення до позичальників гарантованих кредитів та інформування Уряду), результативності таких заходів не досягнуто.

Звітування відповідальними органами влади Мінфіну про гарантовані кредити здійснюється не у повних обсягах (без висвітлення проблемних питань відповідних проектів), а в 2015 році частина органів влади (Мінінфраструктури, Держводагентство) не звітувала взагалі. Також не проводиться передбачена переоцінка ринкової вартості майнового забезпечення позичальників кредитів за переважною більшістю гарантованих проектів.

Як наслідок, зокрема створено ризик втрати можливості залучення коштів гарантованих кредитів в обсязі 5,2 млрд дол США для фінансування проектів щодо заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування (позичальник – НАК «Нафтогаз України») та проектів сільського господарства (Державна продовольчо-зернова корпорація України).

7. Планування запозичень та надання державних гарантій здійснено Мінфіном з недоліками та порушеннями вимог нормативних актів. Це призвело до необхідності здійснення неодноразових коригувань відповідних бюджетних показників.

Прогнозні документи не містили розрахунків показників фінансування бюджету за рахунок зовнішніх запозичень на 2014 рік. Всупереч вимогам Бюджетного кодексу України (ст. 38) у документах, що мають надаватися разом з проектами законів про бюджет, у 2014 та 2015 роках не були наведені умови державних запозичень (у пояснювальних записках) та дані про запозичення до загального фонду державного бюджету, зокрема щодо боргових цінних паперів, системних позик, позик від іноземних держав (у програмах фінансування).

У порушення Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027), до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» включено дані щодо державних запозичень у МФО (на суму майже 29 млн грн) за відсутності рішень Уряду про залучення таких коштів, натомість за наявності документів про збільшення очікуваної суми державних запозичень від МФО (на 31 млн грн) внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» (додаток № 9) не забезпечено.

Разом з тим документи щодо внесення змін до планових запозичень та надання гарантій (зокрема, пояснювальні записки до законів про такі зміни) не містили будь-яких розрахунків відповідних сум, зокрема щодо випуску ОВДП у 2014 році для надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та капіталізації АТ «Ощадбанк» та АТ «Укресімбанк» (загальний планований обсяг 21,5 млрд грн), а також надання гарантій у 2015 році для створення стабілізаційного (резервного) енергетичного фонду (до 1 млрд дол США). При цьому надання обґрунтування, зокрема щодо капіталізації банків, нормативно врегульовано лише з 2015 року.

8. Державні запозичення у 2014 році здійснені в обсягах запланованої суми, яка була вдвічі збільшена протягом року. Половина обсягу запозичених коштів спрямована на фінансування дефіциту бюджету шляхом зарахування до його загального фонду (165 млрд грн), решта запозичень мала цільове спрямування (158 млрд грн).

8.1 Інформування Кабінету Міністрів України та Мінфіну кінцевими отримувачами державних запозичень, що мають визначене цільове спрямування, не забезпечується у повних обсягах, в тому числі через нормативну невизначеність відповідного звітування стосовно використання коштів від цільових ОВДП.

При цьому 87 відс. обсягу цільових ОВДП у 2014 році було спрямовано на поповнення статутних капіталів НАК «Нафтогаз України», АТ «Ощадбанк» та АТ «Укресімбанк» і підтримку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (загалом 123,3 млрд гривень), що фактично є бюджетною підтримкою цих установ.

8.2 Залучення запозичень міжнародних фінансових організацій, а також їх використання на реалізацію проектів економічного і соціального розвитку України центральними органами виконавчої влади, відповідальними за такі проекти, здійснено не за показниками, встановленими Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік».

Фактично залучено позик міжнародних фінансових організацій в обсязі 71 відс. запланованого (4,39 млрд гривень). Про цьому найменші обсяги залучення позик у ЄІБ (11 відс), не відбулося взагалі вибірки коштів цього кредитора для фінансування проектів в енергетичному секторі.

У той же час, кошти позик в рамках трьох із 14-ти відповідних бюджетних програм, відкритих для реалізації проектів, взагалі не освоєні. У результаті невикористаними залишилися 150,3 млн грн. За 3 місяці до завершення 2015 року фактично залучено лише третину від запланованої суми.

Як наслідок, протягом 2014 – 2015 років строки закриття позик третини проектів продовжені у середньому на 3 роки, а через незадовільну вибірку коштів сума сплачених у 2014 році кредиторам комісій за зобов'язаннями розрахунково становила 5,6 млн грн, що є додатковими витратами державних коштів (з яких 1,6 млн грн бюджетні кошти).

Основними причинами цього стали незабезпечення відповідальними органами належної організації роботи за проектами (зокрема, щодо своєчасного виконання контрактів), а у 2015 році – послаблення контролю і координації діяльності щодо позик МФО в цілому через незавершення процедур, зокрема щодо такої координації.

9. Річні звіти стосовно державного та гарантованого державою боргу за 2014 рік складені та подані відповідним державним органам своєчасно і в повному обсязі. Окремі показники, відображені у звітах щодо боргових операцій, що надаються у складі Річного звіту про виконання бюджету, не узгоджені між собою.

Загалом ця звітність відповідає нормативним актам України та документам щодо здійснених боргових операцій і підтверджена відповідними платіжними документами. Однак звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії, є неповним (зокрема щодо сум пені та відсотків за надання гарантії, а також переліку боржників).

Не забезпечено достовірності та повноти даних щодо граничного обсягу державного боргу та загальної суми фактично наданих гарантії, наведених у Річному звіті про виконання державного бюджету («Інформація про стан нормативно-правового забезпечення окремих норм Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік»).

У звітних даних Мінфіну та звітах НБУ показник державного зовнішнього боргу містить розбіжності (на 1,5 млрд дол США) через облік НБУ ОВДП, які перебувають у власності нерезидентів як зовнішній борг. Така невідповідність створює ризик викривленого сприйняття, зокрема зовнішніми кредиторами та рейтинговими агентствами, інформації щодо стану державного боргу взагалі.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році затвердити.

2. Поінформувати про результати аудиту Верховну Раду України та Раду Національної безпеки і оборони України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- прискорити доопрацювання проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік;
- опрацювати питання доцільності впровадження системи оцінки ефективності управлінських рішень у сфері державного та гарантованого державою боргу;
- забезпечувати надання всіх розрахунків щодо показників державного та гарантованого державою боргу до проекту закону про державний бюджет для проведення його якісної експертизи, а також при внесенні змін до закону про бюджет;
- під час прийняття рішень щодо випуску та розміщення цільових цінних паперів розглянути питання механізму звітування про використання коштів, отриманих суб'єктами господарювання від розміщення таких цінних паперів;
- розглянути на засіданнях Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою, питання

списання заборгованості позичальників – юридичних осіб, щодо яких припинено державну реєстрацію;

- прискорити внесення відповідних змін до нормативних актів Кабінету Міністрів України, якими регулюються процедури запозичень у міжнародних фінансових організацій;
- опрацювати питання щодо доцільності збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» за рахунок боргових операцій;
- доручити Міненерговугілля, Мінагрополітики та Мінфіну вжити терміново заходів для забезпечення ефективного використання кредитів, залучених під державні гарантії, для реалізації проектів щодо заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування та проектів у сільському господарстві.

4. Направити рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту Міністерству фінансів України для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запропонувати:

- за результатами реструктуризації частини зовнішнього боргу розробити середньострокову стратегію управління боргом;
- покращити здійснення оцінки ризиків та створити систему попередження негативного впливу ризиків щодо управління державним та гарантованим державою боргом з метою їх своєчасної мінімізації;
- разом з Казначейством забезпечити повноту бюджетного звітування про стан погашення простроченої заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати на офіційному веб-сайті Рахункової палати відповідно до вимог Закону України «Про Рахункову палату» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Голова Рахункової палати

Р. М. Магута