



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 червня 2019 року № 14-4

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності планування і прогнозування неподаткових надходжень до державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності планування і прогнозування неподаткових надходжень до державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Планування та прогнозування доходів Державного бюджету України на 2016–2019 роки, у тому числі неподаткових надходжень, і розроблення проектів законів про Державний бюджет України на ці роки відбувалося за відсутності Основних напрямів бюджетної політики та схвалених Верховною Радою України основних цілей і пріоритетів бюджетної політики на наступний бюджетний рік.

Аудит засвідчив, що складений Міністерством фінансів України прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подавався Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України разом з проектами законів про Державний бюджет України на 2016–2019 роки, але уточнений на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України на відповідний рік прогноз державного бюджету в порушення вимог статті 21 Бюджетного кодексу України Кабінетом Міністрів України не схвалювався.

2. Нормативно-правове регулювання планування і прогнозування доходів державного бюджету, у тому числі неподаткових надходжень, недосконале та неузгоджене:

– Класифікація доходів бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, щодо видів неподаткових надходжень не відповідає нормам Бюджетного кодексу України.

Так, згідно зі статтею 9 Бюджетного кодексу України до неподаткових надходжень належать доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження.

Водночас згідно з Класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, неподаткові надходження (ККДБ 20000000) поділяються на чотири групи: доходи від власності та підприємницької діяльності (ККДБ 21000000); адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності (ККДБ 22000000), інші неподаткові надходження (ККДБ 24000000) та власні надходження бюджетних установ (ККДБ 25000000);

– згідно із законами про Державний бюджет України на 2018 і 2019 роки Кабінету Міністрів України доручалось підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законодавства, що регулює орендні відносини і діяльність господарських товариств, передбачивши норму, відповідно до якої передача в оренду державного майна здійснюється виключно на конкурсних засадах із спрямуванням орендної плати до Державного бюджету України в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України для державного майна. На дату завершення аудиту проект Закону України „Про оренду державного та комунального майна” у Верховній Раді України не зареєстровано;

– до наказу Міністерства фінансів України від 27.07.2011 № 948 „Про поліпшення роботи з прогнозування та виконання показників дохідної частини Державного бюджету” не вносилися зміни в частині організації роботи з прогнозування та аналізу виконання показників надходжень до бюджету за податками, зборами, а також неподатковими надходженнями за кодами бюджетної класифікації, незважаючи на внесення змін до структури апарату Міністерства та до бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”.

Міністерством фінансів України під час проведення аудиту затверджено наказ від 24.05.2019 № 213 „Про поліпшення роботи з прогнозування та виконання показників дохідної частини бюджету”, згідно з пунктом 4 якого наказ Міністерства фінансів України від 27.07.2011 № 948 „Про поліпшення роботи з прогнозування та виконання показників дохідної частини Державного бюджету” визнано таким, що втратив чинність.

3. Аудит засвідчив, що Міністерством фінансів України не забезпечено:

– обґрунтованого та результативного прогнозування неподаткових надходжень до Державного бюджету України, що призводило до суттєвих щорічних відхилень прогнозних показників неподаткових надходжень від планових і фактичних неподаткових надходжень до державного бюджету. Прогнозний обсяг неподаткових надходжень, визначений у проектах законів про Державний бюджет України на 2016–2018 роки, які подавалися до

Кабінету Міністрів України, загалом на 50,0 млрд грн (14,5 відс.) менший, ніж планові показники неподаткових надходжень, затверджені законами України про Державний бюджет України на 2016–2018 роки, і на 101,9 млрд грн (25,7 відс.) менший фактичних неподаткових надходжень, що негативно впливало на процес управління бюджетними коштами. Загальний обсяг неподаткових надходжень за 2016–2018 роки становить майже 400 млрд грн, або 17 відс. всіх доходів державного бюджету;

– розроблення методичних рекомендацій прогнозування більшості видів неподаткових надходжень за кодами бюджетної класифікації. Встановлено, що, зокрема, прогнозування показників доходів за ККДБ 24000000 „Інші неподаткові надходження” здійснювалось методом екстраполяції (множення очікуваного показника у поточному році на розрахунковий середній відсоток його зростання за попередні роки). Водночас у зв'язку із застосуванням такого методу розрахунку є ризики повторення в наступних роках негативних тенденцій виконання показників державного бюджету щодо неподаткових надходжень минулих періодів;

– здійснення детальних розрахунків прогнозних показників у розрізі окремих видів доходів бюджету.

Так, прогнозування показників частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань здійснювалось без розрахунків надходжень до державного бюджету цього платежу в розрізі бюджетоутворюючих державних унітарних підприємств, яким згідно з постановами Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138, зменшено норматив відрахування (з 75 до 30; 45; 50 відс.) частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств (за винятком окремих державних унітарних підприємств).

Під час контрольного заходу за розрахунками встановлено, що недонадходження до державного бюджету через зниження нормативу відрахувань частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств протягом 2016–2018 років становили понад 3 млрд гривень.

У грудні 2016 року внесено зміни до Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” і збільшено на 2,05 млрд грн за відсутності розрахунків (лише на підставі наявних переplat за 11 місяців 2016 року) планові показники за ККДБ 21010000 „Частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність”.

При опрацюванні проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” обсяг прогнозних надходжень за цим кодом бюджетної класифікації збільшено на 1,48 млрд грн без надання обґрунтованих розрахунків.

Не підтверджено розрахунками Міністерства фінансів України збільшення надходжень до загального фонду державного бюджету за ККДБ 21010000 „Частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність” під час розгляду та прийняття Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” загалом на суму 1,0 млрд грн, у тому числі 0,63 млрд грн включено з недотриманням рекомендацій, наданих у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо внесення змін до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” з метою забезпечення збалансованості бюджетних показників;

– виконання рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, наданих, зокрема, у рішеннях про розгляд звітів за результатами контрольних заходів, що здійснювалися у 2016–2018 роках. Не вирішено питання справляння частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств, затвердження форми уточнюючого розрахунку частини чистого прибутку (доходу), що підлягає сплаті до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями для надання права платнику коректного виправлення самостійно виявлених помилок, здійснення заходів щодо погашення боргу за таким платіжем; не затверджено методики прогнозування надходжень до державного бюджету від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном (рішення від 27.09.2016 № 18-2, від 28.02.2017 № 6-4, від 27.06.2017 № 13-5, від 28.11.2017 № 24-6 та від 25.09.2018 № 24-5).

Прогнозування окремих видів неподаткових надходжень до державного бюджету здійснювалося на підставі положень неприйнятих нормативно-правових актів. Так, прогнозний показник доходів на 2018 рік за ККДБ 22013000 „Плата за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” розраховано в сумі 352,4 млн грн на підставі проекту постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей”.

Водночас прогнозування неподаткових надходжень за шістьма кодами бюджетної класифікації, що формували загальний обсяг надходжень за ККДБ 24000000 „Інші неподаткові надходження”, не здійснювалося.

4. Встановлено, що Міністерством фінансів України не забезпечено належної взаємодії з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною фіскальною службою України і Фондом державного майна України під час прогнозування надходжень до державного бюджету частини чистого прибутку державних унітарних підприємств, дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частини) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, і

надходжень від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснювало прогнозування надходжень дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, використовуючи показники проектів фінансових планів. Як наслідок, прогнозні показники надходжень дивідендів господарських товариств у проектах законів про Державний бюджет України на 2016–2019 роки базувались на показниках, які надалі змінювались, що призвело до перевиконання цього платежу на 17,7 млрд гривень.

Так, понад 80 відс. загальної суми надходжень дивідендів господарських товариств за 2016–2018 роки становлять дивіденди НАК „Нафтогаз України” (42,9 млрд гривень). Водночас фінансові плани Компанії затверджувалися рішеннями Кабінету Міністрів України з недотриманням встановлених термінів на понад 11 місяців. На 2018 рік фінансовий план НАК „Нафтогаз України” рішенням Кабінету Міністрів України не затверджено.

Аудит засвідчив, що через відсутність чіткої координації роботи з Державною фіскальною службою України прогнозні показники неподаткових надходжень Міністерства фінансів України на 2017 рік були більші від пропозицій щодо неподаткових надходжень, наданих Державною фіскальною службою України, майже на 1 млрд грн, а на 2018 рік – менші на 3,7 млрд гривень.

Не врегульовано питання справляння Державною фіскальною службою України боргу з частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств, оскільки цей платіж не є податковим і не належить до переліку загальнодержавних податків та зборів чи місцевих податків, визначених статтями 9 і 10 Податкового кодексу України. Стягнення боргу з цього платежу можливе лише у судовому порядку. Станом на 01.01.2019 борг з частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств становив 0,86 млрд грн, отже, залишаються ризики недонадходження цього платежу до державного бюджету.

Фондом державного майна України прогнозні показники надходжень від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном надсилалися до Міністерства фінансів України без належних обґрунтувань. Як наслідок, у процесі виконання Державного бюджету України у 2016 і 2018 роках відбувалося перевиконання планових показників цих надходжень, визначених законами про Державний бюджет України на 2016 і 2018 роки, на 413,7 млн грн (67,3 відс.) і на 445,6 млн грн (44,6 відс.) відповідно, у 2017 році – недовиконання на 544,1 млн грн (34 відсотки).

5. Міністерством фінансів України і Національним банком України не забезпечено якісного, узгодженого прогнозування надходжень частини прибутку до розподілу НБУ, що підлягає перерахуванню до Державного бюджету України, оскільки чинним законодавством (частина

дев'ята статті 45 Бюджетного кодексу України і стаття 5¹ Закону України „Про Національний банк України”) передбачено, що остаточно обсяг таких надходжень визначається після затвердження державного бюджету на відповідний бюджетний період і настання цього періоду.

За результатами перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат і зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2017 рік, проведеної Рахунковою палатою у 2018 році (звіт розглянуто та затверджено на засіданні Рахункової палати 29.11.2018 № 30-2), встановлено: незважаючи на визначений Законом України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” плановий показник в сумі 50,5 млрд грн, НБУ перераховано до державного бюджету 44,6 млрд гривень. Такий обсяг визначено у консолідованій фінансовій звітності НБУ за 2017 рік, яку підтверджено 11.04.2018 зовнішнім аудитом (фірма Deloitte) та затверджено Радою НБУ 13.04.2018.

6. Головні розпорядники бюджетних коштів, керуючись частиною четвертою статті 23 Бюджетного кодексу України, ухвалювали рішення про збільшення обсягів показників власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду бюджету після прийняття закону про Державний бюджет України на відповідний рік, що призводило до щорічних неврахованих резервів доходів державного бюджету. Так, Законом України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” власні надходження бюджетних установ затверджено в обсязі 19,0 млрд грн, а фактичні надходження становили 34,1 млрд грн, перевиконання – 15,0 млрд гривень. У 2017 і 2018 роках перевиконання становило 13,3 і 20,5 млрд грн відповідно.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності планування і прогнозування неподаткових надходжень до державного бюджету затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності планування і прогнозування неподаткових надходжень до державного бюджету поінформувати Верховну Раду України та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

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

3.1. Доручити Міністерству фінансів України розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів щодо внесення змін до:

– Бюджетного кодексу України в частині:

визначення власних надходжень бюджетних установ як окремої групи неподаткових надходжень;

спрямування до доходів загального фонду державного бюджету частини обсягів власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення відповідних показників, затверджених законом про Державний бюджет України;

розширення підстав для внесення змін до закону України про Державний бюджет України з метою збалансування показників державного бюджету в разі відхилень фактичних показників надходжень коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”, від запланованих показників;

– Податкового кодексу України щодо врегулювання питання здійснення контролюючими органами контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань до Державного бюджету України;

– Закону України „Про управління об'єктами державної власності” щодо врегулювання питання здійснення контролю органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати до Державного бюджету України частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань.

3.2. Доручити Фонду державного майна України та іншим заінтересованим органам прискорити розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до законодавства, що регулюють орендні відносини та діяльність господарських товариств, у частині здійснення передачі в оренду державного майна виключно на конкурсних засадах із спрямуванням орендної плати до Державного бюджету України в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

3.3. Вжити заходів щодо здійснення Державною аудиторською службою України державних фінансових аудитів у частині підтвердження цільового використання вивільнених коштів протягом 2016–2018 років державними унітарними підприємствами відповідно до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138. Про результати проведених заходів поінформувати Рахункову палату.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству фінансів України і з метою підвищення якості прогнозування рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, для забезпечення якісного, обґрунтованого прогнозування та планування неподаткових надходжень до державного бюджету;

– розробити та затвердити Методику прогнозування надходжень до державного бюджету від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;

– внести зміни до Методичних рекомендацій прогнозування обсягу надходження коштів, отриманих за вчинення консульських дій, затверджених заступником Міністра фінансів України Кравцем А. М. 14.03.2009, і Методики прогнозування надходжень по іншим платежам, затвердженої заступником Міністра фінансів України Мярковським А. І. 10.04.2009, з метою приведення їх у відповідність із чинним законодавством,

удосконалення окремих положень, а також врахування чинників, що можуть мати вплив на надходження до державного бюджету;

– затвердити форму уточнюючого розрахунку частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань;

– забезпечити належну взаємодію з органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, в частині координації роботи під час планування та прогнозування неподаткових надходжень.

5. Надіслати рішення Рахункової палати Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та рекомендувати розглянути питання удосконалення порядку складання і затвердження фінансових планів шляхом внесення змін до законодавства в частині посилення відповідальності в разі несвоєчасного затвердження фінансових планів суб'єктів господарювання, а також сплати відповідних платежів до державного бюджету.

6. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан