

# Бюджет потребує самодисципліни

Навіть в умовах гострого дефіциту бюджетних ресурсів значна їх частина використовується не за цільовим призначенням

**Валентин СИМОНЕНКО,**  
Голова Рахункової палати України

## КРИЗА ПРОДУКУЄ НЕСТАЧУ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ

Теперішнє фінансове становище держави інакше як критичне визначити важко. І це зумовлено передусім стрімким розвитком кризових процесів в економіці. Темпи економічного зростання торік виявилися найнижчими з 2000 року. Приріст реального валового внутрішнього продукту становив лише 2,1% порівняно з 7,9% у 2007 році. Обсяг промислового виробництва за 2008-й – уперше за останні 10 років – зменшився на 3,1%.

Особливу тривогу викликають негативні тенденції в банківському секторі. До критичного рівня знизилася ліквідність банків, уповільнилися темпи зростання обсягів кредитування, що негативно вплинуло на розвиток реального сектора економіки. Внаслідок подорожчання залучених коштів, зростання дисконтної ставки Національного банку середньозважена вартість кредитів у національній валюті за рік збільшилася з 14,4% до 21,6%, або у півтора раза. Подорожчання долара загрожує банкам як зростанням неповернення валютних кредитів, так і труднощами з погашенням своїх боргових зобов'язань.

З метою підтримки стабільності банківської системи Нацбанк протягом 2008 року здійснив операції з рефінансування комерційних банків на суму 169,5 млрд грн – у 67 разів більше, ніж у 2007 році. При цьому не регламентовано порядок надання рефінансування, не передбачено контроль за вико-

ристанням цих коштів, що створило умови для спекулятивних операцій на міжбанківському валютному ринку.

Усе це прискорило інфляцію. Споживчі ціни торік зросли на 22,3%, а це вище за відповідний показник 2007 року (16,6%) та річний урядовий прогноз (15,9%). Однак реальна заробітна платня за минулий рік збільшилася лише на 6,3%, що майже в півтора раза менше, ніж прогнозувалося (11,5%), і є найнижчим показником з 2001-го. А заборгованість з виплати зарплатні, вперше з 2005 року, перевищила 1 млрд грн. На офіційному ринку праці відбувається різке зростання безробіття: кількість зареєстрованих безробітних на кінець року становила 845 тис. (3% працездатного населення).

Відповідним є і стан державних фінансів. Видатки держбюджету протягом минулого року становлять 241 454,5 млн грн. А надійшло до нього 231 686,3 млн замість запланованих 238 795,7 млн. Це при тому, що, за експертною оцінкою РП, у результаті змін офіційного обмінного курсу гривні до долара до бюджету додатково надійшло 1,8 млрд грн платежів. Знову ж таки за нашою експертною оцінкою, інфляційний чинник дав можливість збільшити бюджетні надходження на суму понад 2 млрд грн.

З огляду на результати аудитів виконання державного бюджету протягом минулого року, Колегія Рахункової палати звернула увагу керівництва держави на посилення негативних тенденцій у розвитку економіки, зокрема на:

– уповільнення ділової активності, зумовлене системними прорахунка-



ми в державній економічній політиці; наявність надлишкового споживчого попиту в умовах нерозвиненості внутрішнього ринку, що призвела до стрімкого зростання імпорту; посилення інфляційних процесів, а отже – зниження якості життя населення;

– нарощування в банківській системі нагромаджених у попередні періоди дисбалансів, насамперед – збільшення диспропорцій між строковим розміщенням кредитних ресурсів і залученням депозитів, а також між кредитуванням населення і реального сектора економіки, посилення валютної розбалансованості кредитного портфеля, уповільнення темпів зростання обсягів кредитування реального сектора економіки у зв'язку з обмеженням і подорожчанням внутрішніх кредитних ресурсів;

– поглиблення системних проблем у податковій і бюджетній політиці.

На наше глибоке переконання, подолання наслідків кризових явищ або хоча б їх мінімізація можливі лише за



➤ Неврегульованість законодавства, відсутність запобіжних заходів і неякісне виконання органами державної влади своїх повноважень дає змогу підприємствам по закінченні діяльності уникати сплати податків і не нести за це відповідальності. Через це лише в Харківській і Полтавській областях протягом 2006–2007 років і першого півріччя 2008-го не надійшли до бюджету відповідно 680 млн й 67,6 млн грн.

В Україні не сформовано цілісної та дієвої системи контролю за забезпеченням повноти нарахування і своєчасності надходжень до держбюджету ввізного мита. Державна митна служба на 7,5 млрд грн не забезпечила стягнення за рішенням суду ввізного мита на товари, що їх ввозять в Україну суб'єкти господарювання.

Вжиті органами Державної податкової служби та іншими органами влади заходи щодо зменшення податкової заборгованості все ще залишаються безсистемними й неефективними. Податкова заборгованість упродовж 2008 року зростає на 5,2 млрд грн і за станом на 1 січня 2009 року дорівнювала 17,1 млрд. І це при тому, що в минулому році було списано податкової заборгованості на 4,7 млрд грн.

Про низький рівень урядового контролю свідчить і той факт, що з донарахованих протягом 2006–2007 років і першого кварталу 2008-го 12,4 млрд грн у держбюджет стягнуто менш як 6,2 млрд. Тобто кожна друга гривня не надійшла до бюджету і набула статусу податкової заборгованості.

Собто істотне поліпшення адміністрування податків та зборів могло б стати помітним резервом поліпшення фінансового становища держави. Це особливо актуально з огляду на зростання зовнішніх загроз.

## НЕБЕЗПЕЧНІСТЬ ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ

На жаль, уряд в особі Міністерства фінансів тривалий час завзято нав'язує суспільству думку про низький і безпечний рівень державного боргу України. При цьому до уваги береться лише та його частина, яку Мінфін вважає прямими державними зобов'язаннями. Розмір такого боргу, за даними Мінфі-

ну, становить 130,6 млрд грн (майже 17 млрд дол. США). Окрім того, міністерство враховує так званий «гарантований державою борг» у розмірі 58,9 млрд грн (7,6 млрд дол.). Собто загальний розмір боргу в багаченні чиновників Мінфіну сьогодні становить майже 190 млрд грн, або 24,6 млрд дол. США, причому за 2008 рік він збільшився вдвічі.

Але ж це далеко не весь борг. За оцінками РП, ще до початку фінансової кризи сума прямих і непрямих, прострочених, розстрочених і нерегульованих умовних державних боргових і фінансових зобов'язань сягнула 377 млрд грн, а, з огляду на розмір прямого державного боргу, сумарний розмір зобов'язань наближався до критичного рівня – 60% ВВП.

Водночас обсяг валового зовнішнього боргу України, що містить у собі і борги корпоративного сектора економіки, перевищив 105 млрд дол. і тільки за останні півтора року зріс удвічі, однак це не хвилює наші органи влади. Хочу привернути увагу й до такого факту: значна частина зовнішнього боргу корпоративного сектора має короткостроковий характер. На думку фахівців, вже у 2009 році необхідно повернути близько 29 млрд дол. і заплатити як відсотки майже 10 млрд. Разом це – 39 млрд дол. Тим часом усі валютні резерви Нацбанку на кінець

## Як на центральному рівні, так і в усіх регіонах спостерігається неповага до вітчизняного законодавства щодо державних коштів

2008 року оцінювалися майже в 31,5 млрд дол. При цьому потреби ринку у валюті зростають (особливо для закупівлі енергоносіїв), а збільшення валютних надходжень під великим сумнівом (зорієнтовані на експорт галузі в умовах кризи мають найбільший спад виробництва). Чим же погашатимемо борги, якщо уряд на цей рік запропонував дефіцитний бюджет?!

Рецептів не так уже й багато. Головний із них – бездефіцитний держбюджет, а краще – навіть профіцитний (насправді ж прийнято бюджет із рекордним дефіцитом). Необхідна серйозна, щоденна робота з торговельним

балансом. Потрібно переломити тенденцію зростання негативного сальдо у зовнішній торгівлі. Далі – жорстка економія бюджетних коштів та ефективне їх використання. І без цілісної довгострокової боргової політики неможливо далі формувати загальноекономічну стратегію розвитку держави. Ця вимога потребує законодавчого оформлення, але ж закону про державний борг у нас так і немає.

На цьому тлі неминує постає питання і про більш ефективне використання зовнішніх запозичень. За роки співробітництва з основними міжнародними фінансовими організаціями Україна одержала кредитів більш як на 12,5 млрд дол., однак розпорядилася цими коштами, м'яко кажучи, не похазяйськи.

Результати аудитів ефективності використання запозичених коштів – а їх за останні 10 років Рахункова палата провела понад 20 – свідчать про те, що більшість проектів економічного та соціального розвитку країни, які здійснювалися за допомогою цих позик, не досягли поставлених цілей.

Як правило, багато таких проектів ставали проблемними вже на початковій стадії реалізації. Їхніми характерними недоліками є порушення встановлених строків та процедур, неповне і несвоєчасне освоєння кредитних коштів. Від нецільової та незаконної витрати вберегла лише – хоч і заформалізована, але більш-менш налагоджена – система контролю з боку кредиторів, а також участь у цьому процесі РП.

Що могло би бути в разі відсутності такого контролю, може проілюструвати на прикладі використання іноземних кредитів, отриманих під державні гарантії за старих часів. Ці кредити роздали всім, хто був ближче до влади, а зараз маємо непогашених боргів майже на 10 млрд грн. Чим не джерело для поповнення поки ще порожнього стабілізаційного фонду?!

Рахункова палата провела загальний аналіз ефективності використання кредитів міжнародних фінансових організацій на виконання системних та інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України (за 2001–2006 роки). У результаті такого



аналізу Колегія РП зробила висновок щодо проблемності значної частини спільних зі Світовим банком проектів: кошти позик використовуються неефективно, характерними стали порушення строків реалізації проектів, неповне освоєння позикових коштів. Також, на нашу думку, структуру проектного портфеля необхідно регулярно переглядати, виходячи з поточної економічної ситуації. Зараз у цьому портфелі необґрунтовано багато проектів, спрямованих на підтримку органів державного управління, а такі проекти найменш ефективні.

### ГРОМАДСЬКІ КОШТИ ПОТРЕБУЮТЬ ШАНОБЛИВОСТІ

В умовах фінансової скрути особливо актуальним є впровадження режиму жорсткої економії бюджетних коштів. На сьогодні можна оперувати лише даними про суми порушень, виявлених Рахунковою палатою за 2007 рік, дані за 2008-й перебувають в остаточній обробці і будуть оприлюднені дещо пізніше. Аудитори РП виявили

факти бюджетних правопорушень у 2007 році, у тому числі нецільового використання бюджетних коштів на загальну суму 6,7 млрд грн, що становить близько 4% від суми витрат, затверджених Верховною Радою.

Використання державними чиновниками бюджетних коштів на власний розсуд вражає своїми масштабами. Наведу лише деякі приклади зі звітів за результатами наших аудитів.

Наприклад, на виконання Загальнодержавної програми розвитку рибного господарства України було спрямовано 264,5 млн грн державних коштів – 97,4% від планових показників. Однак із 65 заходів, передбачених цією програмою, не виконано жодного, а 87% коштів (234,4 млн грн) протягом 2005–2007 років фактично було спрямовано на утримання органів рибохорони.

Всупереч вимогам Порядку надання й визначення обсягів державної підтримки вугледобувних підприємств, відповідно до яких обов'язковою умовою її надання є збитковість під-

приємств, Міністерство вугільної промисловості у 2005–2006 роках надало державну підтримку на загальну суму 409,4 млн грн прибутковим підприємствам.

У 2007–2008 роках Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці й гірничого нагляду перевищив ліміт легкових автомобілів, що перебувають на балансі територіальних управлінь, майже на 200 одиниць. Ці автомобілі визначалися як спеціальні, хоч фактично такими не були.

Як на центральному рівні, так і в усіх регіонах спостерігається неповага до вітчизняного законодавства щодо державних коштів.

За результатами дев'яти контрольних аналітичних заходів щодо використання міжбюджетних трансфертів, проведених у 2008 році, встановлено фактичне використання 897,5 млн грн бюджетних коштів з порушеннями чинного законодавства, а також неефективне управління коштами субвенцій – на 1 070,5 млн.

Окрім того, за результатами самостійних контрольних аналітичних заходів, проведених територіальними управліннями у 2008 році, виявлено порушення законодавства та неефективне використання коштів держбюджету на місцях на загальну суму 1 358,1 млн грн (785,2 млн використано з порушенням законодавства, з них не за цільовим призначенням – 3,7 млн, 573 млн використано неефективно).

Рахункова палата систематично відслідковує та аналізує ступінь виконання об'єктами контрольних заходів рекомендацій і пропозицій, затверджених Колегією за результатами проведених аудитів. Контрольні заходи вважаються такими, що досягли поставленої мети, тільки тоді, коли на них є відповідне позитивне реагування та впровадження рекомендацій і пропозицій об'єктом аудиту.

Затверджені Колегією Рахунковою палати висновки за результатами аудиту направляються для прийняття відповідних рішень об'єкту аудиту, а також до Секретаріату Президента, керівництва Верховної Ради, Кабінету Міністрів, до відповідних міністерств і відомств, а в разі потреби – до

➤ Генеральної прокуратури. Від цих органів ми одержуємо інформацію про усунення виявлених у процесі аудиту недоліків. Така робота проводиться нашими аудиторами систематично й у цілому дає позитивний ефект.

## НЕОБХІДНІСТЬ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

За кризових умов все наочніше стає потреба більш виваженого та обачного ставлення до громадських коштів. Зокрема, і коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку, уповноважених банках та кредитних установах України.

Приміром, в Україні створено систему страхування грошових вкладів населення, є спеціальний державний фонд. Але чи адекватна ця система наявним викликам? Зараз депозити фізичних осіб в українських банках перевищують 200 млрд грн. Розмір гарантованої суми відшкодування вкладів – 150 тис. А у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб на сьогодні акумульовано всього 3,2 млрд грн. Цього не вистачить для повернення депозитів навіть одного великого банку, в якого раптом виникнуть проблеми (наприклад, того самого банку «Надра», де депозитів – на 10 млрд грн). Про необхідність розвитку системи гарантування грошових вкладів населення, залучення всіх наявних джерел його поповнення й пошуку нових Рахункова палата почала говорити ще чотири роки тому. Вносилися конкретні пропозиції, їх начебто приймали, але проблеми не вирішили.

Наприклад, законом передбачено розміщення вільних коштів Фонду в депозитні сертифікати Нацбанку і, відповідно, додаткові доходи від цього. Але Нацбанк чомусь заперечує проти цього, водночас пропонуючи перераховувати Фонду 20% перевищення доходів свого кошторису над витратами. Правильна пропозиція, але для цього необхідні законодавчі зміни, а для розміщення в депозитні сертифікати таких змін не потрібно й це можна робити вже зараз.

Рахунковій палаті було б значно легше виконувати подібні доручення Верховної Ради, якби в законі «Про Ра-



хункову палату» було чітко визначено її відповідні повноваження стосовно Національного банку. Нині, за великим рахунком, наша контрольна діяльність перебуває в площині щорічних перевірок кошторису видатків НБУ, тому що в чинному законі відсутні також наші повноваження й стосовно його доходів, які, до речі, формуються переважно (на 90%) за рахунок емісійно-кредитної і валютної діяльності Нацбанку.

Або візьмімо проблему відповідності нормативній моделі взаємин дер-

## Відсутня системність у формуванні доходів бюджету від державного майна та управління державною власністю

жавного і місцевого бюджетів. Законом України «Про Державний бюджет на 2008 рік і внесення змін до деяких законодавчих актів України» передбачено надання з держбюджету місцевим бюджетам 52 субвенцій й 5 дотацій на загальну суму 63,5 млрд грн. Фактично видатки з державного бюджету по міжбюджетних трансфертах проведені в сумі 59,2 млрд грн. Відповідно, планові призначення за видатками загального й спеціального фондів з міжбюджетних трансфертів не виконані по 35 субвенціях на 4,3 млрд грн. З них витрати по 5 субвенціях на суму 3 млрд

грн за рахунок спеціального фонду взагалі не проводилися. Внаслідок цього навіть не розпочато виконання бюджетних програм щодо:

- оплати громадянами електричної і теплової енергії, природного газу, твердого палива, послуг водопостачання і водовідведення, квартирної плати в рахунок часткової компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень (2 млрд грн);

- забезпечення житлом працівників бюджетної сфери, які уклали контракт на 20 років (690 млн грн);

- оснащення сільських амбулаторій і фельдшерсько-акушерських пунктів (150 млн грн);

- придбання вагонів для комунального електро транспорту (тролейбусів і трамваїв) (100 млн грн);

- будівництва й розвитку мережі метрополітенів (100 млн грн).

Загалом, як засвідчує наш багаторічний досвід роботи, нинішня вага неефективного і незаконного використання державних коштів залишається надто високою. Тому наділення Рахункової палати державно-владними повноваженнями могло б підвищити результативність та ефективність її діяльності, дозволить забезпечити реальну дієвість державного фінансового контролю.