



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 липня 2023 року № 15-1

Про розгляд Звіту про результати аналізу позик, що залучалися до державного бюджету у 2022 році від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу позик, що залучалися до державного бюджету у 2022 році від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

За підсумками обговорення Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. У 2022 році міжнародна спільнота для надання підтримки Україні використовувала різні фінансові інструменти (цільові фонди, гарантії та паралельне фінансування), що забезпечило залучення коштів позик до державного бюджету, зокрема загального фонду, для спрямування на першочергові потреби. До державного бюджету від зовнішніх кредиторів отримано 612,2 млрд грн, або 83,7 відс. плану, в тому числі до загального фонду – 564,2 млрд грн, або 94,1 відс., спеціального – 48,0 млрд грн, або 36,6 відсотка.

Найбільше коштів одержано від міжнародних фінансових організацій (далі – МФО) – 80,3 відс. зовнішніх запозичень.

Зовнішні запозичення отримано на довгостроковий період. Так, більше чверті отриманих до загального фонду кредитів (позик) надано на понад 20 років. Середньозважена вартість державних зовнішніх запозичень у 2022 році становила 2,3 відс. річних.

До загального фонду зараховано кошти кредитів (позик) за інвестиційними проєктами, зокрема такі, що передбачались у спеціальному фонді, на суму 88,4 млрд грн, або 15,7 відс. загального обсягу запозичень до загального фонду.

Реєстр проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО, не містить інформації щодо двох системних проєктів, за якими від Міжнародного банку реконструкції та розвитку надійшло 15,3 млрд гривень. Створення реєстру інвестиційних проєктів, що реалізуються за рахунок кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ, за якими у 2022 році отримано 41,8 млрд грн, не передбачено. У результаті інформація про ініціювання, підготовку і реалізацію всіх проєктів, щодо яких залучені кредити (позики), є неповною.

В інформації щодо кредитів (позик), які залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, отримані кошти від Credit Agricole Corporate and Investment Bank у сумі 2,8 млрд грн відображено як надходження від Уряду Французької Республіки, що необ'єктивно висвітлює дані про виконання державного бюджету.

2. Питання здійснення державних зовнішніх запозичень, у тому числі кредитів (позик) від МФО, врегульовано Конституцією України, Бюджетним кодексом України (далі – БКУ), законами України й іншими нормативно-правовими актами. Чинна нормативно-правова база загалом забезпечує виконання завдання реалізації державної фінансової політики у сфері залучення державних зовнішніх запозичень, зокрема кредитів (позик) від МФО, органів управління іноземних держав, іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ.

При цьому не виконано ухвалене Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) ще у лютому 2020 року рішення про створення Боргового агентства як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом і гарантованим державою боргом. До початку діяльності такого органу повноваження і функції управління державним боргом та гарантованим державою боргом, у тому числі залучення кредитів (позик), здійснює Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну боргову політику.

3. Залучення зовнішніх запозичень передбачене й обґрунтоване у прогнозних документах на середньостроковий період і проєкті закону про державний бюджет на відповідний рік. При цьому в Бюджетній декларації на 2022 – 2024 роки не визначено обсягів залучення до загального фонду державного бюджету коштів від державних запозичень, зокрема зовнішніх, але передбачено обсяг фінансування за борговими зобов'язаннями (внутрішні та зовнішні запозичення без урахування погашення державного боргу).

У поданому КМУ законопроєкті „Про Державний бюджет України на 2022 рік” не планувалось отримання до загального фонду державного

бюджету коштів позик за системними й інвестиційними проєктами, що фактично надійшли у 2022 році.

4. Вибірковим аналізом встановлено, що Мінфін порушив терміни подання інформації, передбачені у пункті 45 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою КМУ від 27 січня 2016 року № 70 (далі – Порядок 70). Зокрема, інформація за півріччя і рік надіслана КМУ й Офісу Президента України 9 серпня 2022 року і 10 лютого 2023 року, тоді як така інформація має подаватися щопівроку до 30 числа наступного місяця, щороку до 30 січня.

Крім того, Мінфіном надіслано КМУ й Офісу Президента України звіти про виконання планів підготовки інвестиційних проєктів і про виконання планів реалізації інвестиційних проєктів, хоча Порядком 70 передбачено подання одного звіту про виконання планів підготовки та реалізації інвестиційних проєктів.

Аналізом звітів про виконання планів підготовки інвестиційних проєктів і про виконання планів реалізації інвестиційних проєктів за 2022 рік встановлено: в окремих випадках у порушення вимог пункту 45 Порядку 70 Мінфін не надав пропозицій щодо вирішення проблемних питань за наявності невиконаних або виконаних частково заходів, зокрема, за проєктами:

„Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій) II” – щодо 6 із запланованих 7 заходів;

„Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей” – щодо 2 із запланованих 54 заходів;

„Додаткове фінансування проєкту „Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей” – щодо 4 із запланованих 88 заходів;

„Доступ до довготермінового фінансування” – щодо 2 із запланованих 4 заходів;

„Програма з відновлення України” – щодо 3 із 6 запланованих заходів;

„Основний кредит для аграрної галузі – Україна” – щодо 2 із запланованих 4-х заходів;

„Основний кредит для малих та середніх підприємств та компаній з середнім рівнем капіталізації” – щодо 3 із запланованих 4-х заходів.

5. У державному бюджеті передбачені видатки і надання кредитів на реалізацію інвестиційних проєктів за бюджетними програмами, коди програмної класифікації яких не відповідають структурі кодування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, затвердженій наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11. Це ускладнює відстеження всіх бюджетних програм, спрямованих на реалізацію інвестиційних проєктів за рахунок залучених коштів кредитів (позик).

6. При цьому визначені в угодах з кредиторами напрями спрямування кредитів (позик) є умовними, оскільки згідно з БКУ надходження загального фонду не мають цільового спрямування.

Неповне проведення видатків і надання кредитів спеціального фонду державного бюджету за бюджетними програмами, що реалізуються за рахунок коштів кредитів (позик), зумовлено ускладненнями при реалізації деяких проєктів в умовах воєнного стану і спрямуванням частини кредитних коштів до загального фонду державного бюджету для проведення першочергових видатків.

7. У 2022 році, порівняно з 2021 роком, обсяг отриманих до загального фонду державних зовнішніх запозичень зріс у 2,9 раза, що дало змогу забезпечити здійснення насамперед витрат на виплату заробітної плати працівникам державних установ, соціальний захист, охорону здоров'я. При цьому обсяг державного зовнішнього боргу збільшився в 1,8 раза – до 2 трлн 325,4 млрд гривень.

У результаті значних запозичень у 2022 році обсяги платежів на погашення й обслуговування державного зовнішнього боргу з 2024 року зростатимуть і за 20 років, за оцінкою Рахункової палати, збільшаться вдвічі.

Рахункова палата на підставі викладеного

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аналізу позик, що залучалися до державного бюджету у 2022 році від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій (далі – Звіт), затвердити.

2. Звіт і рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

3. Звіт та рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити Мінфіну розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів, що підтримуються іноземними державами й іноземними фінансовими установами.

4. Звіт та рішення Рахункової палати надіслати Мінфіну і рекомендувати:

забезпечити ведення реєстру проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, який включатиме всі проєкти, що реалізуються із залученням кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій;

визначити коди програмної класифікації на реалізацію інвестиційних програм (проєктів) за бюджетними програмами у проєкті закону про державний бюджет на 2024 рік відповідно до структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11;

внести зміни до наказу Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію” щодо заміни слів „інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій” у всіх відмінках словами „інвестиційні проекти, що реалізуються за рахунок коштів іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій” для приведення у відповідність із БКУ;

розглянути можливість здійснення внутрішнього аналітичного обліку за використанням коштів, отриманих до загального фонду від зовнішніх запозичень.

5. Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Т. в. п. Голови Андрію Майснеру забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктом аналізу рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта аналізу.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на т. в. п. Голови Андрія Майснера.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР