

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 09.04.2019 № 8-5

**ВИСНОВКИ**  
**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ РІЧНОГО ЗВІТУ**  
**ПРО ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**  
**„ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2018 РІК”**

**Київ 2019**

## **З М І С Т**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....</b>	<b>13</b>
<b>III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....</b>	<b>22</b>
<b>IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ.....</b>	<b>40</b>
<b>V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ .....</b>	<b>51</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>57</b>
<b>ПРОПОЗИЦІЇ .....</b>	<b>60</b>

## ВСТУП

Згідно зі статтями 97 і 116 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Відповідно до статті 61 Бюджетного кодексу України і частини третьої статті 29 Закону України „Про Кабінет Міністрів України” річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

У частині першій статті 62 Бюджетного кодексу України визначено, що Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

У частині другій статті 62 Бюджетного кодексу України встановлено, що розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Рахункова палата відповідно до статті 7 Закону України „Про Рахункову палату” аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів України, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства.

Згідно із частиною шостою статті 161 Регламенту Верховної Ради України комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради України проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 27.03.2019 № 187-р схвалив звіт про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” за доходами у сумі 928 114,9 млн грн, видатками – 985 851,8 млн грн, обсягом повернення кредитів – 6 797,9 млн грн і обсягом надання кредитів – 8 312,1 млн грн з дефіцитом у сумі 59 251,1 млн гривень.

Зазначений звіт Кабінетом Міністрів України подано Рахунковій палаті листом від 28.03.2019 № 6721/0/2-19.

Поданий Кабінетом Міністрів України Рахунковій палаті звіт про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” відповідає вимогам статті 61 Бюджетного кодексу України.

Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” підготовлено Рахунковою палатою відповідно до вимог Бюджетного кодексу України і Закону України „Про Рахункову палату” за результатами аналізу всіх отриманих форм фінансової та бюджетної звітності, інформації, включених до Звіту про виконання Державного бюджету України за 2018 рік, а також пояснювальної записки до нього, звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства фінансів України (далі – Мінфін), Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Національного банку України (далі – НБУ), Фонду державного майна України, окремих головних розпорядників бюджетних коштів, а також з використанням звітів про проведені Рахунковою палатою заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) в частині оцінки досягнення запланованої мети, завдань і результативних показників головних розпорядників коштів державного бюджету в межах бюджетних програм.

## **I. ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ<sup>1</sup>**

***1.1. За оцінкою Рахункової палати, надпрогнозоване зростання реального валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) сприяло збільшенню доходів державного бюджету на 2,7 млрд гривень. Проте приріст реального ВВП у 2018 році на 3,3 відс. не забезпечив відновлення обсягу економіки докризового 2013 року і становив 91,3 відс. обсягу вироблених за цей період товарів і послуг.***

При затвердженні державного бюджету на 2018 рік враховано Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 906 (таблиця 1).

---

<sup>1</sup> Статистичні дані наведені станом на 01.04.2019, у подальшому можливе уточнення окремих показників по мірі оприлюднення офіційної звітності.

**Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 рік**

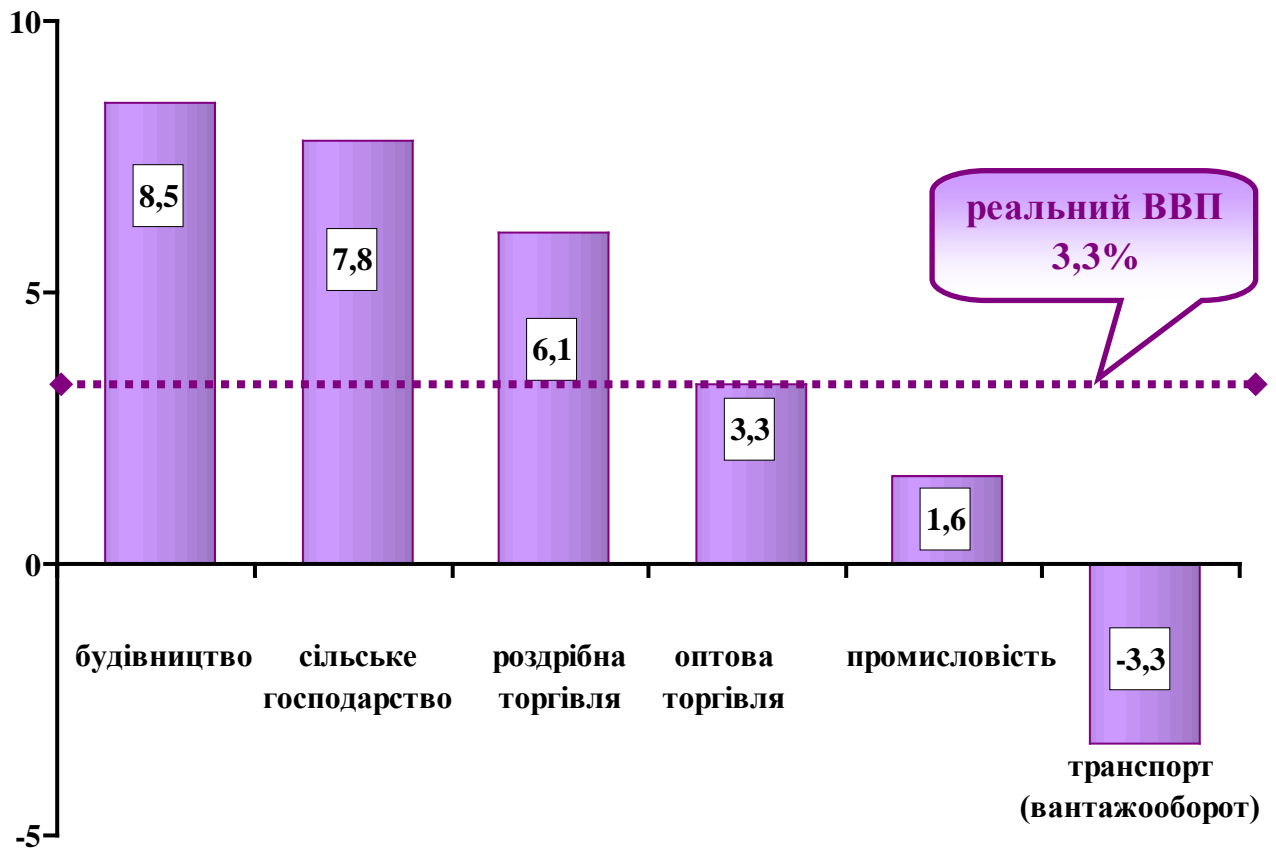
№ з/п	Показники	Враховано при затвердженні державного бюджету на 2018 рік	2018 рік, фактично
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	3 332,3	3 558,7
	реальний, у відс. до попереднього року	103,0	103,3
2.	Індекс споживчих цін до грудня попереднього року, відс.	109,0	109,8
3.	Індекс цін виробників промислової продукції до грудня попереднього року, відс.	110,3	114,2
4.	Індекс реальної заробітної плати, у відс. до попереднього року	109,6	112,5
5.	Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн дол. США	-7 716	-11 204
6.	Експорт товарів і послуг, млн дол. США	55 715	59 117
	у відс. до попереднього року	104,0	109,7
7.	Імпорт товарів та послуг, млн дол. США	63 431	70 321
	у відс. до попереднього року	106,3	112,5

Кабінетом Міністрів України в пояснювальній записці до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” зазначено про уточнення оцінки макропоказників на 2018 рік. Зокрема, зростання реального ВВП збільшено з 3,0 до 3,2 відс., споживчих цін у грудні 2018 року до грудня 2017 року – з 9,0 до 9,9 відсотка. Проте відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411 не внесено. Приріст (зниження) виробництва товарів (робіт, послуг) за окремими видами економічної діяльності у 2018 році наведено в діаграмі 1.

Зокрема, зростання виробництва сільськогосподарської продукції зумовлено збільшенням, порівняно з попереднім роком, на 10,7 відс. обсягів виробництва рослинницької продукції. У 2018 році намолочено більше кукурудзи на зерно, соняшнику, сої і ріпаку. Обсяг продукції тваринництва зріс на 0,3 відс. передусім за рахунок збільшення кількості яєць. При цьому через скорочення поголів'я великої рогатої худоби, зумовленого, зокрема, зменшенням вартості молочної продукції на зовнішніх ринках і низькими закупівельними цінами на молоко домогосподарств, виробництво молока скоротилося на 1,8 відсотка.

**Діаграма 1. Приріст (зниження) виробництва за окремими видами економічної діяльності у 2018 році**

(у відс. до попереднього року)



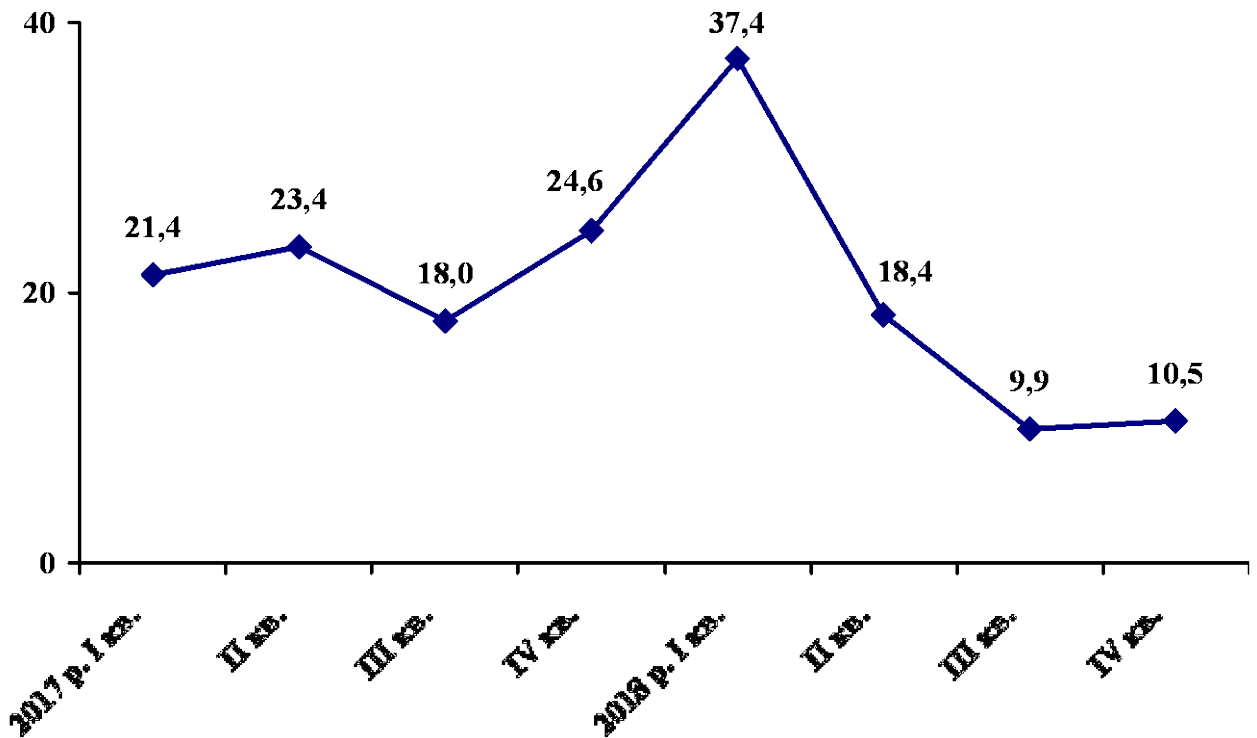
У промисловості, за оцінкою Рахункової палати, більше половини приросту обсягу виробництва забезпечено підприємствами з постачання електроенергії, газу, пари і кондиційованого повітря та добувної промисловості (зростання на 2,8 і 2,4 відс. відповідно), одним з основних чинників чого став статистичний ефект низької бази порівняння. Обсяги виробництва продукції переробної промисловості зросли на 1,1 відс., при цьому майже половину приросту отримано за рахунок збільшення обсягів продукції хімічної промисловості. Водночас скоротився випуск товарів споживчого попиту: легкої промисловості – на 3,2 відс. і харчової – на 1,5 відсотка.

Зазначене відповідає тенденції останніх років, коли замість імпортозаміщення зменшується в загальному обсязі продаж частка споживчих товарів, вироблених на території України. Зростання роздрібно торгівлі відбувалося за рахунок збільшення споживчого імпорту.

***1.2. Ризиком недосягнення більш високих темпів зростання економіки у наступних періодах є уповільнення динаміки освоєння підприємствами й***

*організаціями капітальних інвестицій (діаграма 2), а також скорочення припливу прямих іноземних інвестицій.*

**Діаграма 2. Приріст капітальних інвестицій у 2017 – 2018 роках**  
(у відс. до відповідного кварталу попереднього року)



Основним джерелом фінансування інвестиційної діяльності залишалися власні кошти підприємств і населення – 77,7 відс., частка коштів державного та місцевих бюджетів у загальному обсязі капіталовкладень становила 12,7 відс., кредитів банків та інших позик – 6,7 відс., коштів іноземних інвесторів – 0,3 відсотка.

У пояснювальній записці до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” Уряд зазначав про чистий приплив прямих іноземних інвестицій у 2018 році в сумі 3 – 3,5 млрд дол. США, фактично ж приплив інвестицій, за даними НБУ, становив 2,4 млрд дол. США, з яких у реальний сектор – 1,4 млрд дол. США, або 58,3 відсотка.

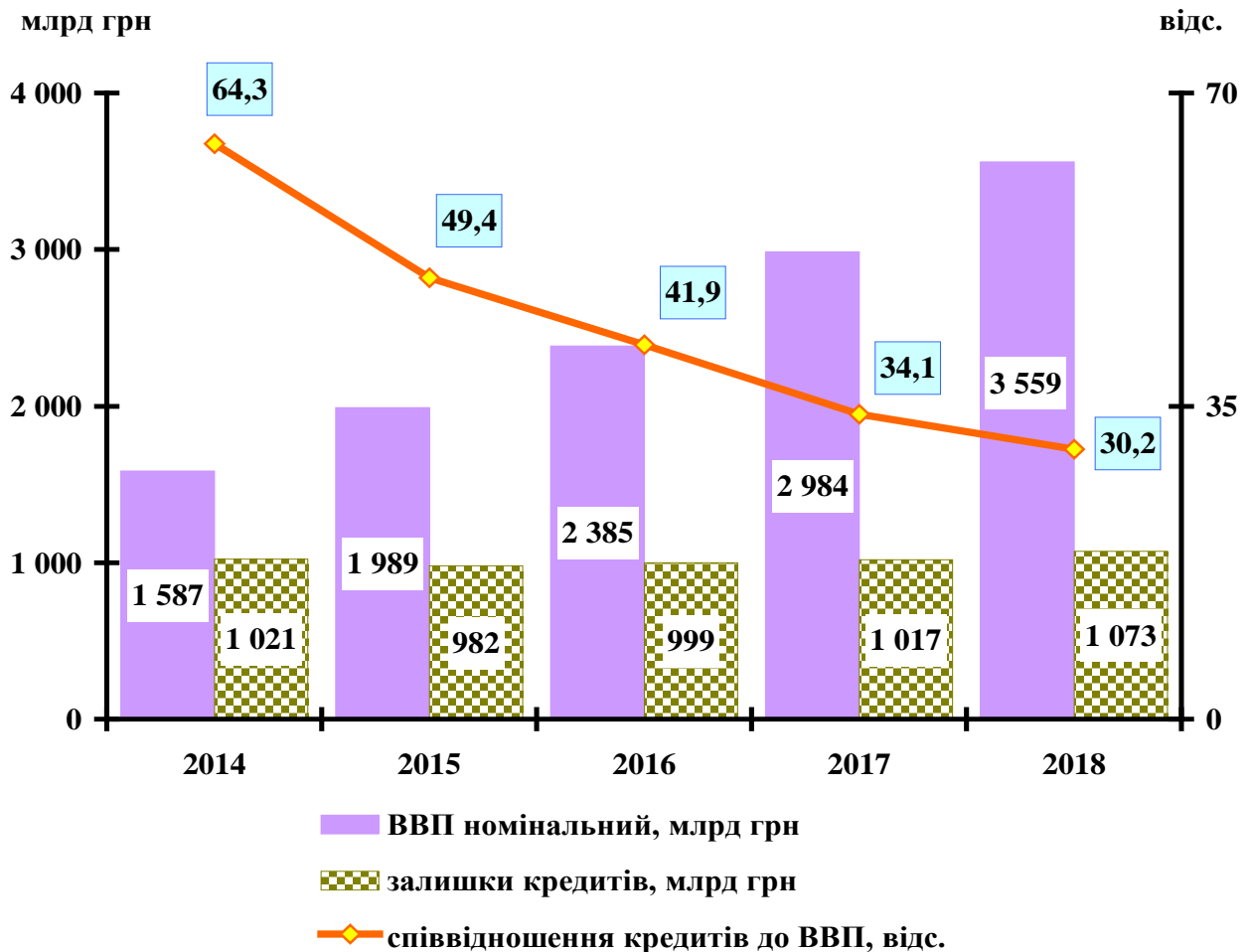
За оцінкою Рахункової палати, у 2018 році чистий приплив прямих іноземних інвестицій становив 1,8 відс. ВВП. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277, для забезпечення довгострокової позитивної економічної динаміки оптимальним є 7,0 відсотка.

***1.3. Зростання економіки стримувалося обмеженим кредитуванням. Одним із чинників зазначеного є, зокрема, здійснення внутрішніх запозичень***

*шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики з високою ставкою дохідності.*

Упродовж останніх чотирьох років рівень кредитування економіки стрімко знижувався (діаграма 3). Співвідношення наданих станом на 01.01.2019 кредитів до ВВП за 2018 рік в Україні у 5 разів менше, ніж у країнах Євросони (160 відсотків<sup>2</sup>).

**Діаграма 3. Співвідношення кредитів до ВВП у 2014 – 2018 роках**



Залишки наданих в економіку кредитів за 2018 рік збільшилися (при середньозваженій процентній ставці вартості кредитів 17,6 відс. річних) на 56,5 млрд грн, або 5,6 відс., що, за оцінкою Рахункової палати, більш як наполовину забезпечено за рахунок збільшення споживчих кредитів, частка яких у загальній сумі кредитів зросла до 14,1 відсотка.

Привабливі умови придбання облігацій внутрішньої державної позики заохочували банки (уникаючи високих ризиків надання кредитів у реальний

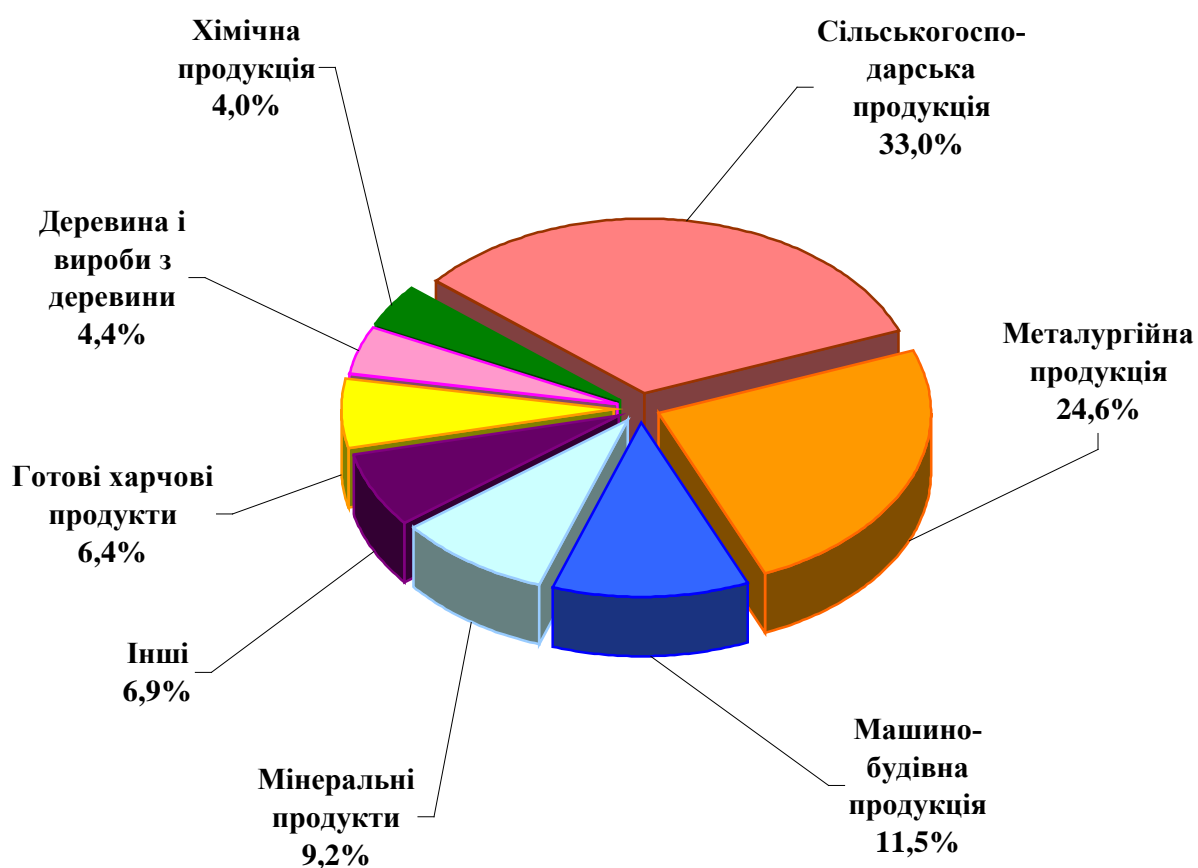
<sup>2</sup> Фурман В. (член Ради НБУ), Економічна правда 27.02.2019 „Чи потрібен кардіостимулятор для кредитування економіки в Україні”.



сектор економіки) спрямовувати значну частину залучених коштів на придбання державних цінних паперів з високими ставками дохідності (середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики, номінованих у гривні, – 17,8 відсотка). Як наслідок, загальна сума облігацій внутрішньої державної позики, що знаходилися у власності банків, за 2018 рік зросла на 13,9 млрд грн, або 3,9 відс., – до 374,7 млрд гривень. При цьому 90,4 відс. облігацій внутрішніх державних позик перебувають у власності державних банків.

*1.4. Ураховуючи, що майже половина ВВП формується за рахунок реалізації товарів і послуг на експорт, одним із основних чинників приросту економіки на 3,3 відс. стало надпрогнозоване зростання експорту. Оскільки український експорт переважно складається із сировини і продукції з низьким ступенем переробки, вітчизняна економіка в умовах значної відкритості суттєво залежить від коливань цін і попиту на світових сировинних ринках (діаграма 4). Така залежність підвищує ризики негативного впливу зовнішніх факторів на стабільне економічне зростання.*

**Діаграма 4. Структура експорту товарів у 2018 році**  
(за даними Державної служби статистики України)



За даними НБУ, зростання обсягів експорту товарів і послуг перевищило показник, врахований при затвердженні державного бюджету на 2018 рік, у 2,4 рази.

Експорт товарів зріс на 9,2 відсотка. Найбільше в 2018 році зросли вартісні обсяги експорту чорних металів та зернових культур, що зумовлено підвищенням цін на світових ринках. Зокрема, вартісний обсяг експорту чорних металів, порівняно з попереднім роком, зріс на 14,7 відс., фізичний – на 1,7 відсотка.

Експорт послуг зріс на 11,3 відс. за рахунок збільшення ІТ-послуг, витрат іноземних громадян, які подорожували Україною, а також послуг із переробки матеріальних ресурсів.

***1.5. Зростання імпорту товарів і послуг, як і в попередні періоди, стало одним з основних чинників збільшення доходів державного бюджету. Вище зростання імпорту, ніж експорту, сформувало найбільше з 2014 року від'ємне сальдо торговельного балансу в сумі 11,2 млрд дол. США, що стало додатковим ризиком нестабільності гривні в наступних періодах.***

За даними НБУ, зростання обсягів імпорту товарів і послуг перевищило показник, врахований при затвердженні державного бюджету на 2018 рік, удвічі.

Імпорт товарів збільшився на 13,3 відс., найсуттєвіше – продукції машинобудування; мінеральних продуктів, насамперед вугілля, нафти та нафтопродуктів; продукції хімічної промисловості, а також продовольчих товарів та сировини для їх виробництва. При цьому у загальному обсязі імпорту товарів, порівняно з попереднім роком, скоротилася частка імпорту з країн Європейського Союзу – до 36,6 відс. і Російської Федерації – до 14,2 відс., зросла частка з країн Азії – до 22,4 відсотка. У країнах ЄС здебільшого закуповувалася продукція хімічної і фармацевтичної промисловості, машинобудування (у тому числі транспортні засоби), продовольчі товари, нафтопродукти; країнах Азії – продукція хімічної, металургійної, легкої і фармацевтичної промисловості, машинобудування, продовольчі товари; Росії – енергоносії (вугілля, кокс, нафта і нафтопродукти), продукція хімічної і металургійної промисловості.

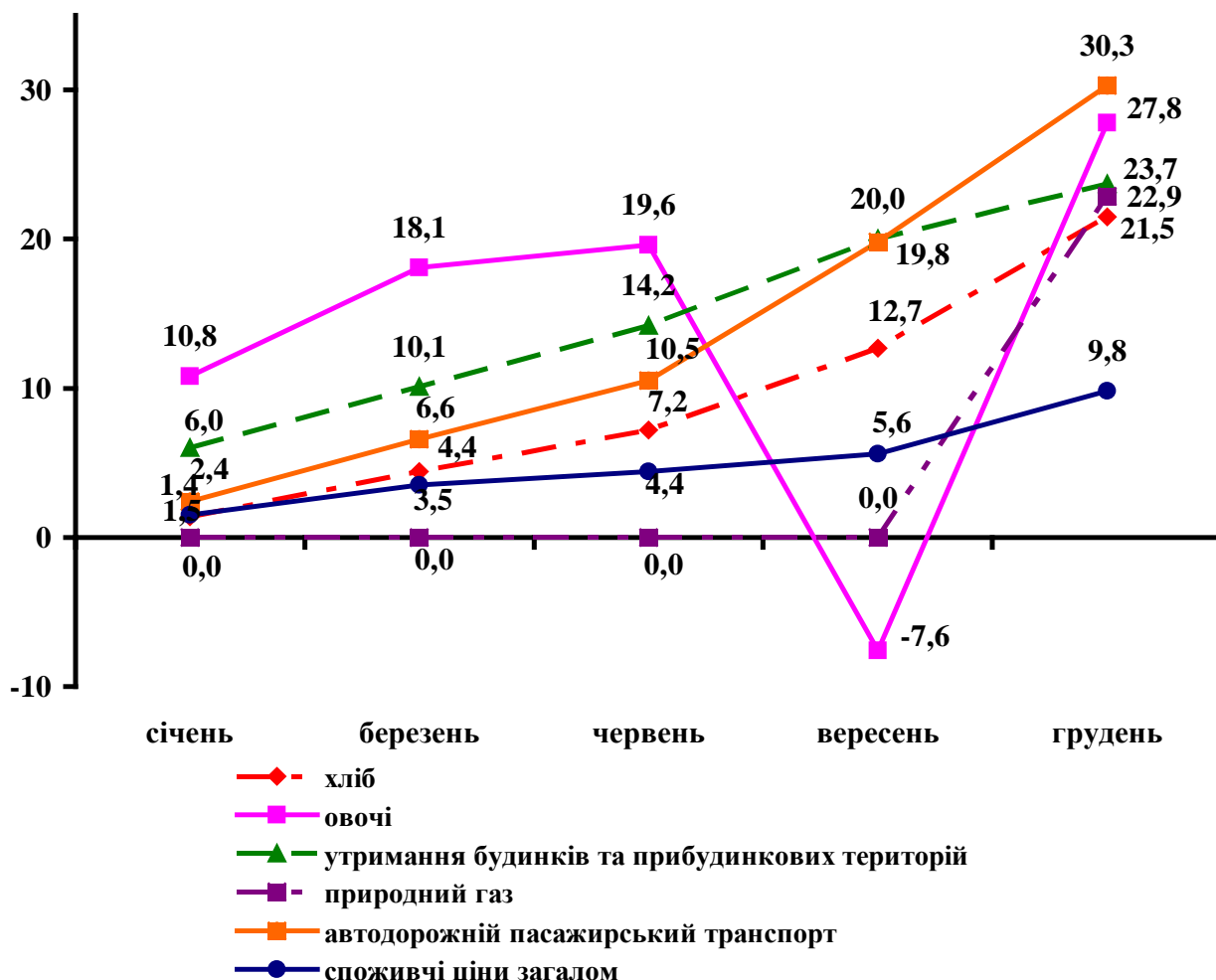
Імпорт послуг збільшився на 9,3 відс. насамперед за рахунок зростання витрат громадян України, які подорожували за кордон.

У розрахунках прогнозних показників державного бюджету на 2018 рік враховано середній обмінний курс 29,3 грн за дол. США, фактично він становив 27,2 грн за дол. США. Відхилення фактичного курсу гривні до долара США від прогнозного на 7,2 відс. призвело, за оцінкою Рахункової палати, до недонадходження 26,0 млрд грн доходів державного бюджету і водночас до зменшення на 12,0 млрд грн витрат на погашення й обслуговування державного боргу та деяких видатків.

**1.6. Зростання споживчих цін і цін виробників промислової продукції перевищило річний прогноз, врахований при затвердженні державного бюджету на 2018 рік. Надпрогнозоване зростання цін сприяло, за оцінкою Рахункової палати, збільшенню окремих доходів державного бюджету на 2,9 млрд гривень. В умовах зростання інфляції заборгованість з виплати заробітної плати збільшилася.**

Найбільше за рік на споживчому ринку зросли регульовані державою тарифи на транспортні і житлово-комунальні послуги, а також ціни на окремі продукти харчування, у тому числі соціально значущі (діаграма 5). Водночас подешевшали фрукти внаслідок високого врожаю яблук і зниження цін на імпортовані банани та цитрусові, цукор, запаси якого значні, та яйця.

**Діаграма 5. Зміна споживчих цін на окремі товари і послуги у 2018 році**  
(у відсотках до грудня 2017 року)



Зокрема, зростання цін на природний газ для населення зумовлено рішенням Уряду щодо збільшення з 1 листопада 2018 року його вартості на 22,9 відс. – до 8,5489 грн за куб. м (постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2018 № 867 „Про затвердження Положення про покладення

спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу”).

До підвищення цін на алкогольні напої і тютюнові вироби на 17,9 відс. призвело, зокрема, збільшення специфічних ставок акцизного податку на тютюнові вироби і мінімального акцизного податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку з тютюнових виробів, а також зростання мінімальних оптово-відпускних і роздрібних цін на окремі види алкогольних напоїв.

Споживчі ціни формувалися під впливом прискореного зростання цін виробників промислової продукції, зумовленого насамперед подорожчанням постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, а також нафти і природного газу. Приріст цін виробників у грудні 2018 року до грудня 2017 року перевищив зростання споживчих цін у 1,4 раза.

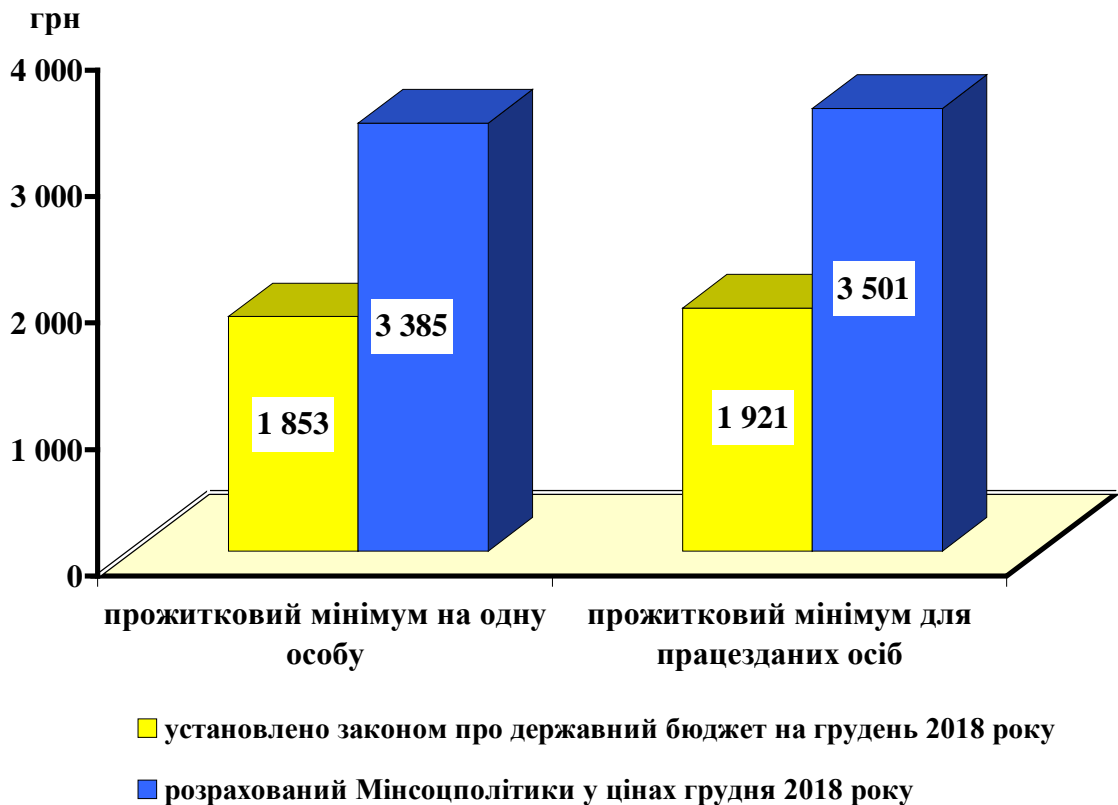
Упродовж 2018 року заборгованість з виплати заробітної плати зросла на 11,7 відс., до найбільшого з 2010 року обсягу – 2 млрд 645,1 млн гривень. Борг перед працівниками економічно активних підприємств становив 1 млрд 455,7 млн грн, з яких 297,0 млн грн – підприємств державної та комунальної форми власності. При цьому дві третини заборгованості перед працівниками економічно активних підприємств виникло у січні – грудні 2018 року.

***1.7. Уряд не забезпечив виконання Плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії подолання бідності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 99-р, у частині запровадження нових підходів до формування мінімальних державних соціальних стандартів і гарантій, у тому числі прожиткового мінімуму, відповідно до міжнародної практики, зокрема практики країн ЄС, шляхом удосконалення визначення і застосування прожиткового мінімуму, наближення до його фактичного розміру. Прожитковий мінімум продовжував обчислюватись без урахування реальних змін у потребах населення і суспільного розвитку.***

За даними Міністерства соціальної політики України, розмір прожиткового мінімуму на одну особу, розрахований у цінах грудня 2018 року, становив 3 385 грн і в 1,8 раза перевищив показник, встановлений у Законі України від 07.12.2017 № 2246 „Про Державний бюджет України на 2018 рік” (далі – закон про державний бюджет) на грудень 2018 року (діаграма б).

При цьому розрахунки розміру прожиткового мінімуму здійснено на основі наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 780 „Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення”, яка рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 № 826/3639/17 визнана протиправною та нечинною.

Діаграма 6. Прожитковий мінімум у 2018 році



Відповідно до вибіркового обстеження умов життя домогосподарств у 2018 році загальні доходи нижче фактичного розміру прожиткового мінімуму, за даними Державної служби статистики України, отримувала третина населення. При цьому співвідношення доходів найбільш і найменш забезпечених громадян становило 5,4 раза, що згідно з Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277, є незадовільним станом соціальної безпеки.

## II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

**2.1. За умови надпрогнозованого економічного зростання план доходів державного бюджету на 2018 рік не виконано на 18 млрд 734,1 млн грн, або 2,0 відсотка.**

У законі про державний бюджет доходи державного бюджету визначалися в сумі 917 млрд 879,4 млн гривень. З урахуванням змін, внесених розпорядниками бюджетних коштів упродовж 2018 року до закону, та планових показників спеціального фонду плановий обсяг доходів становив 946 млрд 849,0 млн грн, у тому числі загального фонду – 842 млрд 853,6 млн грн, спеціального – 103 млрд 995,4 млн гривень.

Доходи загального фонду менші від плану на 9 млрд 238,2 млн грн, або 1,1 відс., спеціального фонду – на 9 млрд 495,9 млн грн, або 9,1 відсотка.

Виконання доходів державного бюджету за 2018 рік наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

### Виконання державного бюджету за доходами

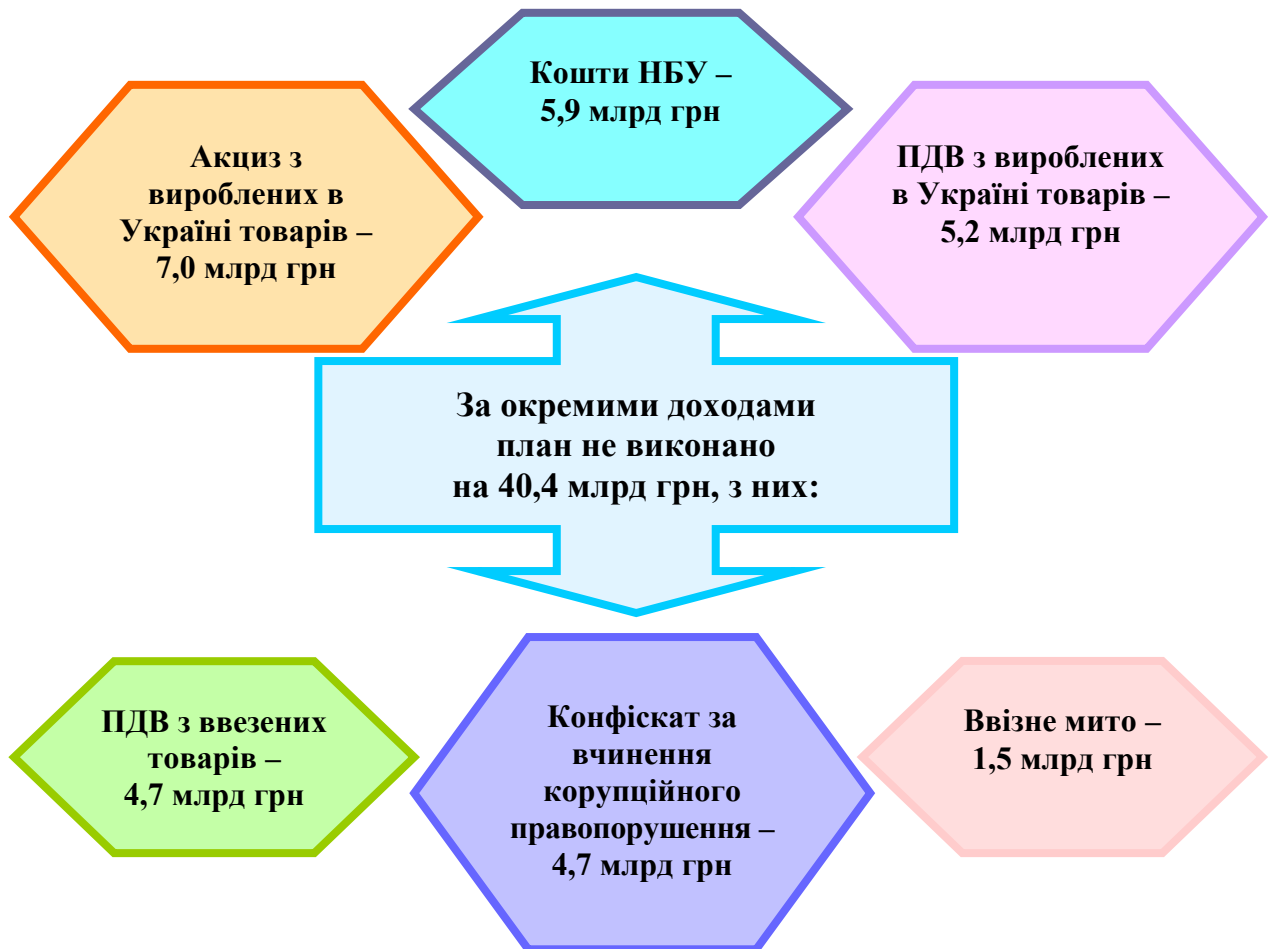
млрд грн

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2018 рік	виконано	відс. виконання	план	виконано	відс. виконання
	<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ</b>	<b>946,8</b>	<b>928,1</b>	<b>98,0</b>	<b>842,9</b>	<b>833,6</b>	<b>98,9</b>
	<i>з них:</i>						
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	91,1	91,7	100,7	91,1	91,7	100,7
2.	Податок на прибуток підприємств	82,3	96,9	117,7	80,8	95,7	118,5
3.	Рентна плата за користування надрами	41,0	39,8	97,2	41,0	39,8	97,2
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	78,1	71,1	91,1	72,4	65,3	90,3
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	46,0	47,7	103,7	22,1	21,6	97,7
6.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	84,3	79,1	93,9	84,3	79,1	93,9
7.	Податок на додану вартість з ввезених на територію України товарів	300,1	295,4	98,4	300,0	295,1	98,4
8.	Ввізне мито	28,1	26,6	94,6	24,7	23,3	94,2
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств і дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	36,3	39,7	109,3	35,4	38,8	109,6
10.	Кошти, що перераховуються Національним банком України	50,5	44,6	88,3	50,5	44,6	88,3
11.	Власні надходження бюджетних установ	52,9	46,7	88,3	–	–	–
12.	Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду	4,7	0,0	0,0	–	–	–

За інформацією ДФС, переплата податків і зборів до державного бюджету за 2018 рік зменшилась на 0,9 млрд грн, або 2,5 відс., за рахунок надміру сплачених податків.

**2.2. Невиконання доходів державного бюджету у 2018 році, зокрема найбільших за обсягом бюджетоутворюючих податків, спричинено насамперед недоліками планування.**

2.2.1. З окремих доходів державного бюджету планові показники загалом не виконано на 40 млрд 357,7 млн грн (схема 1), водночас перевиконання становило 24 млрд 909,5 млн гривень. Про ризики ненадходження окремих платежів у запланованих обсягах Рахункова палата зазначала у Висновках щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік”.



**Схема 1. Невиконання плану з окремих доходів державного бюджету на 2018 рік**

Плановий показник акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 2018 рік не виконано, зокрема, через завищення. Рахункова палата ще на стадії розгляду проекту закону про державний бюджет прогнозувала ризик ненадходження цього податку в планових обсягах за відсутності суттєвого зростання виробництва підакцизних товарів, насамперед тютюнової і горілчаної продукції. Обсяги реалізації вказаної продукції на внутрішньому ринку, за інформацією ДФС, скоротились на 15,0 і 13,8 відс. відповідно. Крім того, за інформацією Мінфіну, реалізація тютюнових виробів на внутрішньому ринку здійснювалась оптовими компаніями за рахунок значних запасів готової продукції на складах, акцизний податок з якої сплачено у попередніх роках.

За умови зростання імпорту товарів у 2018 році на 13,3 відс., що вдвічі перевищило прогнозне, враховане в розрахунках доходів державного бюджету, невиконання плану надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів і ввізного мита спричинено відхиленням фактичного обмінного курсу гривні до дол. США від прогнозного. Так, планові на 2018 рік показники платежів, що справляються при ввезенні товарів на митну територію України, визначалися з урахуванням середнього обмінного курсу 29,3 грн за дол. США, тоді як фактично у 2018 році курс становив 27,2 грн за дол. США.

Менші від запланованих надходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування, за інформацією Мінфіну, зумовлені, зокрема, зменшенням надходжень від сільськогосподарських підприємств. Рахункова палата у Висновках щодо проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” зазначала, що навіть за умови прогнозованого зростання економіки і споживчих цін, ризику ненадходження цього податку у плановому обсязі є значними.

Крім того, про недоліки планування свідчать незначні, порівняно із планом, надходження окремих доходів, а також планування Кабінетом Міністрів України деяких доходів, справляння яких нормативно-правовими актами не врегульовано, зокрема:

- при плані 4 млрд 700,0 млн грн надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, становили у 2018 році 0,1 млн грн, що, за інформацією Мінфіну, пояснюється відсутністю судових рішень, які набрали законної сили;

- ненадходження запланованих 352,4 млн грн плати за видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей до державного бюджету спричинено невстановленням Кабінетом Міністрів України розміру плати за видачу ліцензії на провадження такої діяльності, як це передбачено у статті 7 Закону України від 06.09.2012 № 5204 „Про державні лотереї в Україні”. За інформацією Мінфіну, це зумовлено неузгодженістю норм законів України від 06.09.2012 № 5203 „Про адміністративні послуги”, від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” та від 06.09.2012 № 5204 „Про державні лотереї в Україні” в частині визначення єдиного підходу до ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей.

Перевиконанню плану надходжень податку на прибуток підприємств і частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, за інформацією Мінфіну, сприяли надпрогнозовані прибутки суб'єктів господарювання, зокрема, ПАТ НАК „Нафтогаз України” внаслідок вирішення спірних питань за



рішенням Стокгольмського арбітражного суду. При цьому Кабінет Міністрів України вносив зміни 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, щодо зменшення для окремих державних підприємств нормативу відрахування частини чистого прибутку з 75 відс. до 30 і 40 відс. після набрання чинності законом про державний бюджет.

### **2.2.2. Невиконання плану надходження до державного бюджету коштів від НБУ зумовлено неузгодженістю норм чинного законодавства в частині їх планування і перерахування до державного бюджету.**

Відповідно до статті 5<sup>1</sup> Закону України від 20.05.1999 № 679 „Про Національний банк України” НБУ має перераховувати до державного бюджету суму частини прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності, тобто після подання до Верховної Ради України проекту закону про державний бюджет на наступний рік і його затвердження. Зазначене унеможливило якісне планування надходження коштів від НБУ. Так, у статті 15 закону про державний бюджет встановлено, що: „... в 2018 році НБУ після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності та формування НБУ резервів у порядку та розмірах, визначених Законом України „Про Національний банк України”, перераховує до Державного бюджету України кошти на загальну суму не менш як 50 549 000 тис. гривень”. При цьому консолідовану фінансову звітність НБУ за 2017 рік затверджено рішенням Ради НБУ від 13.04.2018 № 21-рд, тобто через 3,5 місяця після набрання чинності законом про державний бюджет на 2018 рік. Відповідно до цього рішення у 2018 році зобов'язання з перерахування прибутку до розподілу до державного бюджету визначено в сумі 44 млрд 614,3 млн грн, що на 5 млрд 934,7 млн грн менше, ніж заплановано в законі про державний бюджет.

Як встановлено проведеною Рахунковою палатою перевіркою стану виконання кошторису адміністративних витрат НБУ та зобов'язань з перерахування коштів до державного бюджету на 2017 рік, сума прогнозованого прибутку до розподілу, що підлягала перерахуванню до державного бюджету у 2018 році, упродовж 2016 – 2017 років коригувалась за підсумками кожного кварталу з урахуванням змін: стану портфеля боргових цінних паперів України, обсягів кредитного портфеля, розміщення депозитних сертифікатів, зобов'язань перед Міжнародним валютним фондом тощо. Відповідні розрахунки за результатами перегляду показників прогнозу доходів і витрат на 2017 рік погоджувались рішеннями Правління НБУ. У результаті частина прогнозованого прибутку до розподілу, що підлягала перерахуванню до бюджету у 2018 році, змінилася з 37 млрд 435,0 млн грн станом на 31.08.2016 до 48 млрд 814,0 млн грн станом на 09.11.2017.

***2.3. Проведеними Рахунковою палатою у 2018 році аудитами встановлено недоліки у діяльності ДФС, що впливали на виконання державного бюджету. Про недоліки в роботі ДФС також свідчить збільшення податкового боргу суб'єктів господарювання перед державним бюджетом на 10,1 відсотка.***

Аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами ДФС, засвідчив, зокрема, низький рівень узгодження і сплати до бюджету донарахованих органами ДФС за результатами перевірок платників податків грошових зобов'язань. Так, із донарахованих упродовж 2016 – 2017 років та I півріччя 2018 року органами ДФС 77,6 млрд грн грошових зобов'язань узгоджено 30,6 млрд грн, або 39,4 відс., а до бюджету сплачено 9,5 млрд грн, або 12,2 відс. донарахованих сум. Протягом періоду, що досліджувався, суди розглянули 23,4 тис. справ щодо податкових і митних спорів між платниками податків і органами ДФС на суму 100,4 млрд гривень. На користь платників податків прийнято 61 відс. судових рішень, якими скасовано сплату до бюджету 51,8 млрд грн донарахованих грошових зобов'язань, що свідчить про неналежну якість контрольно-перевірочної роботи органів ДФС.

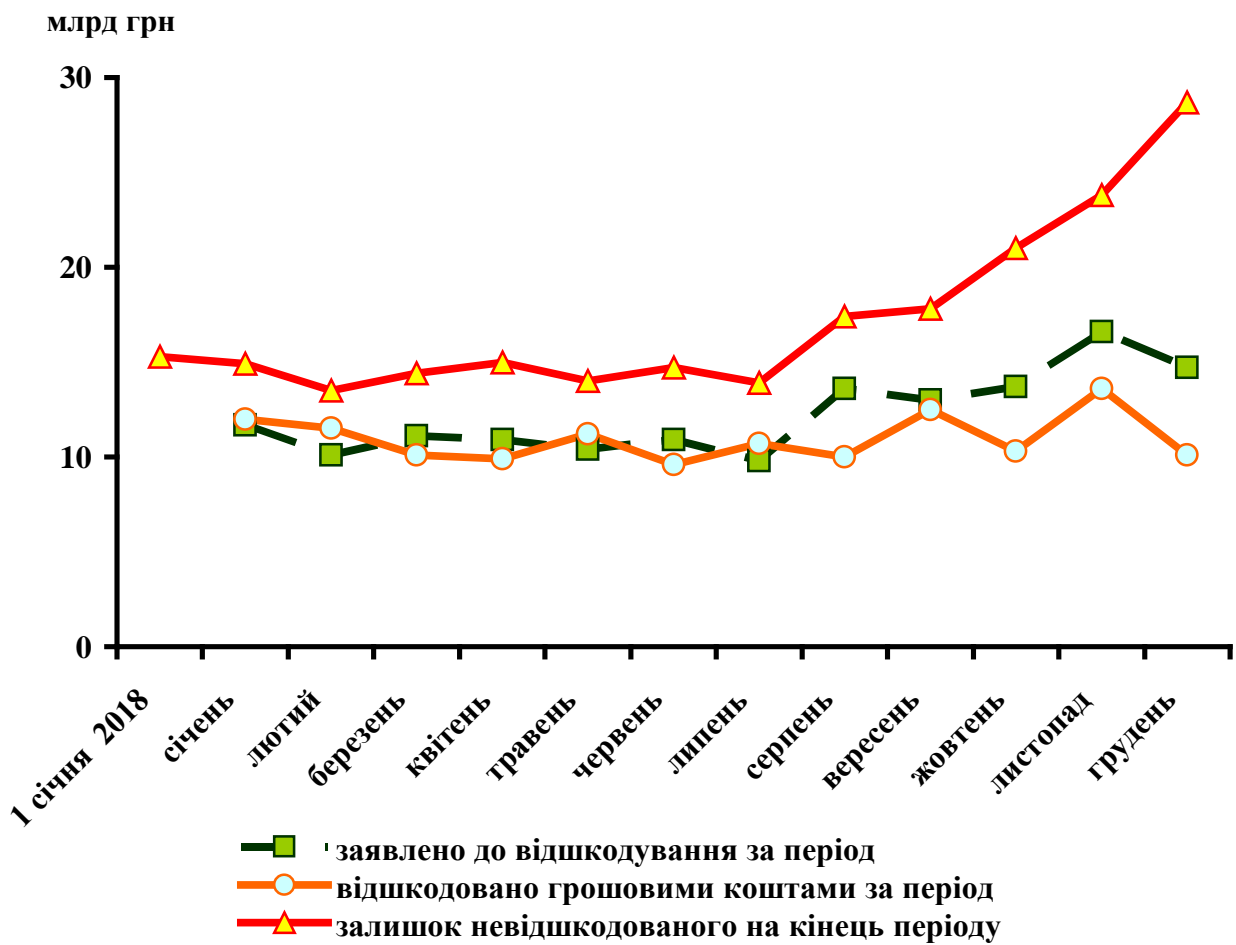
Аудитом ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства, зокрема, встановлено випадки неправомірного застосування окремими платниками знижки 20 відс. до ставок рентної плати для деревини, заготовленої під час вибіркового рубок головного користування, передбаченої абзацом шостим пункту 256.9 статті 256 Податкового кодексу України, що призвело до заниження обсягів нарахування рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів на 2,3 млн гривень.

Крім того, окремі лісокористувачі проводили фактичну заготівлю деревини в порядку рубок головного користування в обсязі, що більше ніж на 10 відс. перевищував обсяг під час відпуску з обліком за площею, зазначеною в лісорубному квитку, без здійснення відповідних перерахунків, що також призвело до ненадходження рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів до бюджету. Окремі державні підприємства, а також деякі лісокористувачі комунальної форми власності не забезпечили дотримання вимог пункту 64 Порядку спеціального використання лісових ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761, в частині визначення та сплати нормативної вартості додатково заготовленої ділової деревини, фактично одержаної в обсязі, який більше ніж на 15 відс. перевищує вихід заготовленої деревини, зазначений у відповідних лісорубних квитках, внаслідок чого до бюджету не надійшло 7,0 млн грн рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.

Податковий борг суб'єктів господарювання перед державним бюджетом упродовж року збільшився на 7 млрд 858,7 млн грн – до 85 млрд 650,4 млн гривень.

**2.4. Залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість з початку року збільшилися в 1,9 раза, у тому числі з простроченим терміном відшкодування – на третину, за рахунок стримування бюджетного відшкодування наприкінці 2018 року (діаграма 7). Крім того, невирішеною залишилася проблема невідшкодування податку в сумі 4,6 млрд грн за заявами, поданими платниками до 1 лютого 2016 року, не відшкодованого з бюджету на 1 січня 2017 року.**

**Діаграма 7. Відшкодування податку на додану вартість у 2018 році**



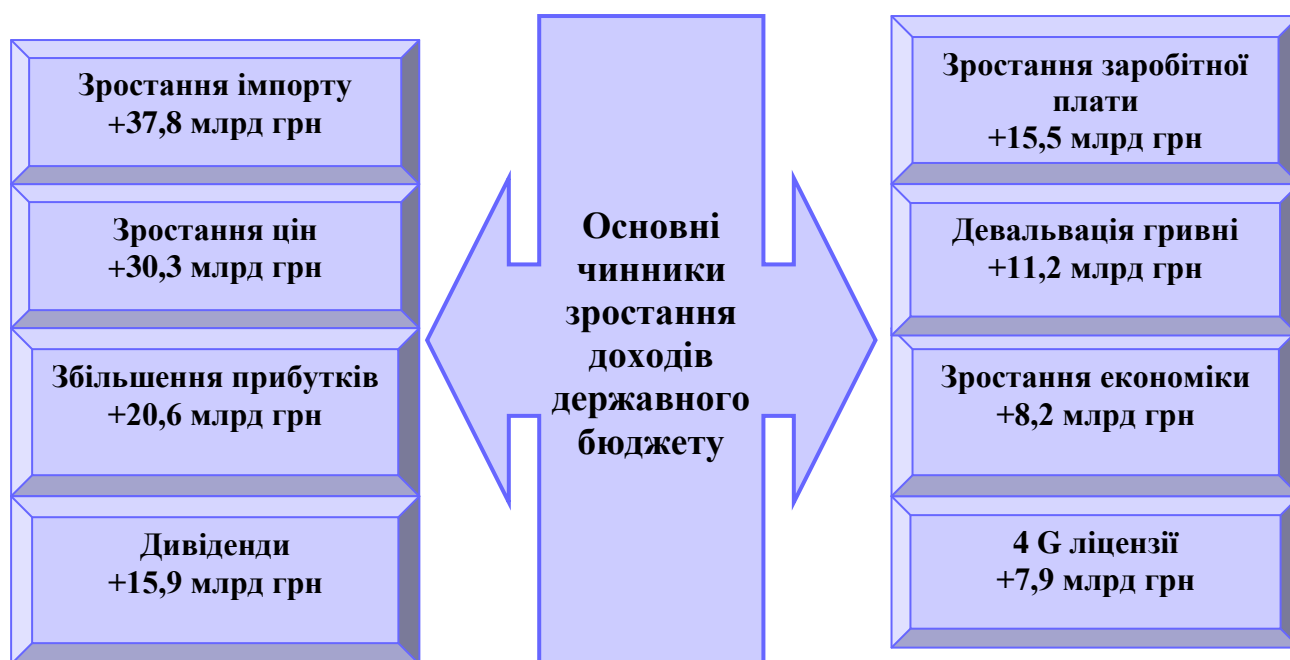
При зростанні експорту товарів у 2018 році на 9,2 відс. платники податку на додану вартість, за інформацією ДФС, задекларували до відшкодування на поточні рахунки 146 млрд 361,3 млн грн, що на 20,9 відс. більше, ніж у 2017 році. Проте грошовими коштами на поточні рахунки платників відшкодовано 131 млрд 659,4 млн грн, або на 9,7 відс. більше, ніж у 2017 році. За таких умов залишки невідшкодованого платникам податку на додану вартість за 2018 рік зросли на 13 млрд 438,4 млн грн, або 88,0 відс., – до 28 млрд 705,5 млн грн, з яких із простроченим терміном

відшкодування – 651,1 млн грн, що більше на 174,4 млн грн, або 36,6 відсотка. Суттєве зростання залишку невідшкодованих сум, починаючи із серпня, зумовлено значним збільшенням заявлених до відшкодування за цей період сум, а також зменшенням обсягів відшкодування у жовтні та грудні. При цьому, за оцінкою Рахункової палати, якщо на початку року більша частина заявлених платниками сум відшкодовувалася впродовж 30 днів за результатами камеральних перевірок, то із серпня все більша частина відшкодовувалася впродовж 60 днів за результатами документальних перевірок. Зазначене призвело до збільшення середнього терміну відшкодування в 1,5 раза.

Крім того, обсяг невідшкодованого податку на додану вартість за заявами, поданими до 1 лютого 2016 року, не відшкодованого з бюджету на 1 січня 2017 року, впродовж 2018 року не змінився і становив 4,6 млрд гривень.

**2.5. Зростання доходів державного бюджету у 2018 році, порівняно з попереднім роком, на 134 млрд 673,1 млн грн, або 17,0 відс., відбулося насамперед внаслідок збільшення обсягу імпорту, підвищення цін, зростання прибутку прибуткових підприємств і дивідендів НАК „Нафтогаз України” (схема 2). З урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,154) доходи державного бюджету збільшилися на 1,4 відсотка.**

Окремі доходи державного бюджету зросли загалом на 192,6 млрд гривень.



**Схема 2. Чинники зростання доходів державного бюджету у 2018 році**

Зокрема, обсяг імпорту товарів у 2018 році, порівняно з попереднім роком, зріс на 13,3 відс., що, за оцінкою Рахункової палати, забезпечило зростання надходжень податку на додану вартість з ввезених на територію України товарів – на 33,3 млрд грн, ввізного мита – на 2,6 млрд грн, акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 1,9 млрд гривень. Додаткові надходження цих податків на суму 0,9 млрд грн забезпечено за рахунок запровадження оподаткування транспортних засобів, ввезених на митну територію України та поміщених у митні режими транзиту або тимчасового ввезення (тобто без сплати відповідних податків) з 08.11.2015 до 25.11.2018 (дня набрання чинності Законом України від 08.11.2018 № 2611 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів”).

За оцінкою Рахункової палати, у результаті зростання у 2018 році, порівняно з попереднім роком, середніх цін виробників промислової продукції на 17,4 відс., споживчих цін на 10,9 відс. надходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) без урахування бюджетного відшкодування збільшилися на 21,2 млрд грн, податку на прибуток підприємств – на 9,1 млрд гривень.

Зростання прибутку прибуткових підприємств за 2017 рік, порівняно з 2016 роком, і за січень – вересень 2018 року, порівняно з відповідним періодом 2017 року, забезпечило, за оцінкою Рахункової палати, збільшення надходжень податку на прибуток підприємств на 20,6 млрд грн, з яких 9,2 млрд грн – збільшення податку з прибутку ПАТ НАК „Нафтогаз України”, зокрема за результатами вирішення спірних питань за рішенням Стокгольмського суду.

Надходження дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, зросли на 15 млрд 869,1 млн грн, або у 2,0 раза, насамперед внаслідок збільшення суми дивідендів, перерахованих до державного бюджету ПАТ НАК „Нафтогаз України”.

За рахунок збільшення у 2018 році, порівняно з попереднім роком, середньомісячної заробітної плати на 24,8 відс., за оцінкою Рахункової палати, надходження податку і збору на доходи фізичних осіб зросли на 15,5 млрд гривень.

Девальвація середнього за 2018 рік офіційного курсу гривні, порівняно з 2017 роком, до євро на 7,1 відс., до долара на 2,3 відс. призвела, за оцінкою Рахункової палати, до збільшення доходів державного бюджету на 11,2 млрд гривень.

Економічне зростання у 2018 році, порівняно з попереднім роком, сприяло, за оцінкою Рахункової палати, збільшенню податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) без урахування бюджетного відшкодування – на 6,1 млрд грн, податку на прибуток підприємств – на 2,1 млрд гривень.

Проведення конкурсу на отримання ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України для впровадження радіотехнології „Міжнародний рухомий (мобільний) зв'язок ІМТ” сприяло збільшенню у 2018 році, порівняно з попереднім роком, надходжень плати за видачу, переоформлення, продовження терміну дії ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України та видачу дублікатів таких ліцензій на 7 млрд 855,7 млн грн, або в 40 разів.

Збільшення надходжень акцизного податку з вироблених в Україні тютюну і тютюнових виробів на 3 млрд 589,5 млн грн, або 9,1 відс., при скороченні виробництва сигарет на 8,7 відс. зумовлено підвищенням на 29,7 відс. специфічних ставок акцизного податку на цей вид продукції відповідно до Закону України від 07.12.2017 № 2245 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році”.

Водночас конфісковані кошти і кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, у 2018 році становили 0,1 млн грн, (2017 рік – 29 млрд 667,2 млн грн), внаслідок чого зменшилися доходи спеціального фонду загалом.

Крім того, надходження рентної плати за користування надрами у 2018 році, порівняно з попереднім роком, зменшилися на 4 млрд 58,1 млн грн, або 9,2 відс., що спричинено, зокрема, наявністю станом на 01.01.2018 переплати рентної плати за користування надрами для видобування природного газу, яка з початку року скоротилася на 4 млрд 69,9 млн гривень.

### **III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ**

***3.1. План видатків не виконано на 48 млрд 574,5 млн грн, або 4,7 відсотка. При цьому впродовж року проведення видатків, насамперед незахищених, стримувалося. У результаті у грудні на капітальні видатки спрямовано більше третини їх загального обсягу, зростає дебіторська заборгованість.***

Виконання видатків державного бюджету в 2018 році наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

**Виконання державного бюджету за видатками**

млрд грн

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2018 рік	виконано	відс. виконання	план на 2018 рік	виконано	відс. виконання
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	<b>1 034,4</b>	<b>985,9</b>	<b>95,3</b>	<b>905,9</b>	<b>884,2</b>	<b>97,6</b>
	<i>з них:</i>						
1.	Загальнодержавні функції (без коштів, що передаються до місцевих бюджетів)	179,3	162,9	90,9	170,2	155,5	91,4
	<i>зокрема, обслуговування боргу</i>	127,7	115,4	90,4	127,7	115,4	90,4
2.	Оборона	97,8	97,0	99,2	83,4	83,4	99,9
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	123,5	116,9	94,7	102,1	100,8	98,8
4.	Економічна діяльність	74,4	63,6	85,4	36,8	35,4	96,1
5.	Охорона навколишнього природного середовища	6,1	5,2	85,4	4,0	3,9	97,7
6.	Охорона здоров'я	23,4	22,6	96,8	19,9	19,6	98,5
7.	Духовний і фізичний розвиток	10,5	10,1	96,5	10,3	9,9	96,9
8.	Освіта	50,2	44,3	88,3	29,4	29,1	99,0
9.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	164,2	163,9	99,8	161,3	161,2	99,9
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	304,7	298,9	98,1	288,2	285,0	98,9

Упродовж року видатки проводилися без дотримання помісячного розпису державного бюджету. У результаті в грудні проведено видатки у сумі 142 млрд 526,5 млн грн, або 14,5 відс. загального обсягу, що в 1,9 раза більше, ніж у середньому щомісяця упродовж січня – листопада.

На капітальні видатки у грудні спрямовано 36,6 відс. їх обсягу, що спричинено, зокрема, тривалим розподілом коштів за напрямками (об'єктами, заходами), погодженням та затвердженням документів, необхідних для проведення видатків, здійсненням закупівель та, як наслідок, перенесенням видатків на останні місяці року. При цьому в окремих випадках зросла дебіторська заборгованість.

Захищені видатки, перелік яких визначено у статті 55 Бюджетного кодексу України, становили 87,4 відс. видатків загального фонду. План за захищеними видатками виконано на 97,9 відсотка.

Порівняно із попереднім роком, видатки державного бюджету зросли (схема 3).



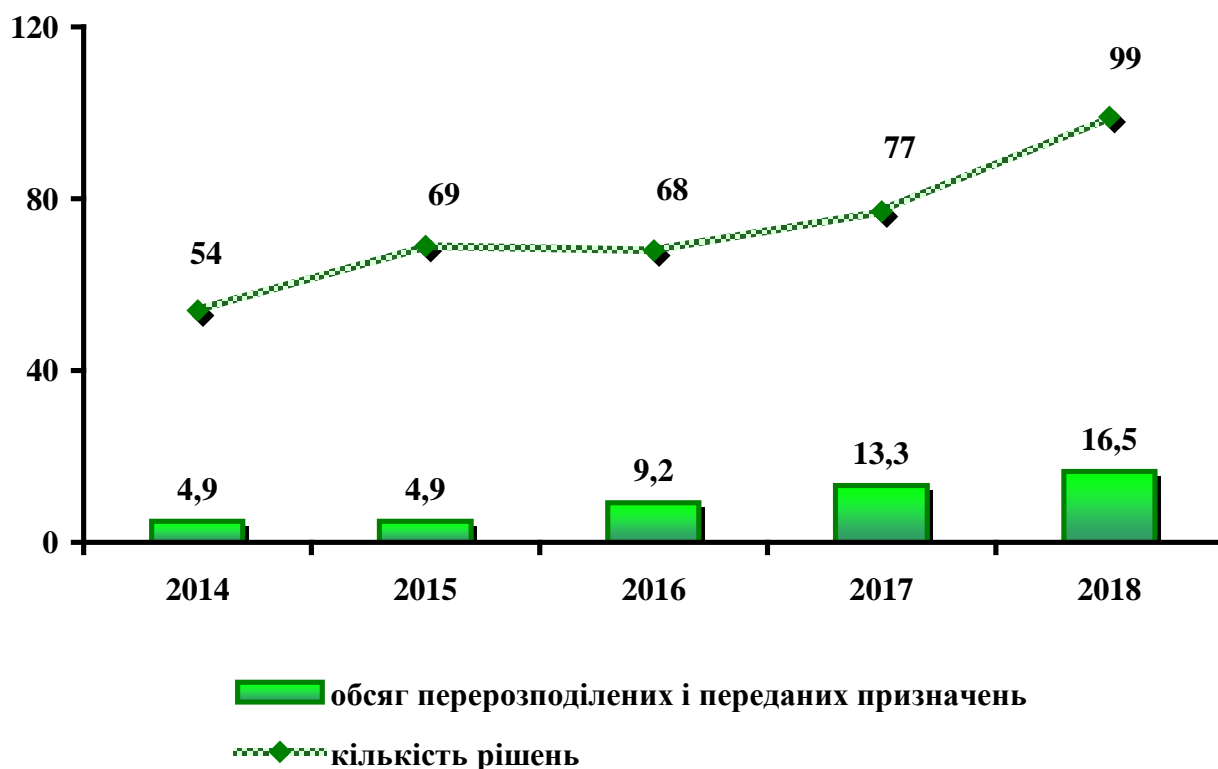
**Схема 3. Зростання видатків державного бюджету порівняно з 2017 роком**

3.1.1. Порівняно із попереднім роком, кількість рішень Кабінету Міністрів України про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами збільшилася в 1,3 рази, а обсяг перерозподілених бюджетних призначень – на чверть (діаграма 8). При цьому приймалися непослідовні рішення про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами. Внаслідок таких рішень і рішень про збільшення бюджетних призначень план видатків за відповідними програмами не виконано і до державного бюджету повернено 890,6 млн гривень.

Загалом у 2018 році Кабінетом Міністрів України прийнято рішень про передачу і перерозподіл коштів державного бюджету на загальну суму 16 млрд 500,2 млн грн, або 1,6 відс. обсягу видатків державного бюджету.



**Діаграма 8. Кількість рішень Кабінету Міністрів України про перерозподіл і передачу коштів державного бюджету**



При цьому за окремими бюджетними програмами упродовж останніх років обсяги затверджених бюджетних призначень перерозподілялися на інші програми. Зокрема, за бюджетними програмами:

- функціонування Фонду енергоефективності;
- функціонування торгових представництв за кордоном;
- платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України.

Окремі рішення Кабінету Міністрів України про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами виявилися непослідовними. Зокрема, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 21.02.2018 № 88-р перерозподілив видатки Міністерства освіти і науки України, збільшивши бюджетні призначення за бюджетною програмою 2201170 „Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів” на 100,0 млн гривень. У подальшому чотирма рішеннями Уряду бюджетні призначення за цією програмою зменшено на 190,6 млн грн, а у грудні – знову збільшено на 3,6 млн гривень. Видатки не проведено та повернено до бюджету – 99,7 млн грн, або 11,1 відсотка.

Крім того, збільшений відповідно до рішень Кабінету Міністрів України про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами план видатків не виконано і відкриті асигнування повернено до бюджету.

Зокрема, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 19.10.2018 № 777-р перерозподілив видатки за бюджетними програмами Міністерства регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України, збільшивши бюджетні призначення за бюджетною програмою 2754060 „Реалізація Державної цільової економічної програми енергоефективності” на 100,0 млн гривень. Отримані додаткові ресурси повністю не використано, до бюджету повернено 82,2 млн гривень. Як зазначено у звіті про проведений Рахунковою палатою аудит, за рахунок коштів державного бюджету, зокрема, передбачалося відшкодування частини суми кредиту, залученого на придбання обладнання та/або матеріалів для впровадження об’єднаннями співвласників багатоквартирних будинків енергозберігаючих технологій, котлів населенням. За інформацією уповноваженого на здійснення кредитування банку, значна кількість позичальників відмовлялася від кредитних коштів через неможливість у листопаді – грудні виконати необхідні роботи й оформити документи.

Кабінет Міністрів України постановою від 24.10.2018 № 864 перерозподілив видатки, передбачені Міністерству молоді та спорту України, збільшивши бюджетні призначення за бюджетною програмою 3401110 „Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація” на 23,2 млн гривень. До бюджету повернено 14,6 млн гривень.

Розпорядженням від 14.11.2018 № 844-р Кабінет Міністрів України перерозподілив видатки за бюджетними програмами Державного космічного агентства України, збільшивши бюджетні призначення за бюджетною програмою 6381020 „Виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері космічної галузі, в тому числі загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України” на 77,0 млн гривень. До бюджету повернено 33,7 млн гривень.

**3.1.2. План видатків загального фонду не виконано на 21 млрд 726,8 млн грн, або 2,4 відсотка. Водночас відповідно до вимог Бюджетного кодексу України до державного бюджету повернено залишки відкритих Державною казначейською службою України для проведення видатків асигнувань у сумі 6 млрд 216,6 млн гривень.**

План видатків на обслуговування державного боргу не виконано на 12 млрд 269,6 млн грн, або 9,6 відс., що спричинено насамперед відхиленням на 7,2 відс. середнього у 2018 році обмінного курсу гривні від прогнозного, який використовувався при складанні проекту державного бюджету.

На надання трансфертів місцевим бюджетам план видатків не виконано на 3 млрд 193,4 млн грн, або 1,1 відсотка. Зокрема, на забезпечення державних програм соціального захисту населення спрямовано на 2 млрд 19,0 млн грн, або 1,6 відс., менше плану. Зазначене зумовлено тим, що згідно з Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій

з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, органи Державної казначейської служби України перераховують субвенції відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, але у межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян.

За інформацією, наведеною у звітах про виконання паспортів бюджетних програм, невиконання планів видатків за більшістю інших бюджетних програм спричинено, зокрема, запізненим розподілом коштів за напрямками (об'єктами) і зволіканням із проведенням закупівель.

Не розпочато виконання дев'яти бюджетних програм на суму 125,1 млн грн, з них:

- Міністерства охорони здоров'я України – 51,7 млн грн, зокрема, на реабілітацію хворих на дитячий церебральний параліч (не здійснено закупівлі послуг з реабілітації дітей-сиріт, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів та дітей із малозабезпечених і багатодітних сімей); на реалізацію державних інвестиційних проектів з покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань та запровадження медичної інформаційної системи в Національному інституті раку, визначених Законом України від 06.12.2018 № 2648 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік”, що набрав чинності з 13.12.2018;

- Міністерства юстиції України – 22,5 млн грн, зокрема, на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та розвиток електронного урядування у сфері юстиції.

У найбільших обсягах план не виконано за бюджетними програмами, головними розпорядниками коштів яких є:

- Державне бюро розслідувань – 514,7 млн грн, що зумовлено зволіканням із проведенням конкурсу на призначення працівників установи;

- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 451,5 млн грн, що спричинено тривалим розподілом коштів державного фонду регіонального розвитку між інвестиційними програмами і проектами;

- Міністерство закордонних справ України – 390,0 млн грн, зокрема, на функціонування закордонних дипломатичних установ України і розширення мережі власності України для потреб цих установ;

- Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України – 278,4 млн грн, зокрема, на оплату послуг з обслуговування й організаційного, інформаційно-аналітичного і матеріально-технічного забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

**3.1.3. У звітах про проведені Рахунковою палатою аудити зазначено, що відповідальні виконавці бюджетних програм не забезпечили**

**результативного, економного і продуктивного використання коштів. Як наслідок, соціально-економічний ефект від запровадження окремих бюджетних програм є обмеженим.**

Зокрема, за бюджетною програмою Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України „Електронне урядування та Національна програма інформатизації”, виконавцем якої є Державне агентство з питань електронного урядування України, видатки проведено у запланованому обсязі. При цьому проведеним Рахунковою палатою аудитом встановлено, що Кабінетом Міністрів України не забезпечено координації діяльності органів влади усіх рівнів для впровадження Програми електронного урядування і Національної програми інформатизації. Уряд приймав численні непослідовні і неузгоджені між собою нормативно-правові акти щодо розвитку електронного урядування. У результаті Державне агентство з питань електронного урядування діяло безсистемно. Єдиний державний веб-портал відкритих даних як важлива передумова запровадження електронного урядування не функціонує.

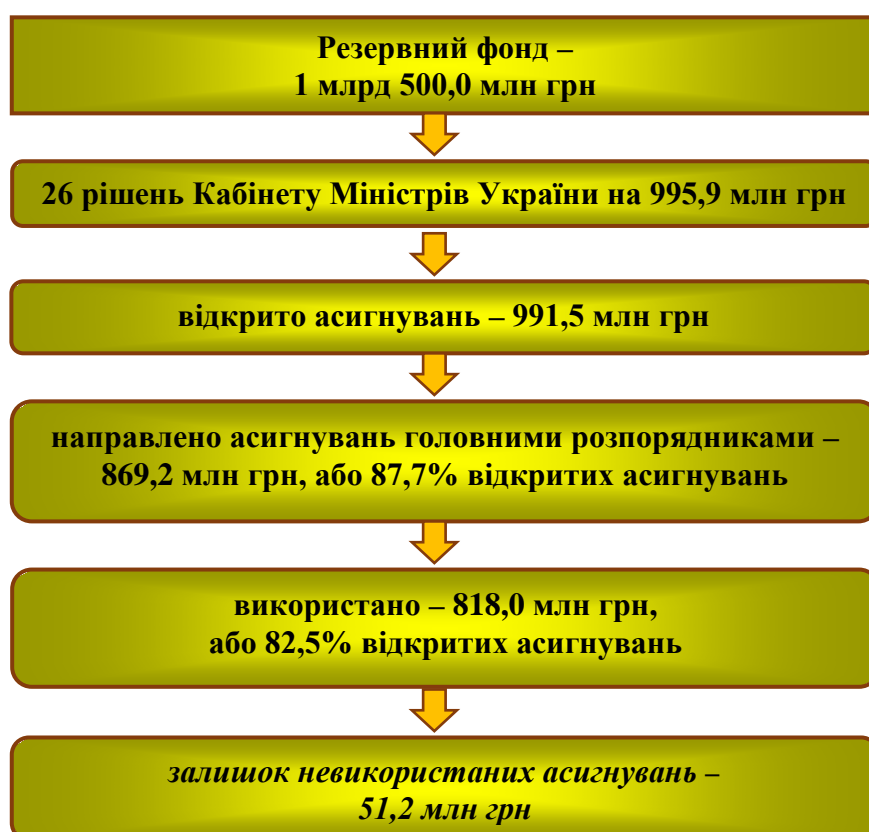
За бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України з надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання видатки проведено на 99,8 відс. плану. Водночас Рахунковою палатою у звіті про результати аудиту зазначено, що Міністерство не забезпечило повноцінного функціонування Єдиної інформаційної бази для обліку внутрішньо переміщених осіб. Вказана база вчасно не оновлюється, зокрема при зміні умов та прав на отримання грошової допомоги відповідно до нормативно-правових актів. Для призначення допомоги використовується інший програмно-технічний комплекс, який не інтегрований до цієї бази. Для окремих категорій перерахунків грошової допомоги взагалі здійснюється вручну. Інформація про загальну чисельність внутрішньо переміщених осіб і призначену їм грошову допомогу відсутня, що призводить до помилок (зокрема, одним і тим же громадянам допомога призначається декілька разів). У результаті дебіторська заборгованість за цією бюджетною програмою зростає і на 1 січня 2019 року становила 17,1 млн грн, з якої 79,5 відс. – прострочена. Ризики неповернення цих коштів до бюджету є значними.

За бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з будівництва футбольних полів зі штучним покриттям у регіонах України видатки здійснено на 77,8 відс. плану. Проведений Рахунковою палатою аудит засвідчив, що Міністерство зволікало із затвердженням переліків об'єктів будівництва футбольних полів із штучним покриттям у регіонах України, зокрема у 2018 році остаточний перелік цих об'єктів затверджено наказом 22.12.2018. Крім того, Міністерство не визначило єдиних вимог до облаштування футбольних полів. Водночас розпорядники й одержувачі бюджетних коштів не забезпечили контролю за підрядниками при реалізації проектів будівництва.

У результаті ціни на окремі види матеріалів (щебінь, пісок, штучну траву), які використовувалися підрядниками при будівництві, перевищували середню ринкову ціну; виконувались роботи, не передбачені у проектно-кошторисній документації. Чотирма розпорядниками бюджетних коштів у Київській та Черкаській областях без вирішення питання відведення земельних ділянок під будівництво футбольних полів спрямовано підрядникам 1,5 млн грн бюджетних коштів. Ризики втрати цих коштів є значними.

**3.1.4. Кабінетом Міністрів України у 2018 році виділено суб'єктам господарювання 17,9 відс. коштів резервного фонду для надання на умовах повернення, що, зважаючи на фінансовий стан окремих підприємств, перенесення Урядом строку повернення наданих коштів, посилює ризики їх неповернення до державного бюджету. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України й окремі головні розпорядники не забезпечили ефективного управління коштами, виділеними із резервного фонду державного бюджету.**

Розподіл і використання у 2018 році коштів резервного фонду державного бюджету наведено на схемі 4.



**Схема 4. Розподіл і використання коштів резервного фонду державного бюджету**

Відповідно до пункту 11 Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415 (далі – Порядок № 415), кошти із резервного фонду бюджету суб'єктам господарської діяльності недержавної форми власності або суб'єктам господарської діяльності, у статутному фонді яких корпоративні права держави становлять менше ніж 51 відс., виділяються лише на умовах повернення. Умови повернення коштів, зокрема строки та поетапний графік, визначаються у договорі, укладеному між головним розпорядником бюджетних коштів і розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня або їх одержувачем.

При цьому у Порядку № 415 не встановлено обмежень для визначення або продовження граничних строків повернення коштів, що дозволяє встановлювати їх на будь-який період. Крім того, відсутні положення щодо обов'язкового інформування головними розпорядниками бюджетних коштів Мінфіну і Міністерства економічного розвитку і торгівлі України про умови повернення коштів. Значене значно посилює ризики неповернення до бюджету виділених з резервного фонду коштів.

Зокрема, розпорядженням від 22.08.2018 № 572-р Кабінетом Міністрів України виділено з резервного фонду кошти Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості у сумі 100,0 млн гривень. За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати, ці кошти відповідно до графіка мали повернути у вересні – грудні 2018 року, однак до державного бюджету надані кошти не повернено. Водночас за інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, державні вугільні підприємства є збитковими, заборгованість із виплати заробітної плати – значною.

Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 20.06.2018 № 470-р виділено Міністерству економічного розвитку і торгівлі України для державного підприємства „Поліграфічний комбінат „Україна” по виготовленню цінних паперів” на здійснення заходів, пов'язаних із виготовленням та персоналізацією бланків паспорта громадянина України та бланків паспорта громадянина України для виїзду за кордон, з резервного фонду 54,4 млн грн із строком повернення до 25.12.2018, але розпорядженням від 18.12.2018 № 1033-р цей строк продовжено до 25.12.2019.

Розпорядженням від 26.07.2018 № 531-р Кабінетом Міністрів України виділено з резервного фонду Державному космічному агентству України для державного підприємства „Укркосмос” для оплати витрат на арбітраж під час врегулювання спору щодо реалізації проекту „Створення Національної супутникової системи зв'язку” 28,0 млн грн, з яких 23,6 млн грн надано із терміном повернення до 25.12.2027. Такий тривалий строк значно посилює ризики неповернення коштів.

Крім того, відповідно до пункту 29 Порядку № 415 Міністерство економічного розвитку і торгівлі України за результатами аналізу фактичних залишків невикористаних коштів резервного фонду бюджету на рахунках головних розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) у разі необхідності розробляє і подає Кабінету Міністрів України проект рішення щодо зменшення головному розпоряднику бюджетних коштів відповідних видатків з резервного фонду.

На рахунках окремих головних розпорядників з липня 2018 року обліковувалися залишки невикористаних направлених асигнувань у сумі 14,7 млн грн, при цьому Міністерство економічного розвитку і торгівлі України не ініціювало зменшення головним розпорядникам відповідних видатків з резервного фонду бюджету. У результаті неефективного управління коштами, виділеними з резервного фонду, залишки відкритих асигнувань у сумі 30,6 млн грн відповідно до вимог Бюджетного кодексу України повернено до бюджету.

Зокрема, найбільші залишки невикористаних асигнувань рахувалися за бюджетними програмами:

- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України на заходи, пов'язані із запобіганням виникненню надзвичайної ситуації у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону Луганської області, – 14,7 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 265-р);

- Львівської обласної державної адміністрації на здійснення заходів з перенесення магістрального водогону „Гірне-Дрогобич” з метою запобігання виникненню надзвичайної ситуації у Дрогобицькому районі Львівської області – 14,4 млн грн (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 № 500-р).

**3.1.5. Видатки спеціального фонду у передбачених обсягах не проведено на суму 26 млрд 847,7 млн грн, або 20,9 відс., що насамперед спричинено невиконанням плану окремих надходжень і неефективним управлінням наявними ресурсами, зокрема неповним спрямуванням залишків коштів на здійснення видатків (діаграма 9).**

План видатків за бюджетними програмами з підготовки кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації не виконано на 5 млрд 344,5 млн грн, або 27,0 відсотка. За інформацією, наведеною у звітах про виконання паспортів бюджетних програм, упродовж останніх років середньорічна кількість студентів і слухачів, які навчалися за контрактом, у цих навчальних закладах менша, ніж планувалося. План доходів від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, впродовж бюджетного року не виконувався, відповідно видатки у планових обсягах не здійснювалися.

У 2018 році найбільші обсяги невиконання плану видатків за бюджетними програмами:

- Міністерства охорони здоров'я України на підготовку і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації – 2 млрд 737,7 млн грн, або 43,1 відс.;

- Міністерства освіти і науки України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики – 2 млрд 365,6 млн грн, або 19,8 відсотка.

**Діаграма 9. Основні причини невиконання у 2018 році плану видатків спеціального фонду державного бюджету**



Відповідно до пунктів 19 – 21 статті 14 закону про державний бюджет за рахунок надходжень у 2018 році конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення (далі – конфісковані кошти), планувалися видатки трьома головним розпорядниками бюджетних коштів за п'ятьма бюджетними програмами в сумі 4 млрд 700 млн гривень. У 2018 році до державного бюджету надійшло 0,1 млн грн конфіскованих коштів. Отже, видатки за рахунок цього джерела не здійснювалися, зокрема за бюджетними програмами:

- Державного агентства автомобільних доріг України – в сумі 2,0 млрд грн на покращення стану автомобільних доріг;



- Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (загальнодержавні видатки та кредитування) – в сумі 2,0 млрд грн для державного фонду регіонального розвитку.

Крім того, за бюджетною програмою Міністерства внутрішніх справ України на створення єдиної системи безпеки та цивільного захисту план видатків не виконано на 3 млрд 231,8 млн грн, або 82,9 відс., зокрема у зв'язку з ненадходженням зовнішніх запозичень, які визначені основним джерелом проведення цих видатків. Кабінет Міністрів України 27.12.2018 доручив Мінфіну здійснити ці запозичення, хоча Угода між Урядом України та Урядом Французької Республіки щодо офіційної підтримки у створенні єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту в Україні ратифікована Верховною Радою України 07.06.2018.

Водночас окремі головні розпорядники бюджетних коштів не забезпечили використання коштів спеціального фонду. Зокрема, за наявності залишку судового збору та надходжень від звернення застави у дохід держави, який на 1 січня 2018 року, за інформацією Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, становив 2 млрд 266,3 млн грн, і надходжень цих коштів у 2018 році в сумі 3 млрд 639,0 млн грн, або 109,2 відс. плану, на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними та вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом використано 2 млрд 968,4 млн грн, або 65,0 відс. плану і 50,3 відс. наявних ресурсів. На кінець року залишок коштів судового збору і надходжень від звернень застави у дохід держави становив 3 млрд 155,3 млн гривень.

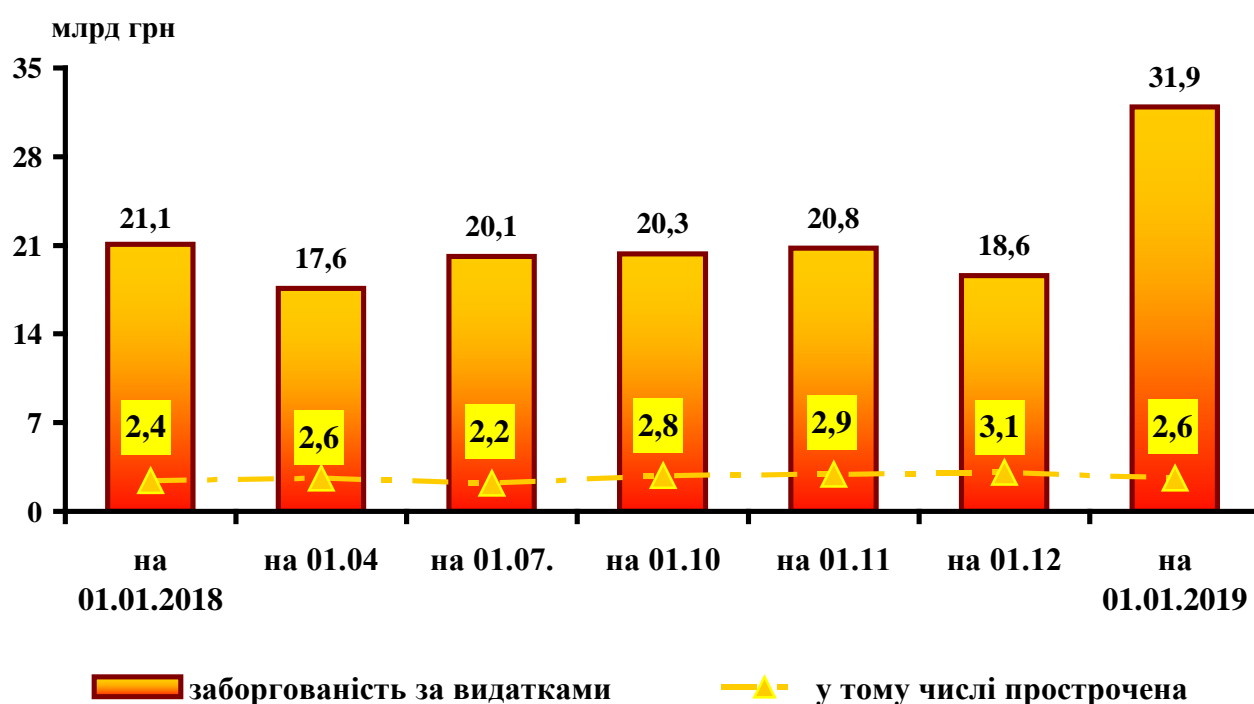
За бюджетною програмою Міністерства інфраструктури України не спрямовано 1 млрд 740,8 млн грн, або 65,9 відс. плану, на заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм, хоча надходження до державного дорожнього фонду, визначені джерелом проведення цих видатків, давали можливість здійснити видатки у запланованих обсягах. Паспорт бюджетної програми затверджено лише 05.12.2018, що спричинено, зокрема, зволіканням Кабінету Міністрів України з уточненням завдань і заходів Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, що тривало до 19.09.2018.

**3.1.6. Кабінет Міністрів України упродовж року розширював перелік товарів, робіт і послуг, закупівля яких може здійснюватися на умовах попередньої оплати, і збільшував строк проведення такої оплати. Розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, користуючись наданою Урядом можливістю, провели наприкінці року видатки, що призвело до збільшення дебіторської заборгованості. За окремими бюджетними програмами тривалий час рахується прострочена кредиторська заборгованість, видатки на її погашення не заплановані, що створює ризики виникнення судових спорів і додаткових видатків з державного бюджету для сплати штрафних санкцій.**

Упродовж 2018 року Кабінет Міністрів України 35 раз вносив зміни до постанови від 23.04.2014 № 117 „Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти”. Це давало можливість розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів здійснювати у грудні попередню оплату товарів, робіт і послуг, що призвело до зростання дебіторської заборгованості за цей місяць на 13 млрд 344,6 млн гривень.

Дебіторська заборгованість за видатками з початку року зросла у 1,5 раза, зокрема за попередню оплату озброєння та спеціальної техніки, робіт з капітального будівництва, реконструкції та реставрації (діаграма 10).

**Діаграма 10. Обсяги дебіторської заборгованості бюджетних установ з основної діяльності в 2018 році**



Кредиторська заборгованість за видатками рахується за 263 бюджетними програмами у сумі 2 млрд 42,2 млн грн, при цьому 58,6 відс. цієї заборгованості за 148 програмами є простроченою.

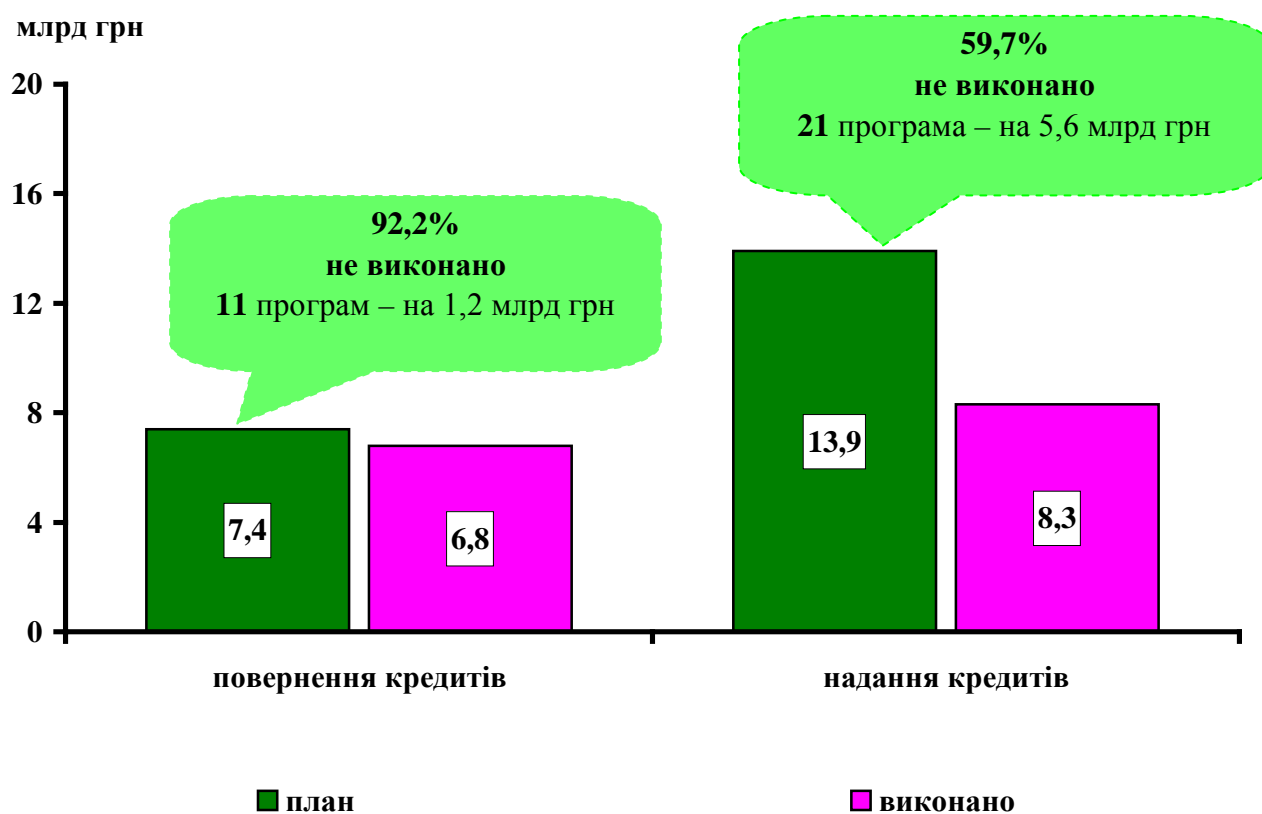
Не передбачено видатків на погашення простроченої заборгованості за бюджетними програмами, головними розпорядниками яких є:

- Одеська обласна державна адміністрація – 119,5 млн грн на будівництво, реконструкцію і ремонт об'єктів соціальної та іншої інфраструктури (вся є простроченою);

- Міністерство аграрної політики та продовольства України – 85,0 млн грн на створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, (вся є простроченою).

**3.2. Більшість бюджетних програм з кредитування державного бюджету не виконано (діаграма 11).**

**Діаграма 11. Повернення кредитів до державного бюджету і надання кредитів з державного бюджету у 2018 році**



За бюджетною програмою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України при плані 210,3 млн грн не розпочато повернення кредитів, наданих у 2007 році на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузі економіки. За чотирма бюджетними програмами Міністерства аграрної політики та продовольства України не надійшло 972,0 млн грн, або 97,4 відс. плану.

Не розпочато кредитування за дев'ятьма бюджетними програмами в сумі 2 млрд 14,9 млн грн, зокрема на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також закупівлю матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників, внаслідок невиконання плану відповідних надходжень від повернення Аграрним фондом раніше наданих кредитів.

**3.3. Кабінетом Міністрів України, Мінфіном і головними розпорядниками бюджетних коштів не забезпечено використання наявних можливостей для отримання додаткових фінансових ресурсів від Європейського Союзу, іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій на реалізацію реформ і впровадження інвестиційних проектів.**

**3.3.1. Кабінет Міністрів України, Мінфін і окремі головні розпорядники бюджетних коштів не забезпечили розподілу і використання залишків коштів секторальної бюджетної підтримки, що надходили від Європейського Союзу у попередні бюджетні періоди.**

За інформацією Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, сума цих залишків на 1 січня 2018 року становила 2 млрд 65,7 млн грн, на 01.01.2019 – 2 млрд 108,5 млн гривень.

За бюджетними програмами головних розпорядників видатки проведено в сумі 260,1 млн грн, або 10,0 відс. плану (схема 5).



**Схема 5. Використання у 2018 році головними розпорядниками бюджетних коштів надходжень у рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу**

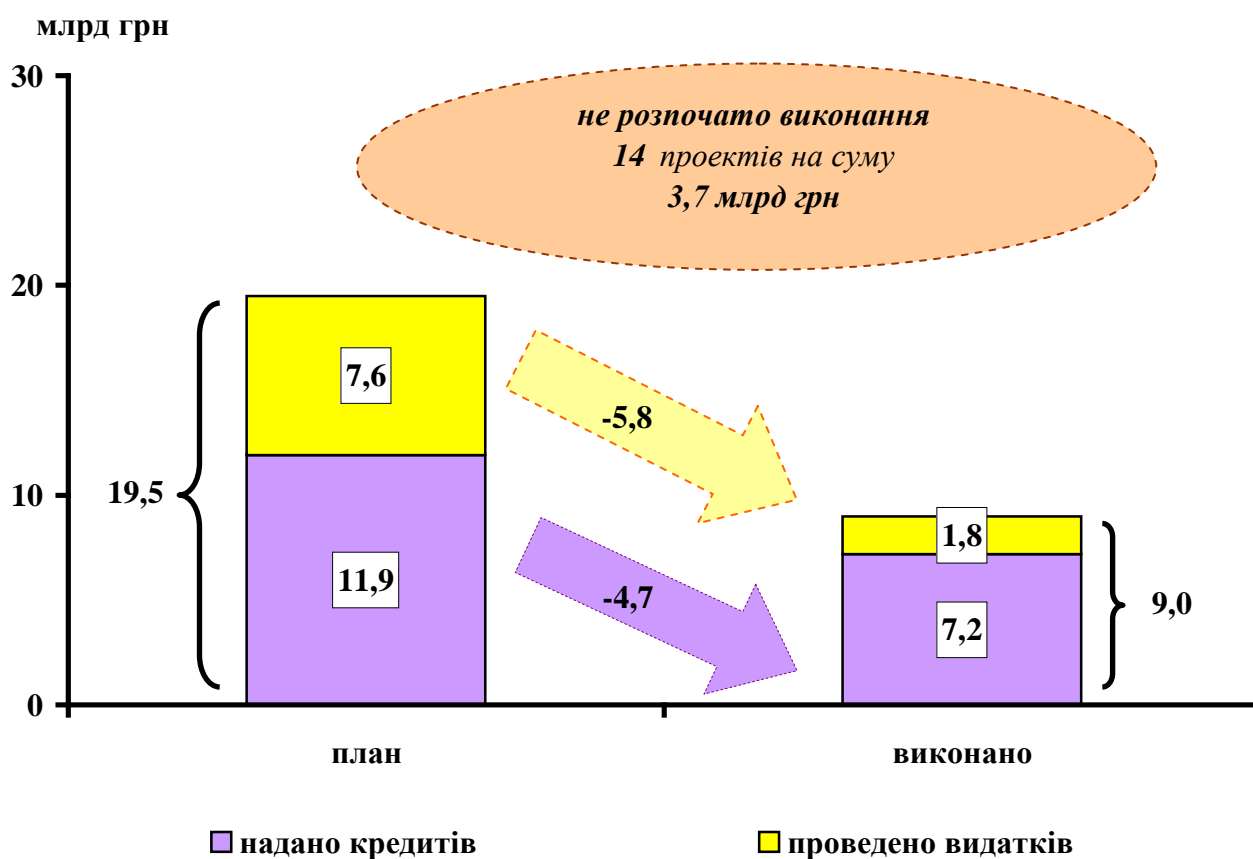
Рахункова палата у звітах про проведені в 2017 – 2018 роках аудити неодноразово зазначала, що центральні органи виконавчої влади, відповідальні за реалізацію програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу, не забезпечували досягнення показників результативності, визначених в угодах про надання допомоги. Як наслідок, міжнародні партнери чергові транші допомоги не перераховували або перераховували в менших обсягах, ніж планувалося. У 2018 році до спеціального фонду державного бюджету не надійшло 779,0 млн грн цієї допомоги, або 71,9 відс. плану.

Крім того, Кабінетом Міністрів України не забезпечено досягнення показників, визначених в Угоді про фінансування програми „Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні”, про що зазначено Рахунковою палатою у звіті про результати аудиту. Як наслідок, план надходжень допомоги від Європейського Союзу на реалізацію цієї програми не виконано і відповідно до Закону України від 06.12.2018 № 2648-VIII „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” бюджетні призначення за бюджетною програмою 0421060 „Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління” зменшено з 1 млрд 630,7 млн грн до 422,6 млн гривень.

**3.3.2. Не забезпечено належної організації впровадження інвестиційних проектів за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Через низьку вибірку кредитних коштів план проведення видатків і надання кредитів на реалізацію цих проектів не виконано.**

Видатки і надання кредитів здійснено у сумі 9 млрд 36,4 млн грн, або 46,3 відс. плану (діаграма 12).

**Діаграма 12. Реалізація у 2018 році проектів, що здійснюються за рахунок кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій**



У звітах за результатами проведених у 2017 – 2018 роках аудитів Рахункова палата неодноразово зазначала про системні недоліки в організації впровадження таких проектів, спричинені затримками з укладанням субкредитних договорів, внесенням змін до фінансових угод, контрактів і проектної документації; зволіканням із відбором проектів і підрядних організацій; порушенням вимог кредиторів в організації і проведенні закупівель.

У звіті про проведений у 2018 році аудит зазначено, що Мінфін і Міністерство соціальної політики України не забезпечили ефективної організації впровадження спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту „Модернізація системи соціальної підтримки населення”. Зокрема, не виконані основні завдання за ключовим напрямом проекту „Удосконалення адміністрування допомоги та послуг”. Крім того, Міністерство соціальної політики України планування і проведення закупівель здійснювало з недотриманням процедур, встановлених банком, унаслідок чого відтермінувалося підписання договорів на виконання робіт для реалізації проекту. За таких умов значно посилюються ризики невиконання усіх компонентів проекту до 01.10.2020 – кінцевої дати дії Угоди про позику.

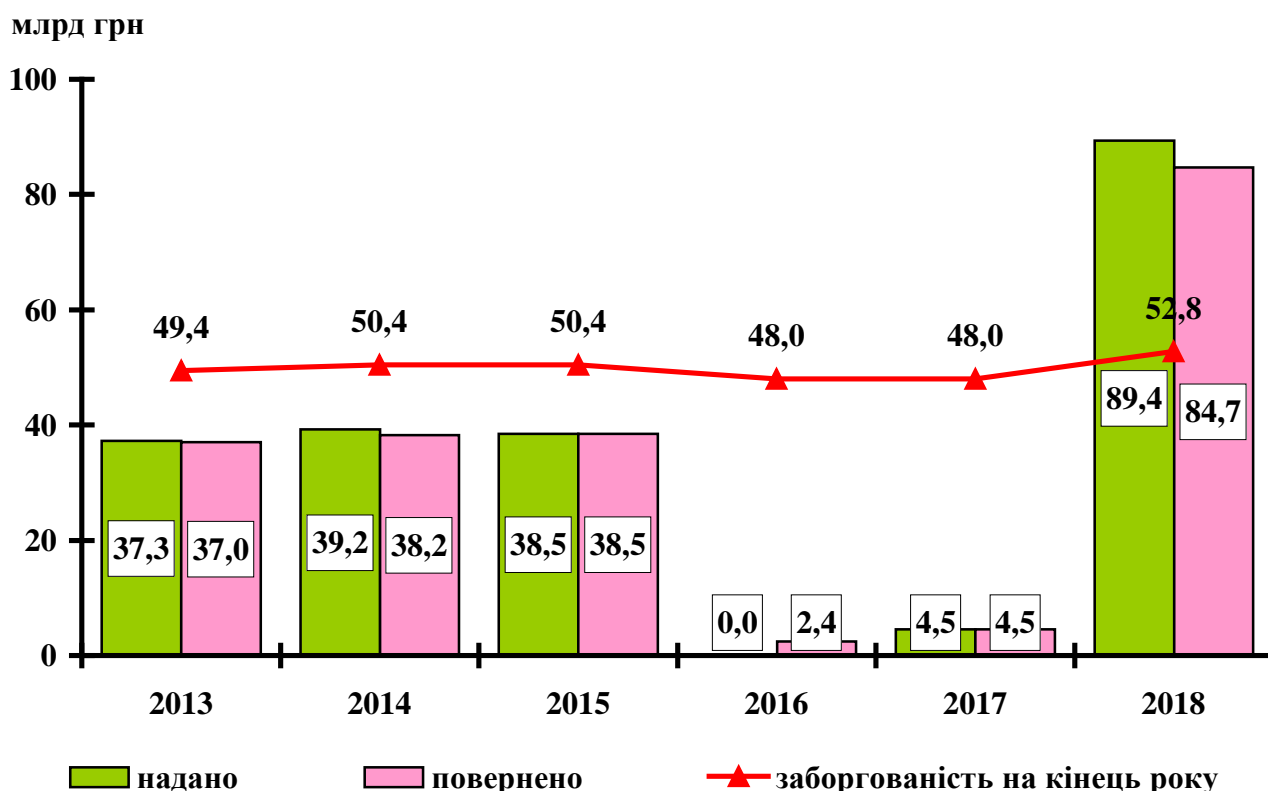
У 2018 році за рахунок кредитних коштів не розпочато проведення видатків і надання кредитів на реалізацію 14 проектів на загальну суму 3 млрд 726,4 млн грн, зокрема на:

- відновлення транспортної інфраструктури у східних регіонах України – 250,0 млн грн;
- реконструкцію трансформаторних підстанцій східної частини України – 211,2 млн грн;
- відновлення сходу України – 139,1 млн грн;
- розвиток міського пасажирського транспорту в містах України – 125,0 млн грн;
- розбудову прикордонної дорожньої інфраструктури на українсько-угорському кордоні – 120,0 млн грн;
- реконструкцію, капітальний ремонт і технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород – 100,0 млн гривень.

***3.4. Більшу частину року кошти єдиного казначейського рахунку відволікалися на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України для виплати пенсій і допомоги. При цьому обсяг таких коштів досягав 20,8 млрд гривень. Заборгованість за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, за 2018 рік зросла на 4,8 млрд грн – до 52,8 млрд гривень.***

Загальний обсяг наданих у 2018 році позичок є найбільшим за останні п'ять років – 89 млрд 461,8 млн грн (діаграма 13).

**Діаграма 13. Розрахунки за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України у 2013 – 2018 роках**

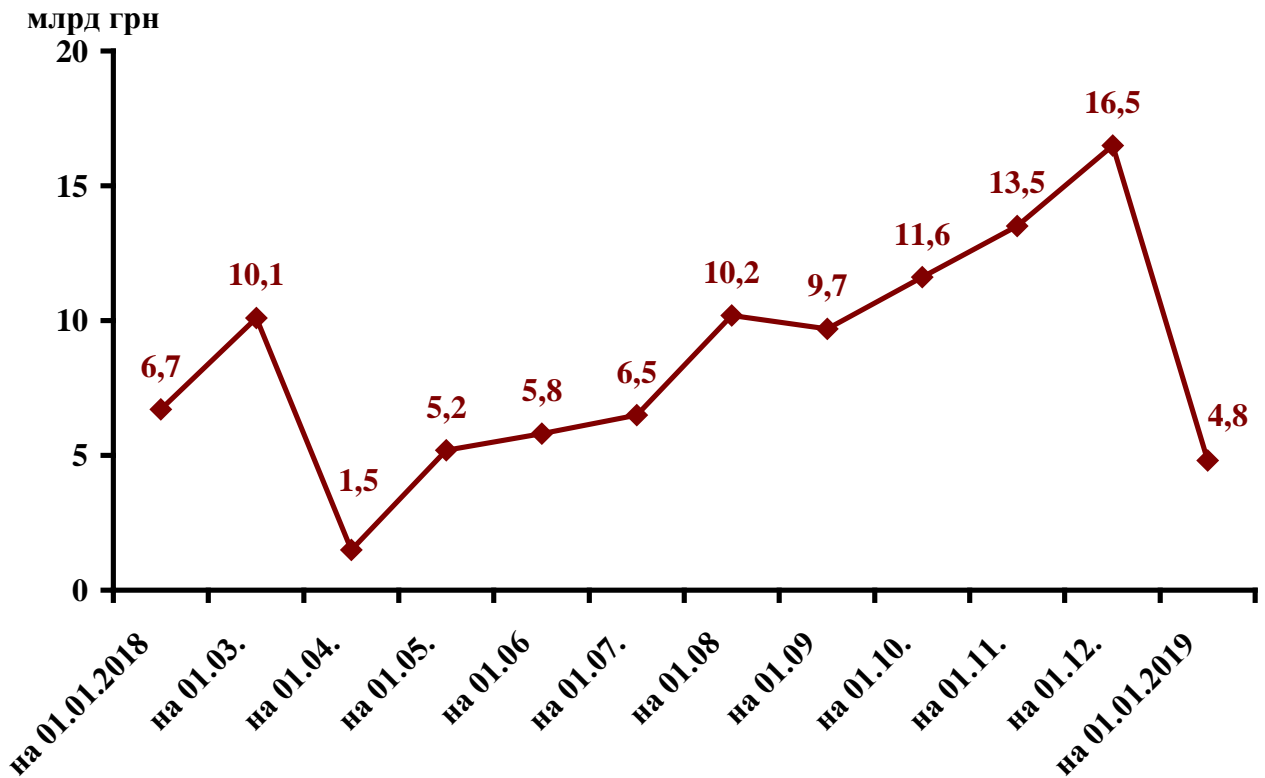


За інформацією Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, у 2016 році позики з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України не надавалися, у 2017 році отримана у січні позика повернена з 26.01.2017 по 08.02.2017. Натомість упродовж 2018 року ці позики надавалися щомісяця. При цьому залишки не погашених з початку року позичок обліковувалися з 12.01.2018 щодня, крім 06.04.2018 і 10.05.2018 (діаграма 14).

Згідно з частиною п'ятою статті 43 Бюджетного кодексу України тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, покриваються Казначейством України в межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду. Однак на кінець року не повернено 4 млрд 755,4 млн грн наданих у 2018 році позик.

При цьому план надходжень єдиного соціального внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, не виконано на 4 млрд 860,1 млн грн, або 2,4 відсотка.

**Діаграма 14. Заборгованість за позиками, наданими упродовж 2018 року з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України**



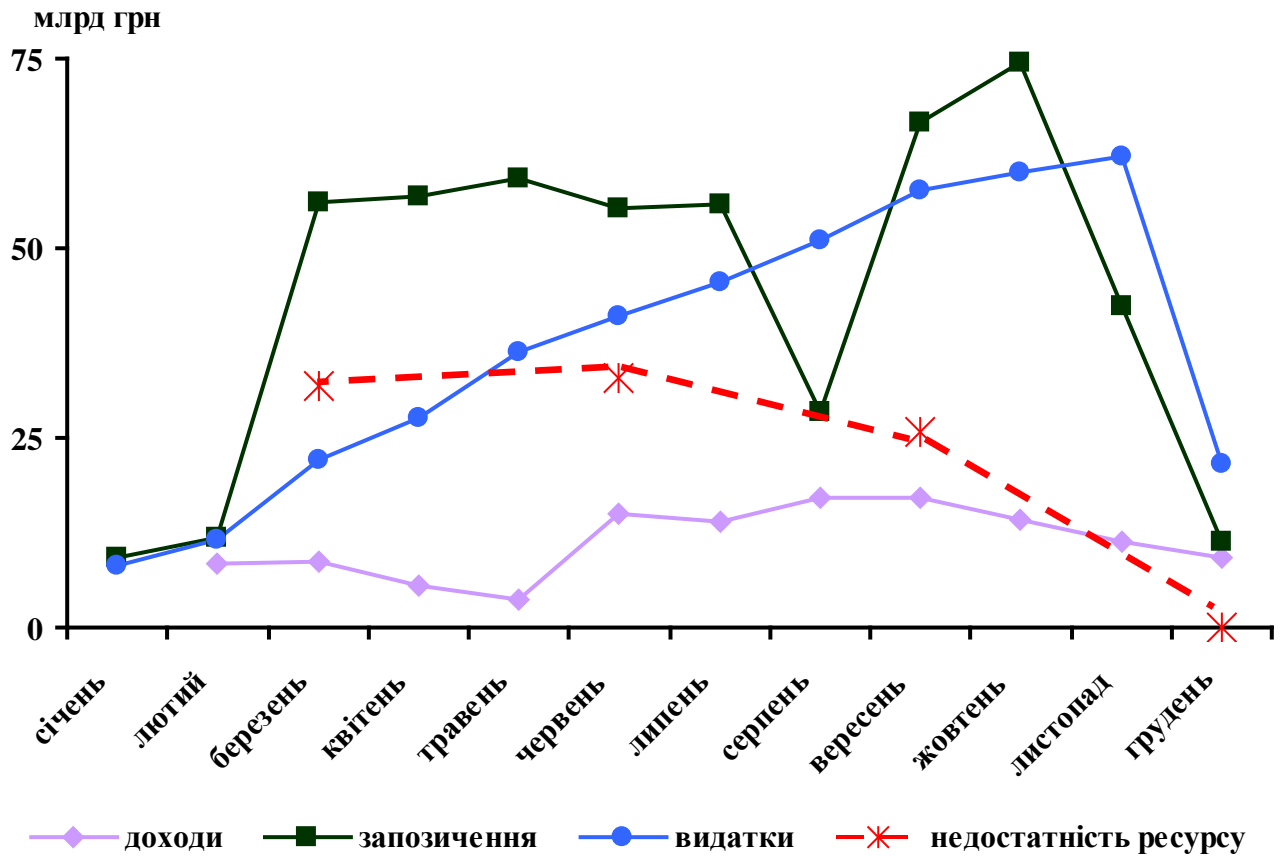
З державного бюджету за бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України видатки на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду України проведені у запланованому на рік обсязі – 150 млрд 90,1 млн грн, що становить 15,2 відс. усіх видатків державного бюджету. Щороку ці видатки зростають.

#### **IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ**

*4.1. У 2018 році виконання загального фонду державного бюджету здійснювалося в умовах недостатності його ресурсу (діаграма 15). При цьому Мінфін і Кабінет Міністрів України не виконали рекомендацію, надану Рахунковою палатою у Висновку про стан виконання закону про Державний бюджет України на 2018 рік у першому кварталі, та порушили вимоги статті 54 Бюджетного кодексу України щодо скорочення видатків і кредитування загального фонду державного бюджету.*



**Діаграма 15. Невиконання загального фонду державного бюджету в 2018 році (кумулятивно)**



Упродовж 2018 року відбувалося суттєве невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету, яке становило у першому кварталі 65 млрд 621,3 млн грн, або 22,5 відсотка. Відповідно до частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України ще за результатами квартального звіту про виконання державного бюджету у першому кварталі 2018 року Мінфін мав підготувати пропозиції, а Кабінет Міністрів України подати до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет щодо скорочення видатків і кредитування загального фонду. Однак такого законопроекту до Верховної Ради України не подано.

У подальшому невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету збільшилося до 74 млрд 145,5 млн грн, або 13,0 відс., у першому півріччі та до 102 млрд 887,3 млн грн, або 10,9 відс., у січні – жовтні, після чого зменшилося до 24 млрд 821,4 млн грн, або 2,2 відс., на кінець року. Зазначене стало однією з причин стримування упродовж року проведення видатків, насамперед незахищених.

Невиконання плану надходжень загального фонду і незначний обсяг залишку бюджетних коштів на початок року стали причинами недостатності ресурсу загального фонду упродовж 2018 року, який, за інформацією

Державної казначейської служби України, отриманою на запит Рахункової палати, становив у першому кварталі – 31 млрд 865,4 млн грн, першому півріччі – 33 млрд 22,0 млн грн, за дев'ять місяців – 25 млрд 908,8 млн грн, у 2018 році – 12,0 млн гривень.

**4.2. Фінансування державного бюджету у 2018 році, зокрема погашення державного боргу і покриття дефіциту, здійснювалося на 97,5 відс. за рахунок боргових джерел, які становили майже чверть фінансових ресурсів державного бюджету і перевищили витрати на погашення державного боргу (таблиця 4).**

Таблиця 4

## Дефіцит/фінансування державного бюджету

млрд грн

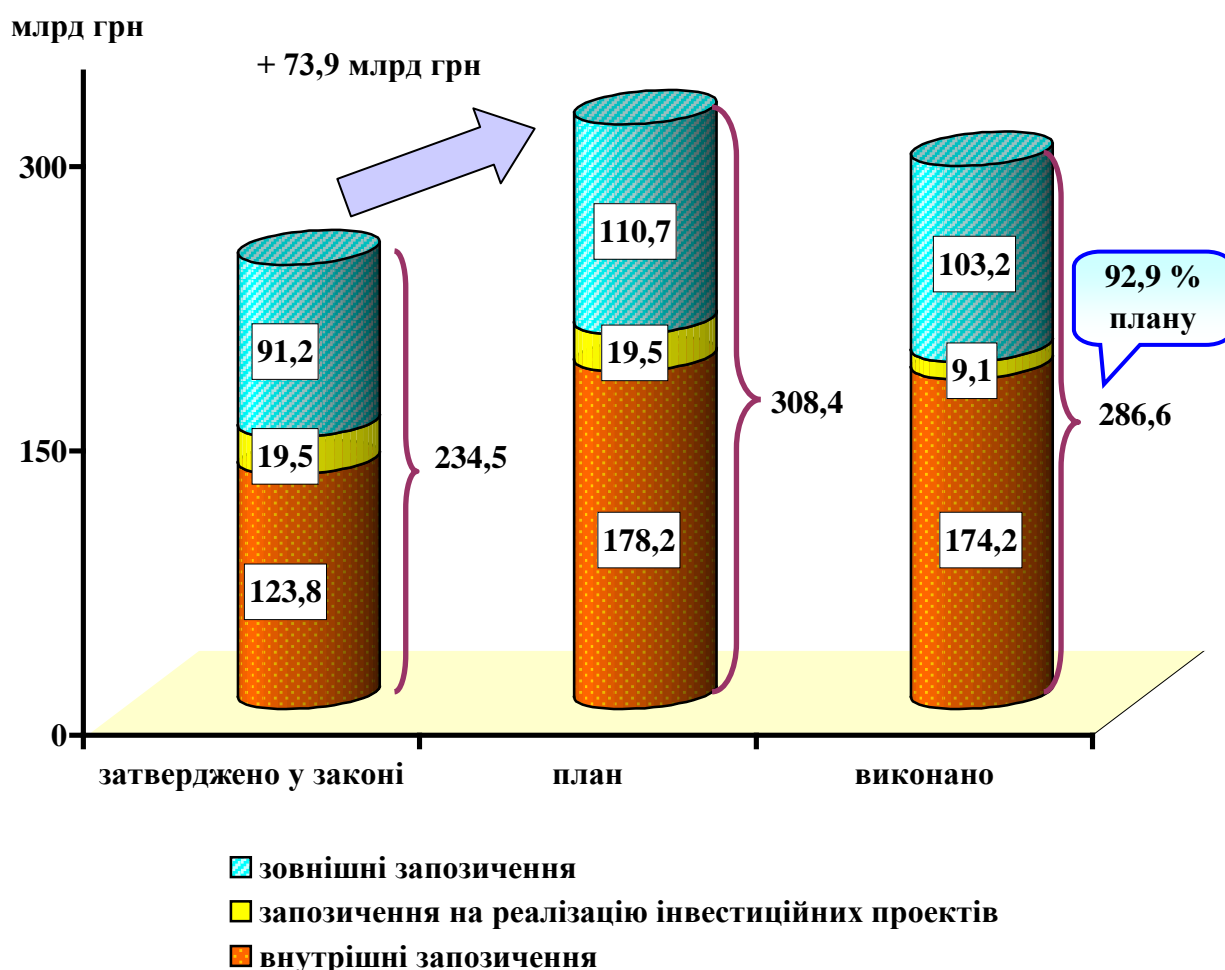
№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план на 2018 рік	виконано	відс. виконання	план на 2018 рік	виконано	відс. виконання
	<b>ДЕФІЦИТ/ФІНАНСУВАННЯ</b> (ряд. I – ряд. II)	<b>94,1</b>	<b>59,3</b>	<b>63,0</b>	<b>58,0</b>	<b>45,1</b>	<b>77,8</b>
<b>I.</b>	<b>Фінансування в частині надходжень – всього,</b> зокрема:	<b>331,6</b>	<b>293,8</b>	<b>88,6</b>	<b>294,7</b>	<b>279,6</b>	<b>94,9</b>
1.1.	Внутрішні запозичення	178,2	174,2	97,8	178,2	174,2	97,8
1.2.	Зовнішні запозичення	130,2	112,4	86,3	110,7	103,2	93,3
1.3.	Надходження від приватизації державного майна	0,4	0,3	75,7	0,4	0,3	75,7
1.4.	Продаж/пред'явлення цінних паперів	5,5	1,0	18,2	5,5	1,0	18,2
1.5.	Витрачання залишків бюджетних коштів	17,3	5,9	33,8	–	0,9	–
<b>II.</b>	<b>Фінансування в частині витрат – всього,</b> зокрема:	<b>237,5</b>	<b>234,5</b>	<b>98,7</b>	<b>236,7</b>	<b>234,5</b>	<b>99,1</b>
2.1.	Погашення внутрішнього боргу	167,5	166,9	99,6	167,5	166,9	99,6
2.2.	Погашення зовнішнього боргу	69,2	67,6	97,6	69,2	67,6	97,6

Унаслідок неповного здійснення запланованих видатків і надання кредитів державний бюджет виконано з меншим дефіцитом від затвердженого граничного обсягу на 26,5 відс. і планового з урахуванням внесених змін обсягу на 37,0 відсотка.

**4.2.1. План фінансування державного бюджету з усіх джерел у 2018 році не виконано на 11,4 відс. унаслідок насамперед недонадходжень від державних запозичень.**

У законі про державний бюджет основним джерелом надходжень фінансування державного бюджету визначено державні запозичення у сумі 234 млрд 461,0 млн гривень. Витрати на погашення державного боргу встановлено в сумі 175 млрд 725,4 млн гривень. У статтях 15 і 16 Бюджетного кодексу України передбачено можливість зміни обсягу державних запозичень і погашення зобов'язань. Мінфін у зв'язку із збільшенням платежів з погашення державного боргу і заміщенням недонадходжень від приватизації державного майна вніс зміни до розпису державного бюджету та збільшив план надходжень від державних запозичень на 31,5 відс. і погашення зобов'язань на 34,7 відсотка. Збільшений план надходжень від державних запозичень не виконано на 21 млрд 803,9 млн грн, або 7,1 відс. (діаграма 16).

Діаграма 16. Надходження державних запозичень у 2018 році

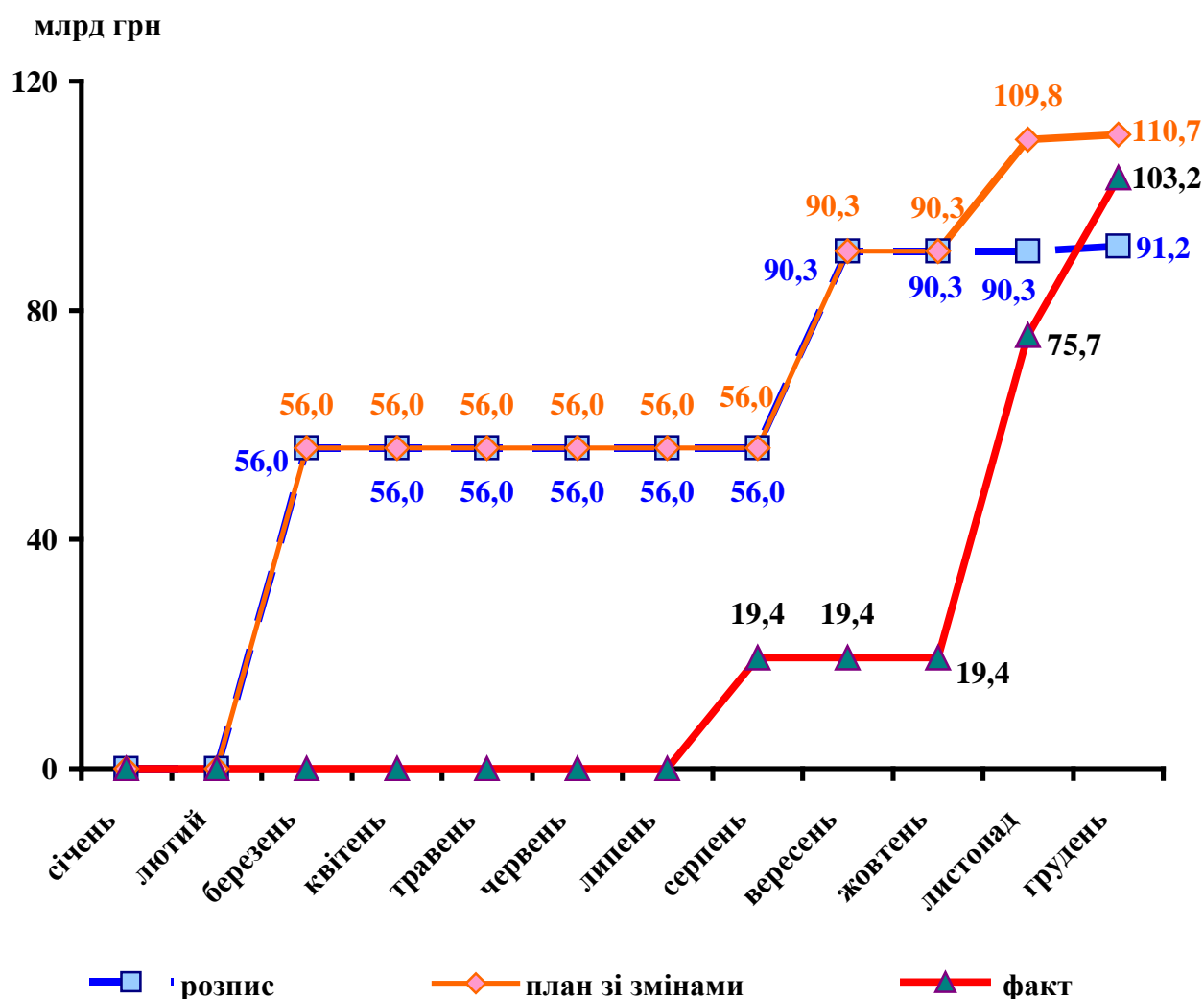


Здійснення короткострокових запозичень, які становили 60,4 відс. внутрішніх і 43,5 відс. державних запозичень загалом, зменшило середньозважений термін обігу боргових зобов'язань.

У 2018 році залучення державних зовнішніх запозичень до загального фонду від міжнародних організацій і на міжнародних ринках капіталу на прийнятних умовах ускладнювалося нестабільністю на цих ринках

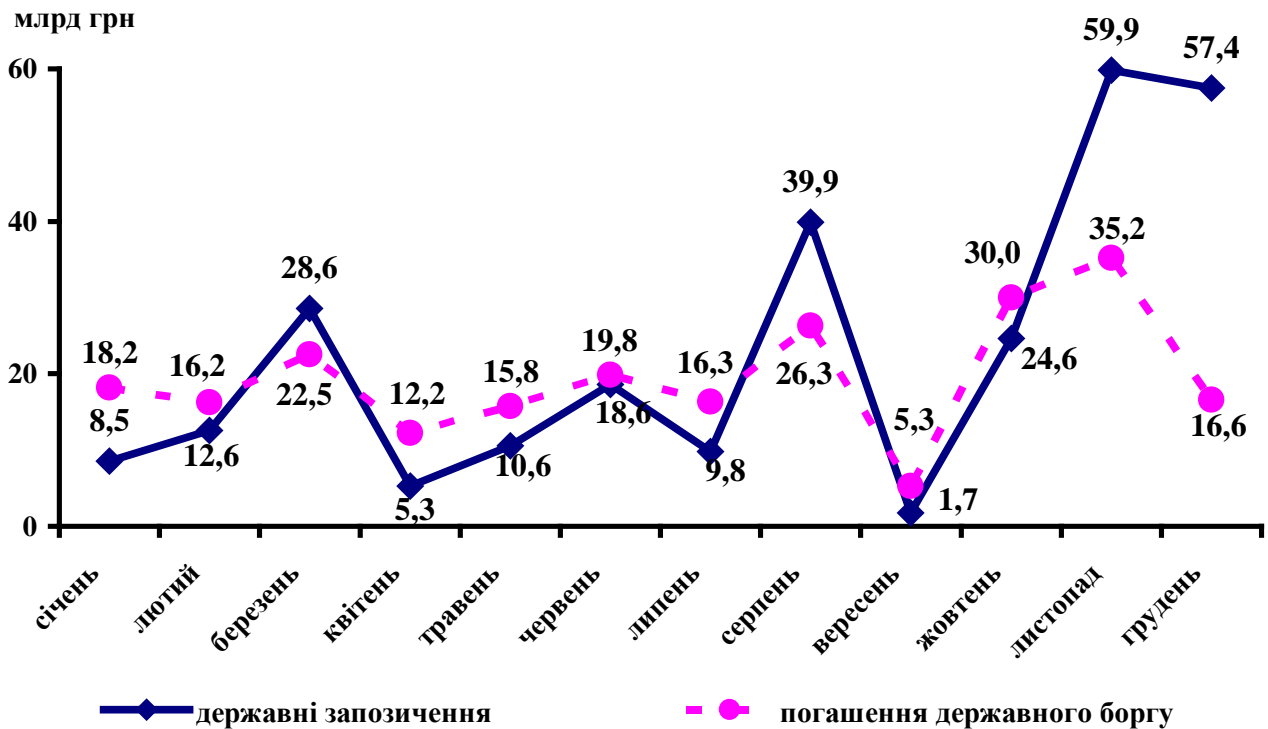
та відсутністю прогресу у співпраці з Міжнародним валютним фондом. Лише після позитивних зрушень у перемовинах з Міжнародним валютним фондом і узгодження нової програми допомоги отримано в листопаді – грудні 2018 року, зокрема від розміщення довгострокових облігацій зовнішніх державних позик і Європейського Союзу та кредит під гарантію Міжнародного банку реконструкції та розвитку, 83 млрд 795,0 млн грн, або 81,2 відс. річного обсягу зовнішніх запозичень до загального фонду державного бюджету (діаграма 17).

**Діаграма 17. Державні зовнішні запозичення до загального фонду в 2018 році**



Надходження від державних запозичень до загального фонду в 2018 році нерівномірні та здебільшого не забезпечували потреби у здійсненні платежів навіть на погашення державного боргу (діаграма 18). Загалом ці державні запозичення становили 277 млрд 470,9 млн грн і перевищили витрати на погашення зобов'язань на 43 млрд 3,1 млн грн, що спричинило збільшення державного боргу.

**Діаграма 18. Державні запозичення до загального фонду і витрати на погашення зобов'язань у 2018 році**



Надходження зовнішніх запозичень до спеціального фонду для реалізації інвестиційних проектів на 53,3 відс. менші плану внаслідок системних недоліків у плануванні та використанні цих надходжень.

Проведені Рахунковою палатою аудити підтверджують низький рівень використання позик виконавцями проектів, що підтримуються коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, зокрема:

- Міністерство охорони здоров'я України та вісім облдержадміністрацій не забезпечили належного відбору заходів, які мають реалізовуватися за кошти позики, у результаті чого у 2015 – 2017 роках і протягом дев'яти місяців 2018 року використали 24 відс. позики для надання субвенції на реалізацію заходів субпроектів з реформування регіональних систем охорони здоров'я за проектом „Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей”, при цьому за зобов'язаннями позики, в тому числі за невикористані зарезервовані на рахунку банку кошти, сплачено 2,9 млн дол. США;

- Міністерство соціальної політики України за проектом „Модернізація системи соціальної підтримки населення України” через затримки з укладенням низки договорів використало 31,5 відс. загальної суми позики, при цьому за користування позикою сплачено 3,1 млн дол. США.

План надходжень від продажу/пред'явлення цінних паперів, отриманих унаслідок дострокового погашення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб векселів, що видані ним в обмін на облігації внутрішньої державної позики, не виконано на 81,8 відсотка.

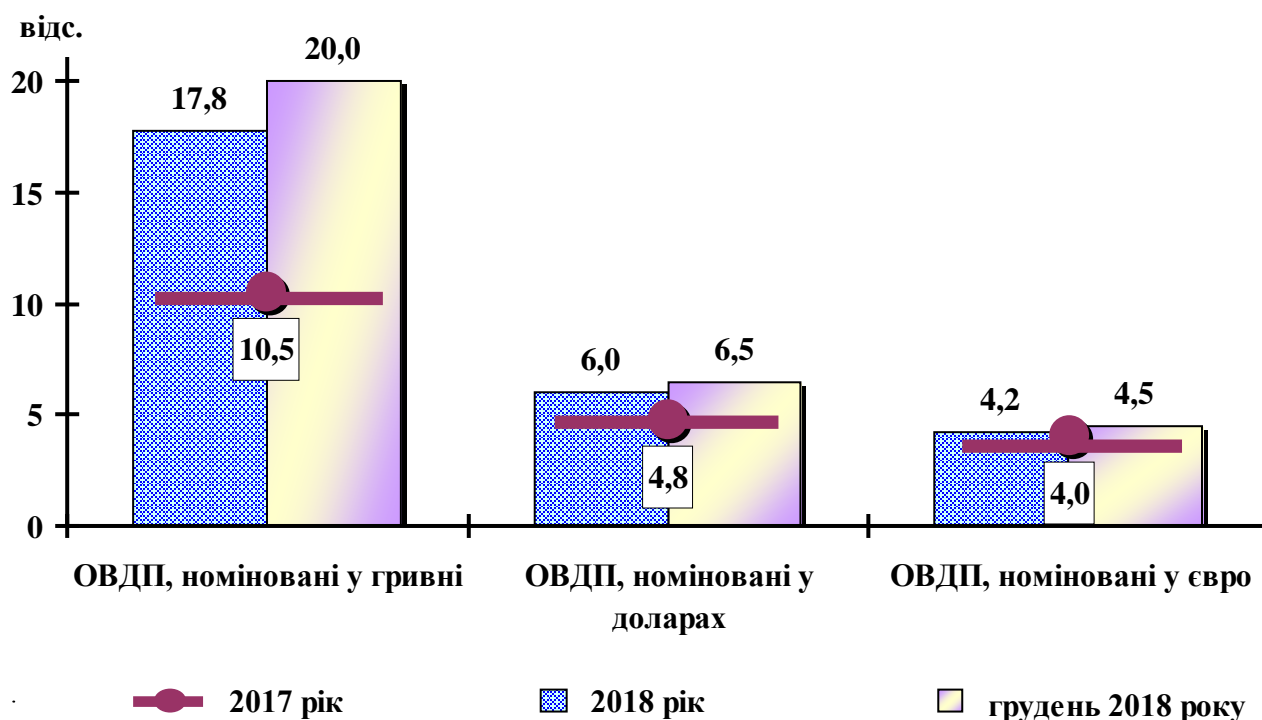
Унаслідок використання частини залишку коштів як спеціального, так і загального фонду обсяг коштів державного бюджету, що обліковуються на рахунках Державної казначейської служби України, у 2018 році зменшився на 19,7 відс. – до 35 млрд 259,2 млн грн, при цьому загального фонду – на 89,7 відс. – до 326,4 млн гривень.

Залишок бюджетних коштів загального фонду становив менше 0,1 відс. затвердженого обсягу видатків цього фонду. Такий низький рівень залишку унеможливує його використання не тільки як вільного залишку бюджетних коштів – одного із джерел фінансування державного бюджету, а і оборотного залишку бюджетних коштів для покриття тимчасових касових розривів відповідно до пункту 4 частини першої статті 15 та частин третьої і четвертої статті 14 Бюджетного кодексу України. Зазначене спричинене тим, що у законах про державний бюджет, зокрема і в законі на 2018 рік, оборотний залишок бюджетних коштів встановлювався не в абсолютному обсязі, а як відносний показник – у розмірі до 2 відс. видатків загального фонду державного бюджету, що унеможливлювало його практичне застосування.

**4.2.2. Висока вартість у 2018 році як внутрішніх, так і зовнішніх державних запозичень спричинена прорахунками в управлінні державним боргом, посилить боргове навантаження на державний бюджет у подальшому внаслідок збільшення видатків на обслуговування державного боргу.**

У 2018 році середньозважена дохідність розміщених на первинному ринку облігацій внутрішніх державних позик збільшилася (діаграма 19).

**Діаграма 19. Середньозважена дохідність облігацій внутрішніх державних позик, розміщених на первинному ринку в 2017 і 2018 роках**



Середньозважена дохідність розміщених у 2018 році довгострокових облігацій зовнішніх державних позик, за оцінкою Рахункової палати, становила 9,5 відс., у 2017 році – 7,4 відсотка. При цьому дохідність короткострокових облігацій зовнішніх державних позик, виходячи із залучених у серпні 692,7 млн дол. США і сплачених у листопаді 714,5 млн дол. США, перевищила 18 відс., що вдвічі більше середньозваженої дохідності негарантованих облігацій зовнішніх державних позик, що перебувають в обігу. Крім того, агенту з розміщення цих облігацій сплачено 5 млн дол. США. Понесені витрати державного бюджету за користування короткостроковими запозиченнями є неефективними.

Водночас облігації внутрішніх державних позик, номіновані в доларах, розміщені з меншою дохідністю, ніж облігації зовнішніх державних позик, проте, як і зовнішні запозичення, мають валютний ризик через імовірність знецінення гривні, що призведе у подальшому до посилення боргового навантаження на державний бюджет унаслідок збільшення видатків на обслуговування державного боргу.

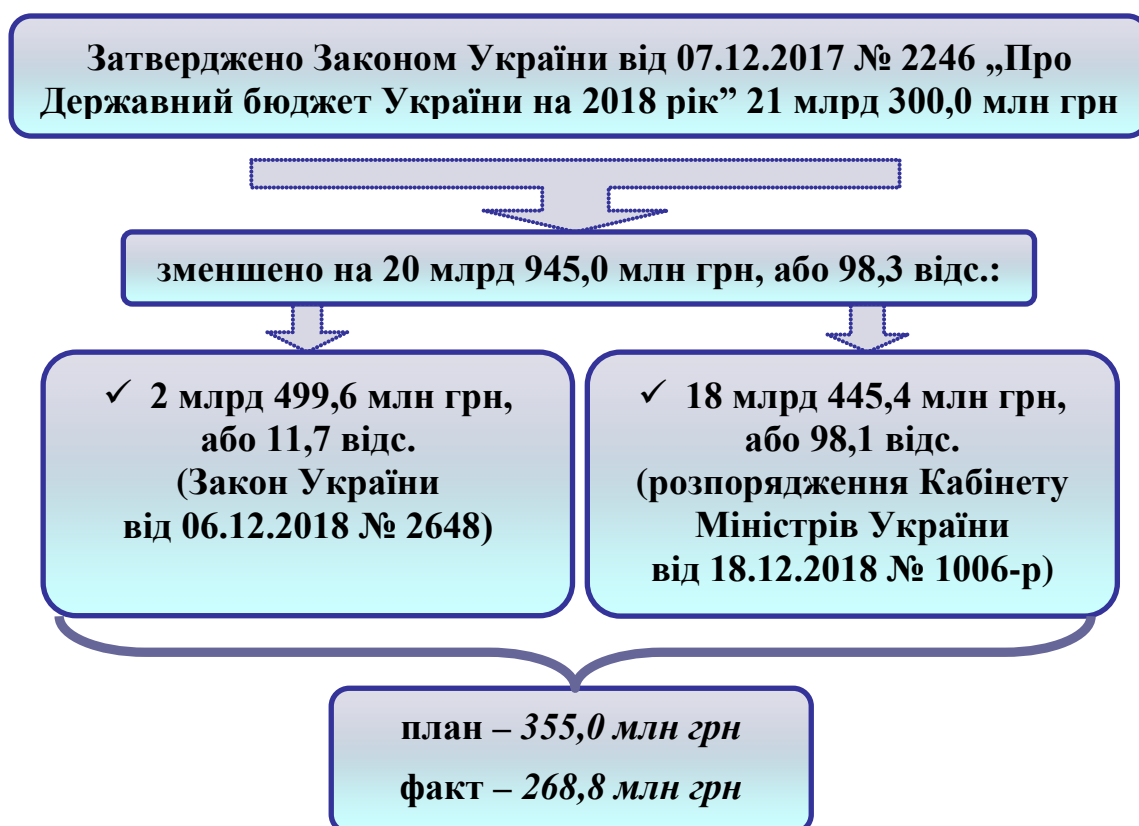
**4.2.3. Кабінет Міністрів України і Фонд державного майна України не забезпечили надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна у затверджених законом про державний бюджет обсягах. Унаслідок заміщення недонадходжень коштів від приватизації державного майна в сумі 18 млрд 445,4 млн грн державними запозиченнями обсяг державного боргу зріс.**

У законі про державний бюджет надходження від приватизації державного майна визначалися в сумі 21 млрд 300,0 млн гривень.

Надходження від приватизації державного майна передбачалося забезпечити насамперед від продажу об'єктів великої приватизації державної власності. Перелік таких об'єктів, що підлягали приватизації у 2018 році, Уряд затвердив розпорядженням від 10.05.2018 № 358-р, що є недотриманням встановленого у пункті 17 розділу „Прикінцеві положення” закону про державний бюджет терміну – два тижні. При цьому у зазначеному переліку є об'єкти, які мають незадовільний фінансово-економічний стан, обтяжені боргами і потребують значних фінансових інвестицій, що знижує їх інвестиційну привабливість і ускладнює продаж.

Із цього переліку об'єктів великої приватизації Фонд державного майна України оголошував конкурс із продажу лише державного пакета акцій енергогенеруючої компанії ПАТ „Центренерго” за початковою ціною 5 млрд 985,0 млн грн, який мав пройти 13.12.2018. Проте конкурс не відбувся через недопуск до участі потенційних покупців, оскільки, за інформацією Фонду державного майна України, подана ними документація не відповідала вимогам законодавства щодо приватизації державного майна.

У процесі виконання державного бюджету в грудні 2018 року планові надходження коштів від приватизації державного майна зменшено до 355,0 млн грн (схема 6).



**Схема 6. Затвержені та планові показники надходження коштів від приватизації державного майна у 2018 році**

Як наслідок, відсутність попиту потенційних покупців через зменшення інвестиційної привабливості об'єктів, які пропонувалися до приватизації, в умовах несприятливого інвестиційного клімату в країні та несвоєчасна передача органами, уповноваженими управляти державним майном, таких об'єктів до Фонду державного майна України, зумовили невиконання затвердженого у законі про державний бюджет обсягу надходження до державного бюджету коштів від приватизації державного майна на 98,6 відс. і плану на 24,3 відсотка.

*4.3. Боргові зобов'язання у 2018 році зросли як за державним, так і за гарантованим державою боргом унаслідок перевищення надходжень від запозичень над сумою витрат на погашення державного та гарантованого державою боргу. Зростання частки боргу, номінованого в іноземній валюті, в умовах девальваційних очікувань Уряду посилює ризики збільшення боргу і витрат на його погашення й обслуговування.*

Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу в 2018 році збільшився на 1,2 відс. – до 2 трлн 168 млрд 421,6 млн гривень. Зовнішній борг збільшився на 1,6 відс. – до 1 трлн 397 млрд 11,0 млн грн,



внутрішній – на 0,6 відс. – до 771 млрд 410,6 млн гривень. Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, збільшилася з 69,9 до 70,9 відсотка.

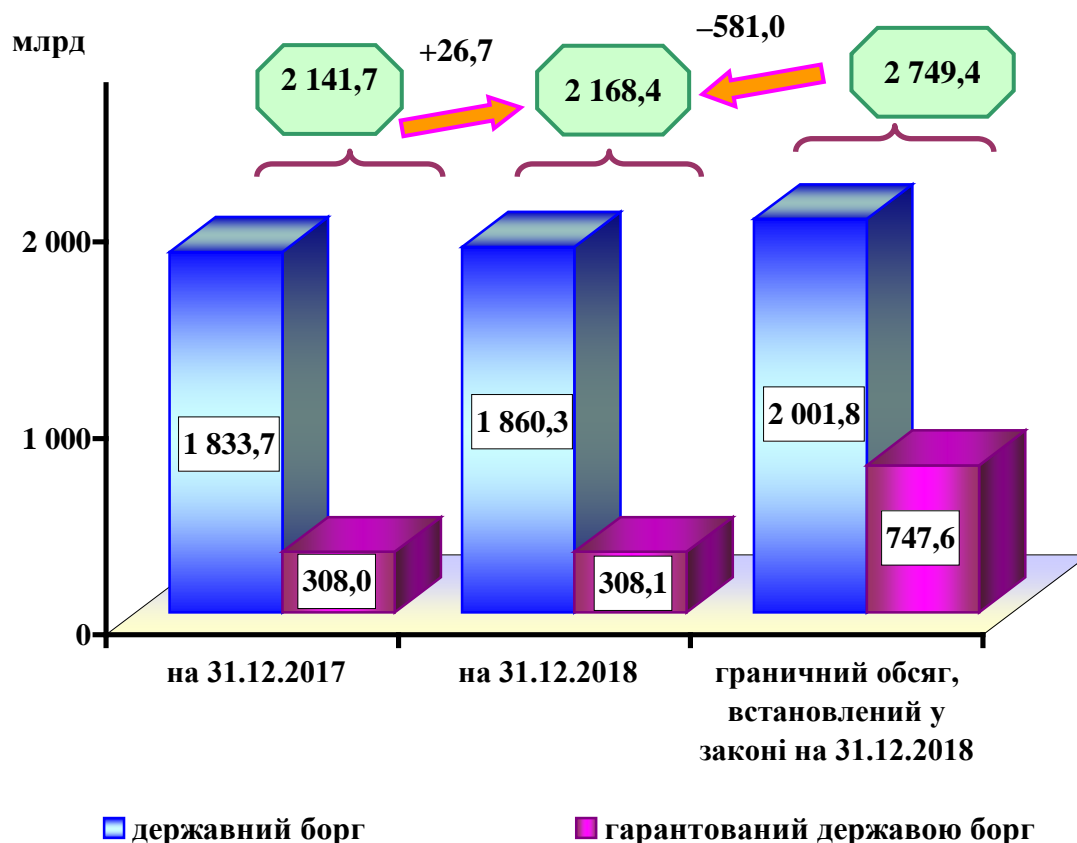
Основний показник боргової безпеки – співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП – перевищив визначений у статті 18 Бюджетного кодексу України критерій на 0,9 відс. пункту і становив 60,9 відсотка. Порівняно з попереднім роком, цей показник зменшився на 10,9 відс. пункту внаслідок зростання номінального ВВП.

У розрахунку на одну особу загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець 2018 року становив 51,4 тис. грн, або 1,9 тис. дол. США, що більше, ніж на кінець попереднього року (50,5 тис. грн, або 1,8 тис. дол. США).

Збільшення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу, за оцінкою Рахункової палати, спричинило перевищення надходжень від запозичень над погашенням державного та гарантованого державою боргу – 64,4 млрд грн, тоді як на зменшення вплинула ревальвація гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – 37,7 млрд гривень.

Державний борг збільшився на 26 млрд 581,2 млн грн, або 1,4 відс., – до 1 трлн 860 млрд 291,1 млн грн, що становить 92,9 відс. граничного обсягу, встановленого у статті 5 закону про державний бюджет (діаграма 20).

**Діаграма 20. Державний і гарантований державою борг**



Унаслідок отримання насамперед НБУ першого траншу кредиту Міжнародного валютного фонду гарантований державою борг збільшився на 165,9 млн грн, або 0,1 відс., – до 308 млрд 130,5 млн грн, що становить 41,2 відс. граничного обсягу.

Державні гарантії надано на суму 8 млрд 948,5 млн грн, або 37,3 відс. обсягу, визначеного у статті 6 закону про державний бюджет, у тому числі за внутрішніми зобов'язаннями – для підвищення обороноздатності і безпеки держави на загальну суму 5 млрд 34,8 млн грн, зовнішніми – публічному акціонерному товариству „Державний експортно-імпортний банк України” для поліпшення доступу експортно-орієнтованих малих і середніх підприємств до довгострокового фінансування – 150,0 млн дол. США (3 млрд 913,7 млн гривень). При цьому Уряд прийняв рішення про надання державних гарантій за внутрішніми зобов'язаннями для реалізації інвестиційних проектів у вугільній галузі на загальну суму 1 млрд 54,5 млн грн, які у 2018 році не надавалися.

На виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, з державного бюджету сплачено 8 млрд 246,7 млн грн, або 99,8 відс. плану, зокрема на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, – 5 млрд 359,9 млн грн, або 99,9 відсотка.

***4.4. Кабінетом Міністрів України, Мінфіном і ДФС не забезпечено суттєвих зрушень у поліпшенні розрахунків з погашення простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, та позичками, наданими у 1993 – 1998 роках на зворотній основі у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами.***

У 2018 році прострочена заборгованість юридичних осіб перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії (включаючи плату за їх користування і надання державних гарантій), зменшилася на 623,4 млн грн – до 55 млрд 522,0 млн грн, внаслідок насамперед ревальвації гривні до іноземних валют, а за позичками, наданими підприємствам і організаціям, окремим міністерствам у 1993 – 1998 роках на зворотній основі у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами, – зросла на 4,2 млн грн, або 1,2 відс., – до 356,3 млн грн за рахунок збільшення суми виплат по відсотках і пені, нарахованих на прострочену заборгованість.

Суб'єкти господарювання сплатили до державного бюджету в 2018 році прострочену заборгованість за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії (включаючи плату за користування та надання державних гарантій і пеню), в сумі 7 млрд 997,4 млн грн, або 14,4 відс. загального обсягу цієї заборгованості.

При цьому заборгованість перед державним бюджетом суб'єктів господарювання, щодо яких проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті їх ліквідації, зокрема за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, становить 7 млрд 744,6 млн грн, за позичками, наданими підприємствам і організаціям, окремим міністерствам у 1993 – 1998 роках на зворотній основі у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами, – 46,4 млн грн, однак рішення про списання такої заборгованості у 2018 році не приймалися.

За інформацією, отриманою на запит Рахункової палати, Мінфін не проводив у 2018 році заходів щодо погашення простроченої заборгованості, які передбачені у частинах одинадцятій і дванадцятій статті 17 Бюджетного кодексу України, а саме суб'єкти господарювання для представництва органів державної влади в судах у справах про стягнення заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету, не залучалися і продаж права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету, не здійснювався.

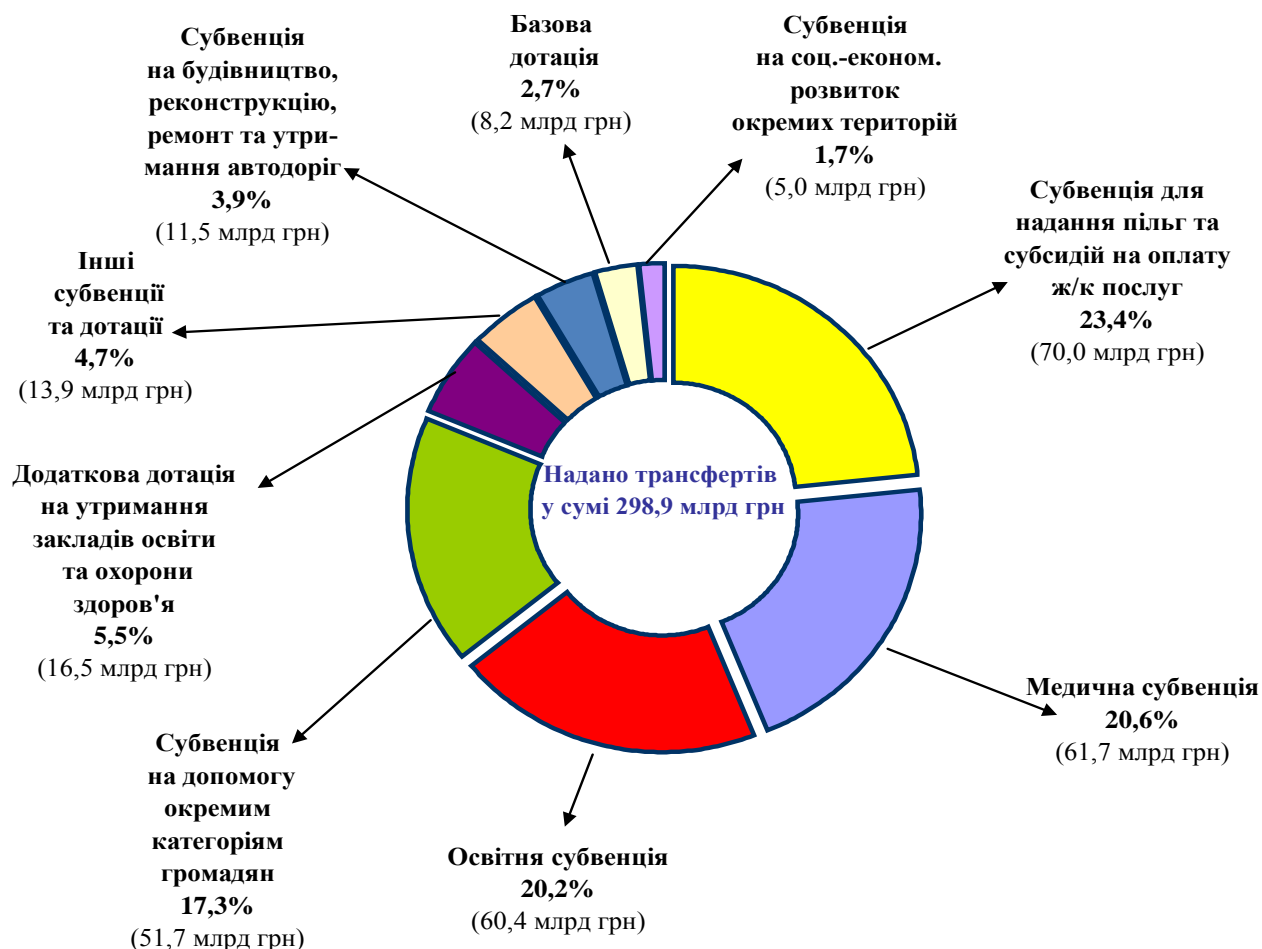
## **V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**

***5.1. У 2018 році трансферти з державного бюджету переважно спрямовано на поточні видатки місцевих бюджетів для виконання делегованих державою повноважень в освіті, охороні здоров'я і соціальному захисті населення (діаграма 21). При цьому Кабінетом Міністрів України і місцевими органами влади не використано наявних можливостей для недопущення виникнення заборгованості за окремими соціальними виплатами.***

На виконання фактичних зобов'язань місцевих бюджетів з надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу з державного бюджету надано дві субвенції у загальній сумі 72 млрд 671,0 млн грн, або 98,2 відс. плану.

Однак на 1 січня 2019 року за наданими пільгами і житловими субсидіями наявна кредиторська заборгованість у сумі 6 млрд 123,4 млн грн, з якої прострочена – 530,8 млн гривень. Найбільші суми простроченої заборгованості у Харківській області – 228,5 млн грн, Київській – 67,2 млн грн, Донецькій – 61,0 млн грн і Черкаській – 59,6 млн гривень. За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати, в окремих регіонах плановані обсяги субвенції для надання пільг і житлових субсидій населенню були меншими, ніж фактична потреба, що і спричинило виникнення за цими видатками простроченої заборгованості. Це свідчить про незабезпечення у повному обсязі фактичної потреби за такими видатками за рахунок субвенції.

**Діаграма 21. Структура наданих з державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам у 2018 році**



Відповідно до частини шостої статті 102 Бюджетного кодексу України Кабінету Міністрів України надано право здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Освітня субвенція, яка спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, надана місцевим бюджетам у запланованому обсязі, проте в окремих закладах освіти восьми регіонів на 1 січня 2019 року наявна кредиторська заборгованість з оплати праці з нарахуваннями у сумі 22,6 млн грн, найбільше – у закладах освіти Івано-Франківської області у сумі 17,0 млн грн, у тому числі прострочена – 2,2 млн гривень. При цьому на рахунках місцевих бюджетів цих регіонів наявні залишки невикористаної субвенції у сумі 1 млрд 183,9 млн грн, з яких на рахунках місцевих бюджетів Івано-Франківської області – 142,4 млн гривень.

Відповідно до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затверджених постановою Кабінету Міністрів

України від 14.01.2015 № 6, за результатами місячного/квартального звіту про виконання місцевих бюджетів обласна, Київська міська держадміністрації мають право подати Міністерству освіти і науки України як головному розпоряднику бюджетних коштів пропозиції щодо перерозподілу видатків субвенції між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами (у межах видатків регіону). Також місцеві ради мають право перерозподіляти у межах місцевого бюджету кошти субвенції між закладами й установами освіти, типи яких визначені у статті 103<sup>2</sup> Бюджетного кодексу України, для забезпечення в повному обсязі обов'язкових виплат на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам.

***5.2. За деякими субвенціями, спрямованими на соціально-економічний розвиток регіонів, на кінець року наявні залишки на рахунках місцевих бюджетів у сумі 7 млрд 925,7 млн грн, що, зокрема, спричинено зволіканням Кабінетом Міністрів України із затвердженням переліків об'єктів і неефективним управлінням коштами місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Це стримує відновлення і розвиток інфраструктури на місцях.***

Зокрема, розподіл частини субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій у сумі 2 млрд 114,3 млн грн Кабінет Міністрів України затвердив розпорядженнями від 13.06.2018 № 423-р та від 11.07.2018 № 478-р. Як наслідок, замість квітня перерахування коштів розпочато у липні. Розпорядженням від 19.09.2018 № 757-р Кабінет Міністрів України зменшив обсяг розподіленої субвенції на 0,3 млн грн і здійснив перерозподіл обсягу цієї субвенції між місцевими бюджетами за об'єктами (заходами) та між місцевими бюджетами. Розподіл і перерозподіл між місцевими бюджетами за об'єктами (заходами) та між місцевими бюджетами частини цієї субвенції у сумі 2 млрд 885,8 млн грн, або 57,7 відс. плану, Кабінет Міністрів України затвердив розпорядженнями від 07.11.2018 № 867-р та від 05.12.2018 № 934-р. У листопаді – грудні на здійснення цих заходів місцевим бюджетам надано субвенцію у сумі 3 млрд 562,3 млн грн, або 71,2 відс. плану на рік. На 1 січня 2019 року на рахунках місцевих бюджетів залишилися невикористаними 2 млрд 588,7 млн гривень.

Розподіл субвенції на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, зокрема на реалізацію проектів будівництва комунальних закладів охорони здоров'я, придбання медичного обладнання, розвиток телекомунікаційної інфраструктури, Кабінет Міністрів України затвердив постановою від 20.06.2018 № 517. Надання субвенції планувалося розпочати з квітня. Кошти у сумі 1,0 млрд грн, або 100,0 відс. плану, перераховані місцевим бюджетам двадцяти чотирьох регіонів у вересні. Однак станом на 01.01.2019, враховуючи залишки наданої у попередньому році субвенції, на рахунках місцевих бюджетів залишилися невикористаними 4 млрд 219,0 млн гривень. Найбільше невикористаних коштів залишилося на рахунках місцевих бюджетів Волинської області – 99,9 відс.

отриманої субвенції у 2017 – 2018 роках, Черкаської – 98,5 відс., Сумської – 98,3 відс., найменше – на рахунках місцевих бюджетів Кіровоградської області – 32,6 відсотка.

Відповідно до помісячного розпису державного бюджету у липні – грудні 2018 року з державного бюджету надано субвенцію обласному бюджету Івано-Франківської області на будівництво сучасного біатлонного комплексу у сумі 50,0 млн грн, або 100,0 відс. плану. На 1 січня 2019 року на рахунку обласного бюджету залишилися невикористаними 48,7 млн гривень.

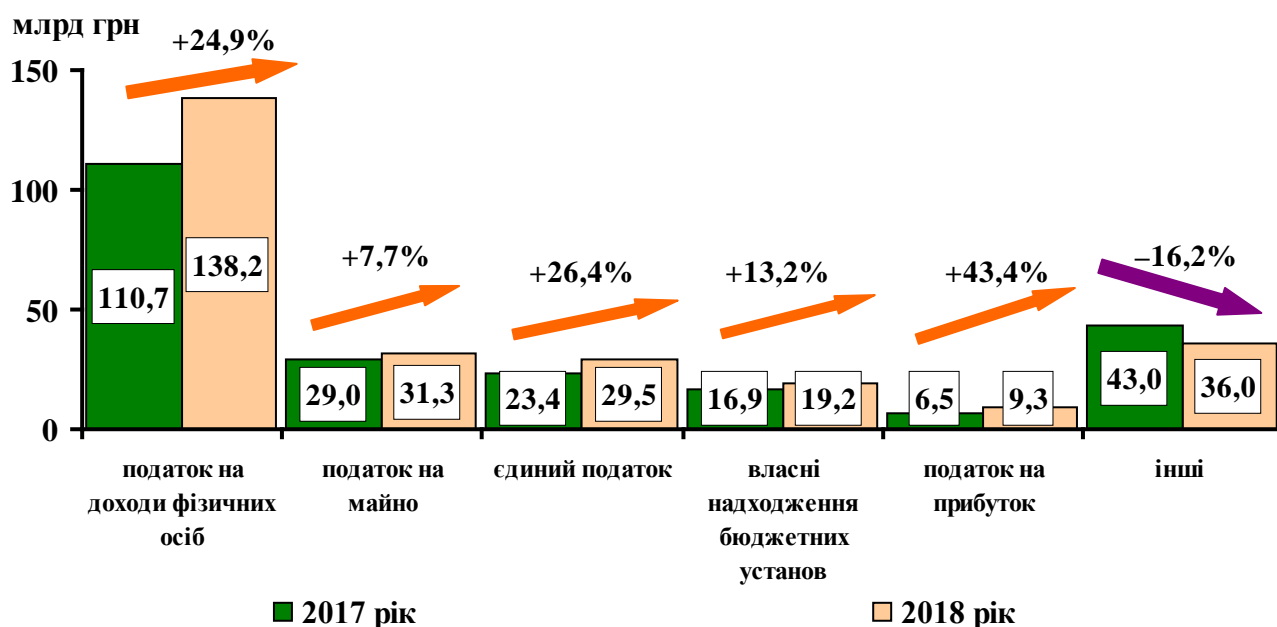
**5.3. У 2018 році реальні доходи місцевих бюджетів без урахування цінового чинника зменшилися. Трансферти з державного бюджету становили 53,2 відс. доходів, що свідчить про залежність місцевих бюджетів від державного бюджету.**

Найбільш залежними були місцеві бюджети Чернівецької області, де частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 69,9 відс., та Тернопільської – 69,2 відсотка. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів дев'яти регіонів становила від 60,0 до 69,0 відс., у дев'яти – від 50,0 до 60,0 відс. і лише у п'яти – менше 50,0 відсотка.

У 2018 році доходи місцевих бюджетів виконані на 99,6 відс. плану і збільшилися, порівняно з попереднім роком, на 12,0 відс., а реально, з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,154), – зменшилися на 2,9 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету, порівняно із попереднім роком, зросли на 14,8 відс. (діаграма 22), їх частка у загальному обсязі доходів збільшилася на 1,1 відс. пункту – до 46,8 відсотка.

**Діаграма 22. Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету**



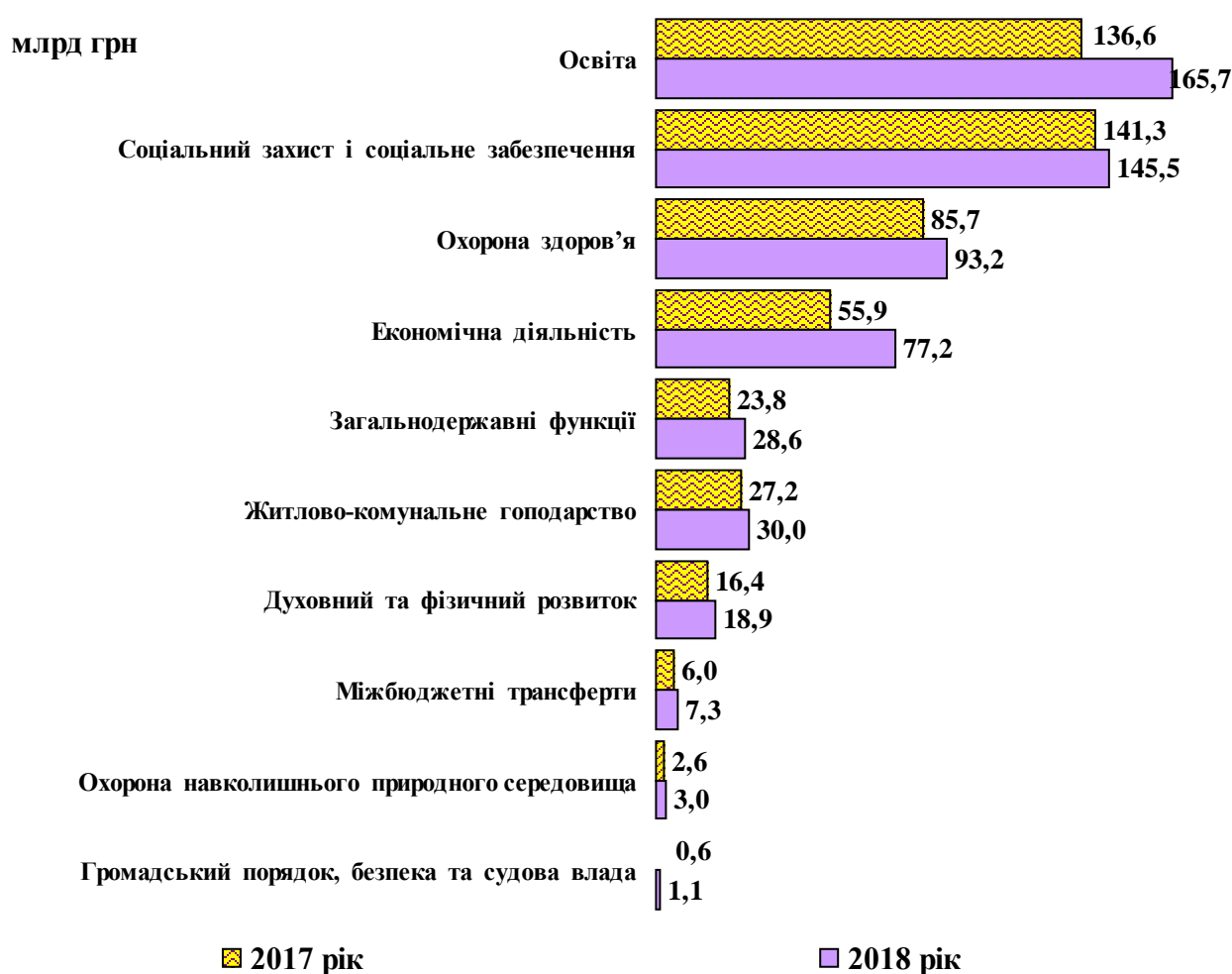
**5.4. У 2018 році видатки місцевих бюджетів виконувалися нерівномірно, майже сьому частину їх загального обсягу здійснено у грудні. Загалом видатки не виконані на 41,6 млрд грн, або 6,8 відсотка. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшилася на 1,3 відс. пункту – до 45,1 відсотка.**

Поточні видатки становили 84,0 відс. загального обсягу, капітальні – 16,0 відсотка.

У грудні проведено 14,8 відс. загального обсягу за рік видатків, що призвело до збільшення дебіторської заборгованості розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів у 2,1 раза. Частка проведених у грудні капітальних видатків ще вища – 28,0 відс. річного обсягу.

Видатки переважно спрямовувалися на освіту – 29,0 відс. загального обсягу, соціальний захист і соціальне забезпечення – 25,5 відс., охорону здоров'я – 16,3 відс., економічну діяльність – 13,5 відс. та зросли найбільше за цими ж напрямками (діаграма 23).

**Діаграма 23. Видатки місцевих бюджетів у 2017 – 2018 роках**



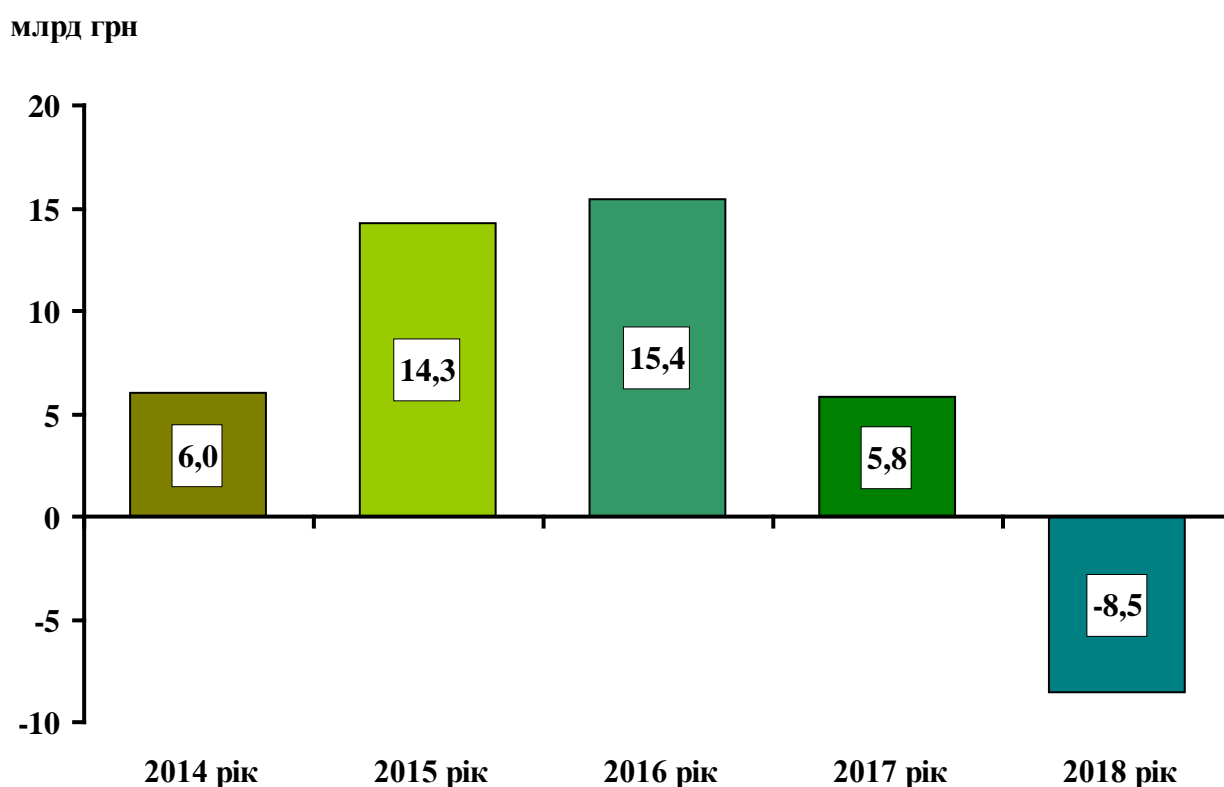
З місцевих бюджетів до державного бюджету перераховано трансферти в сумі 7 млрд 306,3 млн грн, або 98,2 відс. плану, що на 22,4 відс.

більше, ніж у попередньому році. Так, для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій до загального фонду державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано реверсну дотацію в сумі 5 млрд 404,0 млн грн, або 100,0 відс. плану. До спеціального фонду державного бюджету з місцевих бюджетів перераховано субвенцію на виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів у сумі 1 млрд 902,3 млн грн, або 93,6 відс. плану.

**5.5. Загалом місцеві бюджети у 2018 році виконані з дефіцитом у сумі 8 млрд 540,7 млн грн, що на 81,3 відс. менше, ніж планувалося. Фінансування місцевих бюджетів здійснювалося переважно за рахунок залишку коштів на рахунках бюджетів і бюджетних установ та внутрішніх запозичень.**

Дефіцит за результатом виконання місцевих бюджетів сформувався вперше з початку проведення реформи децентралізації (діаграма 24).

**Діаграма 24. Дефіцит (-) / профіцит (+) місцевих бюджетів**



Для забезпечення проведення захищених видатків загального фонду місцевих бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з єдиного казначейського рахунку надано 2 млрд 51,9 млн грн позик, що на 92,5 відс. більше, ніж у попередньому році. Заборгованість за позиками, наданими у 2018 році, погашена в повному обсязі.

Від банківських установ місцеві бюджети отримали 1 млрд 607,5 млн грн, позик, від випуску цінних паперів – 740,0 млн гривень.



При цьому за рішеннями місцевих рад на депозитних рахунках в установах державних банків 274 органи місцевого самоврядування розмістили тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів у сумі 25 млрд 985,9 млн грн, більше половини з яких становили кошти 15 обласних бюджетів. За розміщення таких коштів отримано 1 млрд 344,2 млн гривень.

Для фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів із загального фонду місцевих бюджетів передано 69 млрд 301,4 млн гривень.

Крім того, місцеві бюджети від міжнародних фінансових організацій отримали довгострокові та середньострокові позики в обсязі 110,8 млн гривень.

**5.6. З початку року місцевий борг збільшився на 20,5 відс. – до 15 млрд 358,8 млн грн, насамперед за рахунок перевищення надходжень від запозичень над витратами на погашення місцевого боргу.**

Внутрішній борг місцевих бюджетів збільшився на 22,4 відс. – до 11 млрд 950,7 млн грн, з них 8 млрд 976,1 млн грн – заборгованість за середньостроковими позиками, які надавалися місцевим бюджетам упродовж 2009 – 2014 років з єдиного казначейського рахунку, та 29,0 млн грн – заборгованість місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим і Луганської області за позиками на покриття тимчасових касових розривів, наданими у 2014 році та не погашеними на 1 січня 2019 року.

Зовнішній борг місцевих бюджетів збільшився на 14,2 відс. – до 3 млрд 408,0 млн гривень.

Витрати на погашення місцевого боргу становили 195,7 млн гривень. Видатки на обслуговування боргових зобов'язань місцевих бюджетів проведено у сумі 639,5 млн грн, що у 5,7 раза більше, ніж у попередньому році, зокрема зовнішніх боргових зобов'язань – 414,9 млн грн, що у 11,8 раза більше, ніж у попередньому році, з яких 89,7 відс. – міського бюджету м. Києва.

**\* \* \***

#### **Підсумовуючи висновки, РАХУНКОВА ПАЛАТА ВІДЗНАЧАЄ:**

**1. Кабінет Міністрів України не здійснив у заплановані, відповідно до розпису, терміни державні зовнішні запозичення. Як наслідок, невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету становило у першому кварталі 65,6 млрд грн, або 22,5 відс., у першому півріччі – 74,1 млрд грн, або 13,0 відс., у січні – жовтні – 102,9 млрд грн, або 10,9 відс., і лише на кінець року зменшилося до 24,8 млрд грн, або 2,2 відсотка. Зазначене спричинило недостатність ресурсу загального фонду, у результаті чого стримувалося проведення видатків, насамперед незахищених.**

Водночас виплати пенсій і допомоги забезпечувалися впродовж року за рахунок відволікання коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, що досягало 20,8 млрд гривень.

При цьому не виконано вимог частини п'ятої статті 43 Бюджетного кодексу України, якою передбачено обов'язкове повернення до кінця поточного бюджетного року коштів, отриманих з єдиного казначейського рахунку. На кінець року не повернено 4,8 млрд гривень.

Як наслідок, у грудні проведено 14,5 відс. загального обсягу видатків, що в 1,9 раза більше, ніж щомісяця, у середньому за січень – листопад, і зумовило зростання в грудні дебіторської заборгованості в 1,7 раза. Частка спрямованих у грудні капітальних видатків ще вища – більше третини їх загального обсягу.

Крім того, за рахунок стримування бюджетного відшкодування наприкінці 2018 року залишки невідшкодованого податку з початку року збільшилися в 1,9 раза.

2. План доходів державного бюджету не виконано на 18,7 млрд грн, або 2,0 відс., що зумовлено насамперед недоліками планування: завищенням плану окремих платежів, відхиленням прогнозного і фактичного обмінного курсу гривні до долара США, плануванням у доходах платежів, справляння яких не врегульовано чинними нормативно-правовими актами.

3. План видатків державного бюджету не виконано на 48,6 млрд грн, або 4,7 відс., що спричинено, зокрема:

- зволіканням із розподілом коштів за напрямками (об'єктами);
- зволіканням із проведенням закупівель;
- невиконанням плану надходжень до спеціального фонду, насамперед низькою вибіркою коштів на впровадження інвестиційних проектів за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

4. Державний бюджет виконано з дефіцитом у сумі 59,3 млрд грн, що менше на 37,0 відс., ніж планувалося, внаслідок насамперед неповного здійснення запланованих видатків і надання кредитів.

5. Фінансування державного бюджету здійснювалося насамперед за рахунок державних запозичень, які становили майже чверть фінансових ресурсів державного бюджету. При цьому план фінансування державного бюджету з усіх джерел не виконано на 11,4 відс., внаслідок невиконання плану від державних зовнішніх запозичень – на 13,7 відсотка.

Водночас державні запозичення як внутрішні, так і зовнішні здійснювалися з більшою дохідністю, ніж у попередньому році. Збільшилася середньозважена дохідність облігацій внутрішніх державних

позик, номінованих у гривні – з 10,5 до 17,8 відс., доларах США – з 4,8 до 6,0 відсотка. Середньозважена дохідність довгострокових облігацій зовнішніх державних позик перевищила 9 відс., у 2017 році – 7,4 відсотка. Дохідність короткострокових облігацій зовнішніх державних позик у 2018 році перевищила 18 відсотків.

6. Унаслідок перевищення надходжень від запозичень над сумою витрат на погашення боргу загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу зріс на 26,7 млрд грн – до 2 трлн 168,4 млрд грн і становив 60,9 відс. номінального ВВП. Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, збільшилася до 70,9 відсотка.

7. Загальні витрати з державного бюджету на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу становили 358,1 млрд грн і втричі перевищили видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я.

8. Трансферти з державного бюджету становили 53,2 відс. доходів місцевих бюджетів, що свідчить про їх залежність від державного бюджету. Переважну частину трансфертів з державного бюджету спрямовано на поточні видатки місцевих бюджетів для виконання делегованих державою повноважень в освіті, охороні здоров'я і соціальному захисті населення. Однак Кабінет Міністрів України і місцеві органи влади не використали наявних можливостей для недопущення виникнення заборгованості за окремими соціальними виплатами.

За деякими субвенціями, спрямованими на соціально-економічний розвиток територій, на кінець року наявні значні залишки на рахунках місцевих бюджетів, що, зокрема, спричинено зволіканням Кабінетом Міністрів України із затвердженням переліків об'єктів та неефективним управлінням коштами.

9. Доходи місцевих бюджетів виконані на 99,6 відс. плану і збільшилися, порівняно з попереднім роком, на 12,0 відс., тоді як доходи державного бюджету зросли на 17,0 відсотка. Реально, з урахуванням індексу-дефлятора ВВП, доходи місцевих бюджетів зменшилися на 2,9 відсотка.

10. Видатки місцевих бюджетів не виконані на 41,6 млрд грн, або 6,8 відсотка. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету зменшилася на 1,3 відс. пункту – до 45,1 відсотка.

11. Вперше з початку проведення реформи децентралізації місцеві бюджети виконані з дефіцитом, що становив 8,5 млрд гривень. Фінансування місцевих бюджетів здійснювалося переважно за рахунок залишку коштів на рахунках бюджетів і бюджетних установ та внутрішніх запозичень.

При цьому за рішеннями місцевих рад на депозитних рахунках в установах державних банків 274 органи місцевого самоврядування розмістили тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів у сумі 26,0 млрд грн, більше половини з яких становили кошти 15 обласних бюджетів. За розміщення таких коштів отримано 1,3 млрд гривень.

12. З початку року місцевий борг збільшився на 20,5 відс. – до 15,4 млрд грн, насамперед за рахунок перевищення надходжень від запозичень над витратами на погашення місцевого боргу.

Внутрішній борг місцевих бюджетів збільшився на 22,4 відс. – до 12,0 млрд грн, з них 9,0 млрд грн – заборгованість за середньостроковими позиками, які надавалися місцевим бюджетам упродовж 2009 – 2014 років з єдиного казначейського рахунку. Зовнішній борг місцевих бюджетів збільшився на 14,2 відс. – до 3,4 млрд гривень.

### ПРОПОЗИЦІЇ

Для усунення виявлених відхилень і порушень при виконанні закону про Державний бюджет України на 2018 рік Рахункова палата вважає за доцільне рекомендувати:

1) Кабінетові Міністрів України:

- затвердити набори продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних і демографічних груп населення на основі розробленої за участю соціальних партнерів методики, як це передбачено в частині другій статті 7 Закону України від 15.07.1999 № 966 „Про прожитковий мінімум”;

- доручити Міністерству соціальної політики України проаналізувати причини зростання заборгованості з виплати заробітної плати на підприємствах державної і комунальної форми власності та внести пропозиції про посилення контролю за додержанням керівниками таких підприємств вимог законодавства про працю щодо своєчасної виплати заробітної плати;

- визначати у проекті закону про державний бюджет чи в разі внесення змін до закону про державний бюджет показник надходження до державного бюджету коштів від Національного банку України на основі інформації Національного банку України про частину прогнозованого прибутку до розподілу, що підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, враховуючи зміни цієї частини за результатами перегляду прогнозованого прибутку;

- доручити Міністерству фінансів України і Міністерству економічного розвитку і торгівлі України опрацювати положення Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415, та у разі необхідності внести зміни щодо обмеження граничного терміну, на який можуть виділятися кошти з

резервного фонду державного бюджету на умовах повернення, й обов'язкового інформування головними розпорядниками бюджетних коштів Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України про зміст укладених з одержувачами бюджетних коштів договорів та стан їх виконання;

- доручити Міністерству фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади опрацювати положення постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 „Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти” і у разі необхідності внести зміни в частині скорочення переліку товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти на умовах попередньої оплати, а також зменшення терміну здійснення цієї попередньої оплати;

- забезпечити зменшення співвідношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП;

- вжити заходів щодо мінімізації ризиків посилення боргового навантаження на державний бюджет, зокрема зменшення вартості державних запозичень і частки державного та гарантованого державою боргу, номінованого в іноземній валюті;

- забезпечити підвищення темпів реалізації проектів, своєчасне та повне використання коштів кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, що залучаються до спеціального фонду державного бюджету;

- вжити заходів щодо погашення простроченої заборгованості за надані пільги та житлові субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого і рідкого пічного побутового палива та скрапленого газу, яка обліковується станом на 01.01.2019 у Державній казначейській службі України;

- доручити Міністерству освіти і науки України, обласним і Київській міській державним адміністраціям вжити заходів щодо недопущення утворення простроченої заборгованості з оплати праці з нарахуваннями педагогічним працівникам;

- ініціювати законодавче врегулювання погашення простроченої заборгованості за наданими з єдиного казначейського рахунку місцевим бюджетам у 2009 – 2014 роках позиками і не погашеними станом на 01.01.2019;

- ініціювати внесення змін до статті 29 і глави 11 „Надходження та витрати місцевих бюджетів” Бюджетного кодексу України щодо передачі частини загальнодержавних податків і зборів та збільшення часток відрахувань окремих податків, які справляються на відповідній території, з метою збільшення доходів місцевих бюджетів;

## 2) Міністерству фінансів України:

- вжити заходів щодо поліпшення бюджетного планування, насамперед за основними бюджетоутворюючими платежами;
- припинити практику включення до проекту державного бюджету доходів, справляння яких не визначено нормативно-правовими актами;
- активізувати роботу з погашення суб'єктами господарювання простроченої заборгованості перед державним бюджетом за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, з обов'язковим застосуванням заходів погашення такої заборгованості, визначених у частинах одинадцятій і дванадцятій статті 17 Бюджетного кодексу України.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан