



## 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 раза 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

#### **В И Р І Ш И Л А:**

**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**