



РАХУНКОВА ПАЛАТА

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

29.08.2017 № 08-1530

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України

Гройсману В.Б.

Про результати аналізу звітності
щодо державного та гарантованого
державою боргу

Шановний Володимире Борисовичу!

Рахункова палата провела аналіз звітності щодо державного та гарантованого державою боргу, результати якого розглянуті на її засіданні.

Згідно з частиною третьою статті 39 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати «Про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу» і просимо поінформувати про вжиті заходи за результатами його розгляду.

Додаток: на 6 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 8 серпня 2017 року № 16-3

м. Київ

Про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту та аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Аналіз звітності щодо державного та гарантованого державою боргу засвідчив, що вона відображає фактичний стан щодо державних боргових зобов'язань у всіх суттєвих аспектах, дає достатньо правильне, повне та достовірне уявлення про стан державного та гарантованого державою боргу у 2015 і 2016 роках.

Водночас встановлено, що Мінфін, здійснюючи управління державним та гарантованим державою боргом, не забезпечив дотримання вимог чинного законодавства.

Відсутність передбаченого законодавством плану заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до безпечного рівня, програмних і стратегічних документів, які визначають пріоритетні цілі та завдання управління державним боргом на перспективу, створює загрозу неконтрольованого зростання боргу, спрямування в майбутньому значних ресурсів державного бюджету на його погашення й обслуговування.

У 2015 році видатки з обслуговування державного боргу перевищили 14 відс. усіх видатків державного бюджету, а державний борг України у розрахунку на душу населення становив близько 40 тис. гривень.

2. Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу на кінець 2016 року становив 1 929,76 млрд грн, у тому числі державний борг – 1 650,8 млрд грн, гарантований – 278,93 млрд гривень.

Аналіз зміни загального обсягу державного та гарантованого державою боргу у 2016 році порівняно з попередніми роками свідчить, що в минулому році тенденція до його неконтрольованого зростання, яка була очевидною у 2014 і 2015 роках, суттєво сповільнилась.

Зокрема, якщо у 2014 і 2015 роках показники зростання державного та гарантованого державою боргу становили відповідно 88,24 та 42,82 відс., то у 2016 році – на 22,74 відс., що майже у два рази менше, ніж у 2015 році, і в 4 рази менше, ніж у 2014 році.

Аналіз тенденцій зміни обсягу державного і гарантованого державою боргу свідчить, що за останні 6 років він зріс на 407,8 відс., або більш як у 4 рази (державний борг збільшився в 4,62 раза, у тому числі внутрішній – у 4,15 раза, зовнішній – у 5 разів).

На тлі різкого зростання державного боргу сума гарантованого державою боргу також збільшувалася, але помірними темпами. Всього за 6 років сума такого боргу зросла у 2,4 раза, у тому числі внутрішнього боргу – у 1,55 раза, зовнішнього – у 2,5 раза.

При цьому у 2015 і 2016 роках державний та гарантований державою борг продовжував зростати темпами, які випереджали темпи росту ВВП.

3. Станом на кінець 2016 року витрати на обслуговування і погашення державного боргу становили 207,2 млрд грн, з них 111,4 млрд грн – витрати на погашення боргу, 95,8 млрд грн (14 відс.) – на його обслуговування.

Видатки з обслуговування державного боргу є порівнянними за розміром з такими, як видатки на оборону країни та соціальну підтримку, і становлять близько 14 відс. усіх видатків державного бюджету в минулому році.

Наявність значних витрат з обслуговування та погашення державного боргу створює ризик відсутності можливості його рефінансування, чинить додатковий тиск на державний бюджет, негативно впливає на його збалансованість.

4. У періоді, що аналізувався, порушувалися вимоги частини другої статті 18 Бюджетного кодексу щодо дотримання граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу та подання для схвалення плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Цю норму не виконано, незважаючи на прийняття Верховною Радою України постанови від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», пунктом 3 якої Кабінету

Міністрів України було доручено подати такий план заходів для схвалення Верховною Радою України у тримісячний строк, але не пізніше 01.03.2016.

5. Міністерство фінансів переважно забезпечувало виконання покладених на нього функцій у частині розроблення та прийняття актів нормативного й організаційного забезпечення у зв'язку з утворенням, обслуговуванням та погашенням державного та гарантованого державою боргу.

Разом з тим Мінфін не вживав достатніх і необхідних заходів, які повинні були забезпечити прийняття актів нормативного характеру, спрямованих на запобігання збільшенню обсягу боргу і приведення загального його обсягу до встановлених вимог.

Наслідок – відсутність відповідної звітності про виконання таких актів за звітні періоди. Крім того, встановлено, що Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, не відповідає статті 21 Бюджетного кодексу України.

У результаті не дотримано вимог статей 18 і 21 Бюджетного кодексу, пункту 3 постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», а також Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією і Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815.

6. Міністерство фінансів здійснювало управління державним та гарантованим державою боргом, забезпечуючи здійснення операцій з його утворення, погашення та обслуговування.

Водночас під час здійснення такого управління Мінфіном внаслідок недотримання чинного законодавства у випадках, зазначених у пунктах 4 і 5 рішення, не було формалізовано виконання заходів, передбачених відповідними нормативними актами:

не здійснювалась оцінка ризиків, пов'язаних із державним боргом, не визначались шляхи і способи розв'язання проблем у сфері управління державним боргом, у тому числі зменшення виявлених ризиків;

не здійснювались основні прогностичні розрахунки та визначення орієнтирів для управління державним боргом на підставі результатів проведеного аналізу наявних боргових зобов'язань держави, прогнозів щодо потреб держави у фінансових ресурсах, тенденцій розвитку макроекономічних показників;

не визначались цілі та завдання управління державним боргом, а також заходи з розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів,

управління коштами єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків, управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, тощо.

7. Планування та обґрунтування запозичень здійснювалося з недотриманням нормативно-правових актів – без достатнього обґрунтування обсягів надходжень і витрат.

У результаті коригувань бюджетних показників у 2015 році втричі збільшено планову суму зовнішніх запозичень до загального фонду, що спричинено здебільшого проведенням реструктуризації державного і гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу.

У 2016 році плановий показник запозичень на внутрішньому ринку зріс в два з половиною рази, що було зумовлено потребою в підтримці банківської системи та у фінансуванні дефіциту бюджету.

8. У 2016 році у структурі державних запозичень частка зовнішніх становила 20 відс. проти 81 відс. у 2015 році.

Водночас у 2016 році плановий річний показник надходжень державних зовнішніх запозичень до загального фонду недовиконаний на 43,1 відс., через що необхідно було залучати кошти для фінансування дефіциту бюджету на внутрішньому ринку.

9. Для фінансування проектів розвитку у 2015–2016 роках до спеціального фонду державного бюджету залучено менше 50 відс. кредитних коштів, передбачених планами, а їх освоєння здійснено ще в менших обсягах. У 2015 році не використано 1,1 млрд грн, у 2016 – 0,5 млрд гривень.

Внаслідок незадовільного впровадження проектів у 2016 році Мінфіном здійснено заходи для пролонгації термінів доступності коштів у рамках шести позик.

У результаті анулювання частини позик у рамках двох проектів МБРР втрати бюджету від сплати разової комісії становили 730 тис дол. США, або майже 19,4 млн гривень.

10. Сума простроченої заборгованості позичальників перед державним бюджетом за отримані в попередні періоди гарантії протягом 2016 року зросла більше ніж в 2,5 рази порівняно з попереднім роком. Водночас погашення такої заборгованості у 2016 році становило 13,5 відс. її загального обсягу (5,8 млрд грн) проти 3 відс. (1 млрд грн) у 2015 році.

Надходження до державного бюджету як плата за надані державою гарантії у 2016 році порівняно з 2015 роком зменшились з 86 відс. до 79 відс. від запланованої суми.

Позитивною тенденцією є те, що у 2016 році, на відміну від попереднього року, державою виконано гарантійні зобов'язання удвічі меншому обсязі.

Водночас протягом 2015–2016 років проведено лише одне засідання Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії (у квітні 2015 року), а засідання Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії за ці два роки взагалі не проводились.

11. Результативність виконання Мінфіном пропозицій Рахункової палати була невисокою. Зокрема, рішення Рахункової палати від 24.11.2015 № 9-5 виконано на 54,5 відс., від 16.06.2016 № 12-5 – на 50 відсотків.

Загальна результативність виконання Мінфіном останніх двох рішень Рахункової палати з питань державного і гарантованого державою боргу від 24.11.2015 № 9-5 і від 16.06.2016 № 12-5 становила 53,3 відс. (було надано 15 рекомендацій, з яких виконано або виконуються 8).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державного боргу затвердити.

2. Інформацію про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державного боргу надіслати Верховній Раді України.

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

- забезпечити контроль за дотриманням Мінфіном Бюджетного кодексу України, постанов і доручень Кабінету Міністрів України в частині щодо своєчасного розроблення, прийняття та затвердження нормативних актів з питань управління державним та гарантованим державою боргом;

- ініціювати перед Верховною Радою України внесення змін до «Прикінцевих та перехідних положень» Бюджетного кодексу України щодо скасування частини 23-1 про незастосування частини другої статті 18 Бюджетного кодексу у визначених цією частиною умовах;

- вжити заходів з метою виконання статті 21 Бюджетного кодексу України щодо затвердження стратегії управління державним боргом, яка визначає пріоритетні цілі і завдання управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засоби їх реалізації;

- привести Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, у відповідність із статтею 21 Бюджетного кодексу;

- забезпечити контроль за належним функціонуванням Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою та Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії.

4. Рішення Рахункової палати про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу і Звіт надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- розробити і затвердити заходи, спрямовані на виконання пропозицій Рахункової палати за результатами проведеного аудиту;

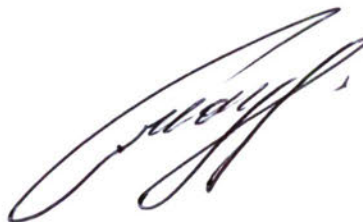
- на щорічній основі забезпечити виконання Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815, у частині затвердження і виконання відповідної програми згідно з вимогами зазначеного Порядку;

- вжити заходів щодо забезпечення належного контролю за своєчасним і повним використанням запозичених коштів у рамках проектів розвитку.

5. Оприлюднити рішення і Звіт про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати



Р. М. Магута