



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

25.12.2015 № 08-2633

На № _____ від _____

Голові Верховної Ради України

Гройсману В.Б.

Щодо результатів аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році.

За результатами розгляду Рахункова палата констатує, що 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.

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.

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.

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 здорожчення обслуговування боргу, в основному, через збільшення абсолютної суми боргу.

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 підвищення 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»).

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 рази (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.

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

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.

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.

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.

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.

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». 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.

Окремі показники, відображені у звітах щодо боргових операцій, що надаються у складі Річного звіту про виконання бюджету, не узгоджені між собою. Звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії, є неповним (зокрема, в частині сум щодо пені та відсотків за надання гарантій, а також переліку боржників). Не забезпечено достовірності та повноти даних щодо граничного обсягу державного боргу та загальної суми фактично наданих гарантій, наведених у Річному звіті про виконання державного бюджету («Інформація про стан нормативно-правового забезпечення окремих норм Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік»).

Надається в порядку інформування.

З повагою

Голова



Р. М. Магута