

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 09.04.2020 № 9-1

## **ВИСНОВКИ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ РІЧНОГО ЗВІТУ ПРО ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2019 РІК”**

**Київ 2020**

*Зміст*

Зміст .....	2
Скорочення .....	3
Загальні підсумки виконання державного бюджету .....	4
Вступ .....	6
I. Оцінка основних показників економічної діяльності.....	7
II. Доходи державного бюджету .....	12
III. Видатки державного бюджету та кредитування .....	23
IV. Фінансування державного бюджету та державний борг.....	39
V. Міжбюджетні трансферти та місцеві бюджети .....	48
Пропозиції .....	55
Перелік діаграм .....	68
Перелік додатків .....	69

### **Скорочення**

АРМА – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами  
 БКУ – Бюджетний кодекс України  
 ВРУ – Верховна Рада України  
 ДАЗВ – Державне агентство України з управління зоною відчуження  
 Державний бюджет – Державний бюджет України  
 Держпродспоживслужба – Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів  
 Держстат – Державна служба статистики України  
 ДМС – Державна митна служба України  
 ДПС – Державна податкова служба України  
 Закон – Закон України „Про Державний бюджет України на 2019 рік”  
 Казначейство – Державна казначейська служба України  
 КМУ – Кабінет Міністрів України  
 КПКВК – код програмної класифікації видатків та кредитування  
 МВС – Міністерство внутрішніх справ України  
 Мін’юст – Міністерство юстиції України  
 Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики та продовольства України  
 Мінекоенерго – Міністерство енергетики та захисту довкілля України  
 Мінекономіки – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України  
 Міненерговугілля – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України  
 Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України  
 Мінкультури – Міністерство культури України  
 Мінмолодьспорт – Міністерство молоді та спорту України  
 Міноборони – Міністерство оборони України  
 Мінрегіон – Міністерство розвитку громад та територій України  
 Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України  
 Мінфін – Міністерство фінансів України  
 МОЗ – Міністерство охорони здоров’я України  
 НАК „Нафтогаз України” – Національна акціонерна компанія „Нафтогаз України”  
 НБУ – Національний банк України  
 ОВДП – облігації внутрішніх державних позик  
 ПДВ – податок на додану вартість  
 ПФУ – Пенсійний фонд України  
 Укравтодор – Державне агентство автомобільних доріг України  
 ФДМ – Фонд державного майна України

Примітка. В окремих випадках сума складових може не дорівнювати підсумку у зв’язку з округленням даних.

### ***Загальні підсумки виконання державного бюджету***

1. Кабінет Міністрів України не забезпечив належної організації виконання у 2019 році державного бюджету.

2. Невідповідність визначеному в статті 7 БКУ принципу обґрунтованості – формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України, призвела, за оцінкою Рахункової палати, до недонадходження 43 млрд грн запланованих на 2019 рік доходів.

3. Навіть за умов внесення у 2019 році змін до Закону щодо зменшення обсягу доходів план доходів державного бюджету на 2019 рік не виконано на 38 млрд грн, або 3,7 відсотка. Невиконання плану доходів державного бюджету у 2019 році є найбільшим із 2015 року.

Планові показники за надходженнями, адміністрування яких здійснюють органи ДМС, не виконано на 29 млрд грн, або 7,3 відс., тоді як органи ДПС перевиконали на 2,3 млрд грн, або 0,5 відс. за рахунок платежів, що сплачені до державного бюджету і будуть нараховані в наступному звітному періоді.

Упродовж 2019 року податковий борг суб'єктів господарювання перед державним бюджетом зріс на 22,9 відс., тоді як доходи державного бюджету у 2019 році, порівняно з попереднім роком, збільшилися на 7,6 відс., що свідчить про неефективну діяльність ДПС.

4. Видатки державного бюджету менше плану на 54 млрд грн, або 4,8 відсотка. Основні чинники проведення видатків у менших від планових обсягах – низька виконавська дисципліна учасників бюджетного процесу, проведення видатків на здійснення державних програм соціального захисту населення в межах фактичних зобов'язань, економія видатків на обслуговування державного боргу.

З державного бюджету ПФУ спрямовано на 15 млрд грн, або 8,8 відс., більше, ніж передбачалось у Законі. Ці видатки становили 17 відс. усіх видатків державного бюджету.

У грудні проведено видатків загального фонду (крім бюджетних програм з обслуговування державного боргу, резервного фонду і міжбюджетних трансфертів) у 2,1 раза більше, ніж у середньому щомісяця у січні – листопаді, що збільшило ризики непродуктивного використання бюджетних коштів.

Унаслідок недостатності ресурсів загального фонду державного бюджету для проведення видатків використовувались кошти єдиного казначейського рахунку. Заборгованість загального фонду державного бюджету за отриманими з єдиного казначейського рахунку коштами на 1 січня 2020 року становила 1,7 млрд гривень.

5. Фінансування державного бюджету здійснювалося насамперед за рахунок державних запозичень, які становили більше чверті фінансових ресурсів державного бюджету. При цьому від державних зовнішніх запозичень

надійшло 52 відс. затвердженого у Законі обсягу, їх недонадходження заміщено внутрішніми запозиченнями.

Надходження від внутрішніх запозичень становили 346 млрд гривень. При цьому обсяг ОВДП, що перебувають у власності нерезидентів, зріс у 18 разів. Це збільшило ризики дестабілізації фінансової ситуації, зокрема у разі виходу нерезидентів із ринку внутрішніх запозичень ускладниться залучення на прийнятних умовах коштів для рефінансування наявного боргу і дефіциту державного бюджету, що спричинить зменшення міжнародних резервів і знецінення національної валюти.

6. У 2019 році КМУ і ФДМ не забезпечили виконання навіть зменшеного у 24 рази плану надходження до державного бюджету коштів від приватизації майна на 0,2 млрд грн, або 21 відсоток.

7. Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу внаслідок ревальвації гривні зменшився до 2,0 трлн гривень. На погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу з державного бюджету витрачено 474 млрд грн, або 33 відс. усіх витрат державного бюджету.

8. Показник бюджетної безпеки – співвідношення обсягу сукупних платежів із обслуговування і погашення державного боргу до доходів державного бюджету – зріс, порівняно з 2018 роком, на 8,8 відс. пункту до 47 відс., що майже втричі вище критичного рівня (16 відс.), визначеного у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Мінекономіки від 29.10.2013 № 1277.

9. У 2019 році продовжувалася негативна практика попередніх років: тривале затвердження порядків і умов надання та розподілів окремих субвенцій між місцевими бюджетами, неодноразове внесення змін до цих розподілів, зокрема і в грудні. Це призвело насамперед до надання окремих субвенцій в обсягах менше плану, наявності на кінець року на рахунках місцевих бюджетів залишків невикористаних коштів і, як наслідок, проведення окремих видатків місцевих бюджетів у менших від запланованих обсягах.

За рахунок субвенції на надання різних видів допомоги окремим категоріям громадян, зокрема сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, здійснено за рішеннями КМУ виплати, не передбачені Законом України від 21.11.1992 № 2811 „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”.

## **Вступ**

Згідно зі статтями 97 і 116 Конституції України КМУ відповідно до закону подає до ВРУ звіт про виконання державного бюджету. Відповідно до статті 61 БКУ і частини третьої статті 29 Закону України „Про Кабінет Міністрів України” річний звіт про виконання закону про Державний бюджет подається КМУ до ВРУ, Президентові України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання КМУ річного звіту про виконання закону про державний бюджет готує і подає до ВРУ висновки про виконання Закону з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом (стаття 62 БКУ).

КМУ розпорядженням від 25.03.2020 № 340-р схвалив звіт про виконання Закону за доходами у сумі 998 млрд грн, видатками – 1,1 трлн грн, обсягом повернення кредитів – 7 млрд грн і обсягом надання кредитів – 12 млрд грн з дефіцитом у сумі 81 млрд гривень. Зазначений звіт КМУ надіслано Рахунковій палаті листом від 26.03.2020 № 10384/0/2-20. Звіт про виконання Закону відповідає вимогам статті 61 БКУ.

Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” (далі – Висновки) підготовлено Рахунковою палатою відповідно до вимог БКУ і Закону України „Про Рахункову палату” за результатами аналізу всіх отриманих форм фінансової та бюджетної звітності, інформації, включеної до звіту про виконання державного бюджету за 2019 рік, пояснювальної записки до нього, звітних та інформаційно-аналітичних даних Мінфіну, Мінекономіки, ДПС, ДМС, Казначейства, Держстату, НБУ, ФДМ, 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.

Казначейство склало і подало річний звіт про виконання Закону до Мінфіну з дотриманням термінів, визначених у Плані-графіку підготовки річного звіту, затвердженому Мінфіном.

Окремі показники фінансової і бюджетної звітності, які підлягали аналізу, зокрема фінансовий результат, обсяг державного боргу, доходи, витрати на виконання бюджетних програм, відображено у даних бухгалтерського обліку операцій з виконання державного бюджету. Особливості здійснення у 2019 році окремих операцій з виконання державного бюджету і відображення їх в бухгалтерському обліку наведено у відповідних розділах Висновків.

## *I. Оцінка основних показників економічної діяльності*

*1.1. Аналіз виконання державного бюджету на 2019 рік виявив його невідповідність визначеному в статті 7 БКУ принципу обґрунтованості – формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України. За оцінкою Рахункової палати, низька якість макроекономічного прогнозу призвела до недонадходження 43 млрд грн запланованих на 2019 рік доходів і водночас зменшення витрат на погашення й обслуговування боргу та деяких видатків на 17 млрд гривень.*

При затвердженні державного бюджету на 2019 рік враховано Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік, схвалені постановою КМУ від 11.07.2018 № 546 (додаток 1). Мінекономіки впродовж звітнього періоду неодноразово уточнювало макроекономічний прогноз на 2019 рік (у березні, при розрахунках показників проекту державного бюджету на 2020 рік і у грудні). При цьому зміни до схвалених постановою КМУ від 11.07.2018 № 546 Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2019 рік не вносилися навіть за наявності суттєвих відмінностей окремих поточних показників, насамперед курсу гривні та зростання цін, від прогнозних і, як наслідок, значних недонадходжень доходів державного бюджету. Відповідальності за неякісне прогнозування макропоказників економічного і соціального розвитку та невнесення змін до прогнозних макропоказників у нормативно-правових актах не передбачено.

КМУ розпорядженням від 24.05.2017 № 415-р затвердив план заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, одним із завдань якої є удосконалення інструментів прогнозування, зокрема підвищення якості макропрогнозування. У зазначеному плані одним із заходів передбачено аналіз і визначення оптимального механізму зовнішнього оцінювання макроекономічного прогнозу та прогнозу доходів бюджету, однак цей захід не реалізовано.

**1.1.1. Визначення окремих показників державного бюджету на 2019 рік здійснено з урахуванням середнього обмінного курсу 28,2 грн за дол. США. Фактично обмінний курс гривні становив 25,85 грн за дол. США. Зміцнення гривні, за оцінкою Рахункової палати, призвело до недоотримання 31,7 млрд грн доходів державного бюджету і водночас зменшення витрат на погашення й обслуговування боргу та деяких видатків.**

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро у звітному періоді обчислювалося 40 відс. доходів державного бюджету та визначалися витрати державного бюджету на погашення зовнішнього і частини внутрішнього боргу, номінованого в іноземній валюті, деякі видатки державного бюджету з сумарною часткою 15 відс. витрат державного бюджету.

Ревальвація гривні спричинила зниження конкурентоспроможності на світових ринках окремих товарів українського експорту і їх витіснення з внутрішніх

ринків внаслідок зростання імпорту. Наприклад, у результаті падіння попиту на українську молочну продукцію на світових молочних ринках, її експорт, за даними ДМС, скоротився в 2019 році, порівняно з попереднім роком, на 15 відс., водночас імпорт зріс на 60 відсотків.

Одним із основних чинників, що впливав на зміцнення гривні у 2019 році, став значний викуп нерезидентами ОВДП. З початку року обсяг ОВДП у власності нерезидентів збільшився з 6,3 млрд грн до 116 млрд грн, або у 18 разів.

Додатково зміцненню обмінного курсу гривні сприяли надходження приватних грошових переказів українських заробітчани, обсяг яких у 2019 році, за даними НБУ, становив 12 млрд дол. США.

**1.1.2. При визначенні показників державного бюджету на 2019 рік враховано зростання імпорту товарів і послуг – на 9,1 відсотка. Фактично, за даними НБУ, імпорт зріс на 7,1 відсотка. Менше від прогнозного зростання імпорту товарів і послуг призвело, за оцінкою Рахункової палати, до недонадходження 8,4 млрд грн доходів державного бюджету.**

Одним із основних чинників менших від прогнозованих темпів зростання імпорту товарів і послуг стало скорочення імпорту мінеральних продуктів на 7,0 відс., насамперед природного газу (на 48 відс.), нафти та нафтопродуктів (на 13 відсотків).

**1.1.3. Наслідком нижчих від прогнозованого зростання цін стало недонадходження доходів державного бюджету, за оцінкою Рахункової палати, у сумі 4,9 млрд гривень.**

Споживчі ціни в грудні 2019 року до грудня попереднього року зросли на 4,1 відс. при прогнозі, врахованому при затвердженні державного бюджету, 7,4 відсотка.

Ціни виробників промислової продукції в грудні 2019 року до грудня попереднього року знизилися на 7,4 відс. при зростанні за прогнозом, врахованому при затвердженні державного бюджету, на 10 відсотків. Зниження цін виробників відбулося вперше з 1991 року.

Чинниками, що стримували зростання цін, стали:

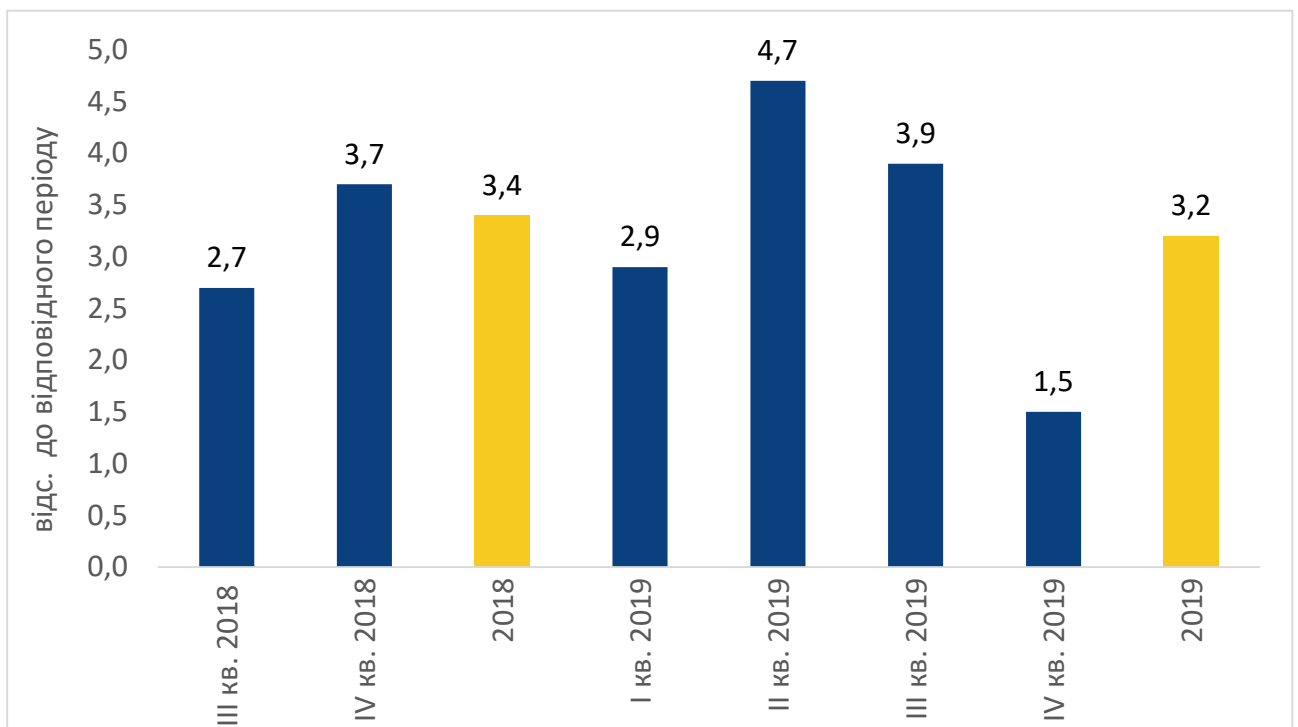
- ревальвація обмінного курсу гривні до долара США і євро (частка імпортованих товарів у загальному обсязі продажу підприємствами роздрібною торгівлі у 2019 році становила 48 відс.);
- падіння зовнішніх цін на товари українського експорту;
- зниження світових цін на енергоресурси, зокрема, ціна за барель нафти, за даними Світового банку, порівняно з 2018 роком, у середньому знизилася на 10 відс.;
- зростання з початку року на 14,7 відс. простроченої заборгованості з виплати заробітної плати – до 3,0 млрд гривень. Обсяг простроченої заборгованості з виплати заробітної плати найбільший із 2009 року (додаток 2).



**1.1.4. При визначенні показників державного бюджету на 2019 рік враховано приріст реального валового внутрішнього продукту на 3,0 відс., тоді як фактично він становив 3,2 відсотка. За оцінкою Рахункової палати, більше від прогнозного зростання економіки сприяло збільшенню доходів державного бюджету на 2,0 млрд гривень.**

Приріст реального ВВП у 2019 році на 3,2 відс. не забезпечив відновлення обсягу економіки докризового 2013<sup>1</sup> року. З третього кварталу 2019 року зростання економіки сповільнювалося. Рушіями економічного зростання у звітному періоді стали будівництво і роздрібна торгівля, відповідно на 24 і 10,5 відсотка.

**Діаграма 1. Реальний ВВП у 2019 році нижчий, ніж у 2018 році**



При цьому капіталовкладення фінансувалися на 68 відс. за рахунок інвестування власних коштів підприємств і організацій. Водночас за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів профінансовано 15 відс., кредитів банків і позик – 7,0 відс., коштів іноземних інвесторів – 0,6 відс. загального обсягу капіталовкладень.

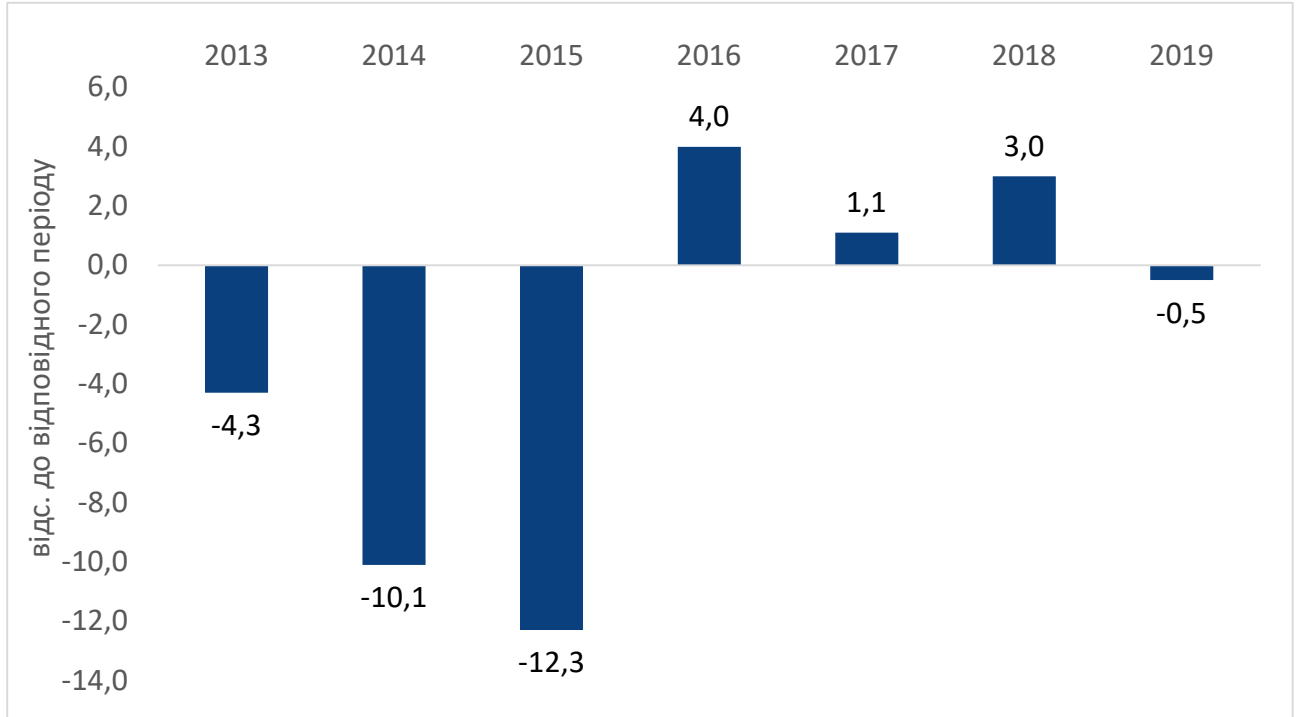
Промисловість, що є найбільшою складовою реального сектору економіки, перебувала в рецесії.

У звітному періоді зменшилися обсяги постачання електроенергії, газу, пари і кондиційованого повітря та продукції добувної промисловості. Зокрема, одним із чинників зазначеного став імпорт електроенергії, вартісний обсяг якого, порівняно з 2018 роком, за даними ДМС, збільшився у 87 разів –

<sup>1</sup> 2013 – 2019 без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим та частини територій у Донецькій та Луганській областях.

до 121 млн дол. США. Найбільше електроенергії імпортовано з Білорусі – 36 відс. загального обсягу імпорту цієї енергії.

**Діаграма 2. Після трьох років зростання промислове виробництво в 2019 році знизилось**



При цьому обсяг продукції переробної промисловості у 2019 році (додаток 3), порівняно з попереднім роком, збільшився на 0,9 відс., що є найнижчим зростанням з 2016 року (у 2016 році – 5,6 відс., 2017 – 5,2 відс., 2018 – 2,9 відсотка).

Зростання економіки стримувалося обмеженим кредитуванням. В умовах зміцнення гривні та зменшення середньозваженої процентної ставки вартості кредитів з 18 до 16 відс. річних, залишки наданих в економіку кредитів за 2019 рік зменшилися на 101 млрд грн, або 9,4 відсотка. Це насамперед зумовлено зменшенням залишків кредитів в іноземній валюті на 101 млрд грн, або 22 відс., половина з яких довгострокові (терміном більше п'яти років). При цьому загалом залишок короткострокових кредитів (до одного року) за 2019 рік зменшився на 19 млрд грн, або 3,8 відс., тоді як залишок довгострокових кредитів (більше п'яти років) – на 54 млрд грн, або 22 відсотка.

***1.2. Урядовий прогноз щодо припливу прямих іноземних інвестицій у 2019 році в сумі 4–4,5 млрд дол. США не виконано. Несприятливий інвестиційний клімат у країні не забезпечив умов для припливу прямих іноземних інвестицій в обсягах, необхідних для прискорення зростання економіки в наступних періодах.***

Чистий приплив прямих іноземних інвестицій у 2019 році, за даними НБУ, становив 2,4 млрд дол. США. При цьому обсяг приватних грошових переказів, що надійшли в Україну із-за кордону в 2019 році, становив 12 млрд дол. США.

**1.3. Не забезпечено виконання Плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії подолання бідності, затвердженого розпорядженням КМУ від 20.02.2019 № 86-р, у частині запровадження нових підходів до формування прожиткового мінімуму відповідно до міжнародної практики. Прожитковий мінімум обчислювався без урахування реальних змін у потребах населення і суспільного розвитку.**

У статті 7 Закону прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць встановлено в розмірі з 1 січня 2019 року – 1 853 грн, з 1 липня – 1 936 грн, з 1 грудня – 2 027 гривень. Водночас визначений Урядом розмір з 1 грудня становив лише 54 відс. фактичного прожиткового мінімуму, розрахованого Мінсоцполітики у цінах грудня 2019 року – 3 747 грн, тобто рівня, що дозволяє вижити людині в реальних сучасних умовах.

При цьому не враховано рекомендацій Рахункової палати, наданих КМУ за результатами Аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності, затвердженого рішенням Рахункової палати від 11 вересня 2018 року № 23-3, щодо забезпечення при прийнятті ВРУ законів про державний бюджет затвердження фактичного розміру прожиткового мінімуму, визначеного Мінсоцполітики, й удосконалення методології визначення прожиткового мінімуму.

Водночас Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 20.11.2019 зобов'язано Кабінет Міністрів України вчинити дії щодо встановлення прожиткового мінімуму відповідно до статей 2, 3, 4 Закону України „Про прожитковий мінімум”, статей 2, 6 Закону України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”<sup>2</sup>.

---

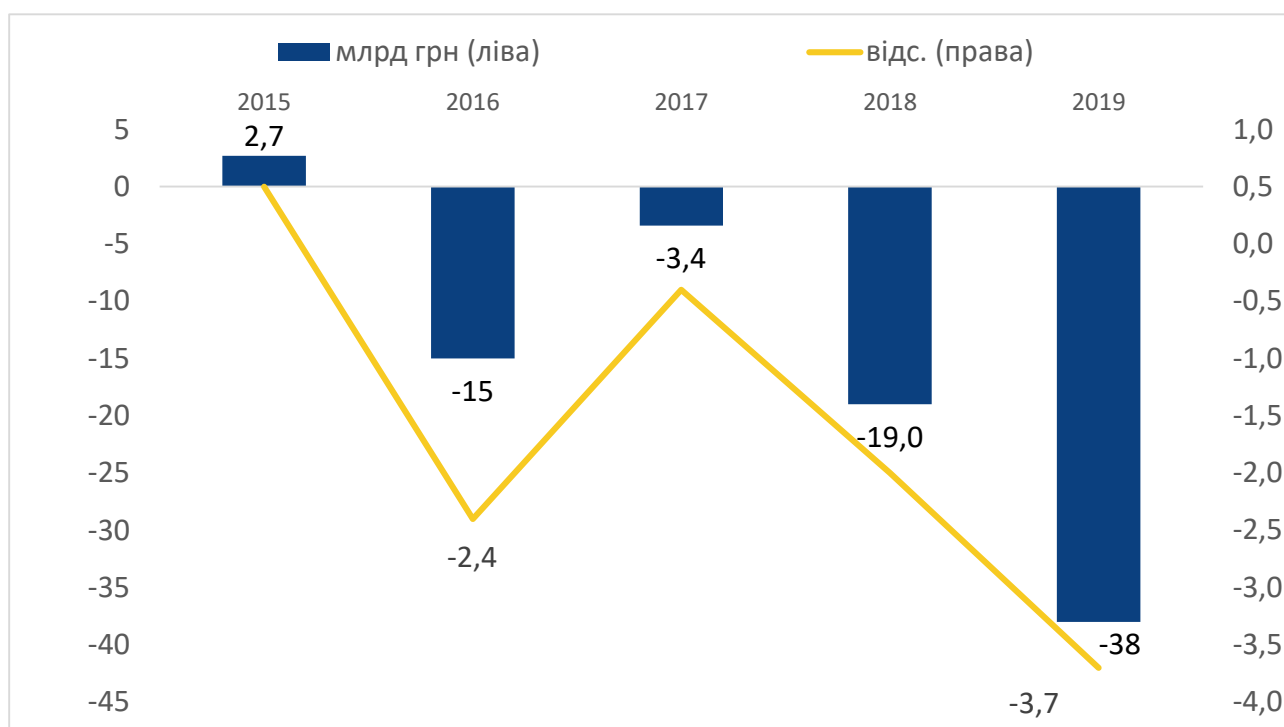
<sup>2</sup> Шостий апеляційний адміністративний суд постановою від 11.03.2020 залишив Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 20.11.2019 у цій частині без змін.

## II. Доходи державного бюджету

**2.1. Навіть за умов внесення у IV кварталі змін до Закону щодо зменшення обсягу доходів загального фонду на 20 млрд грн і зростанні з початку року обсягу платежів, що сплачені до державного бюджету і будуть нараховані в наступному звітному періоді, на 30 млрд грн, а також додаткового надходження за рішеннями КМУ у грудні 8,5 млрд грн дивідендів і 4 млрд грн коштів підприємств державного сектору економіки, план доходів державного бюджету не виконано на 38 млрд грн, або 3,7 відсотка.**

Доходи державного бюджету становили 998 млрд грн, або 96 відс. плану на рік (1,036 трлн грн), у тому числі загального фонду – 880 млрд грн, або 97 відс. плану на рік (908 млрд грн), спеціального фонду – 118 млрд грн, або 93 відс. (128 млрд гривень). Виконання доходів державного бюджету в 2019 році наведено в додатку 4.

**Діаграма 3. Невиконання плану доходів державного бюджету в 2019 році найбільше з 2015 року**



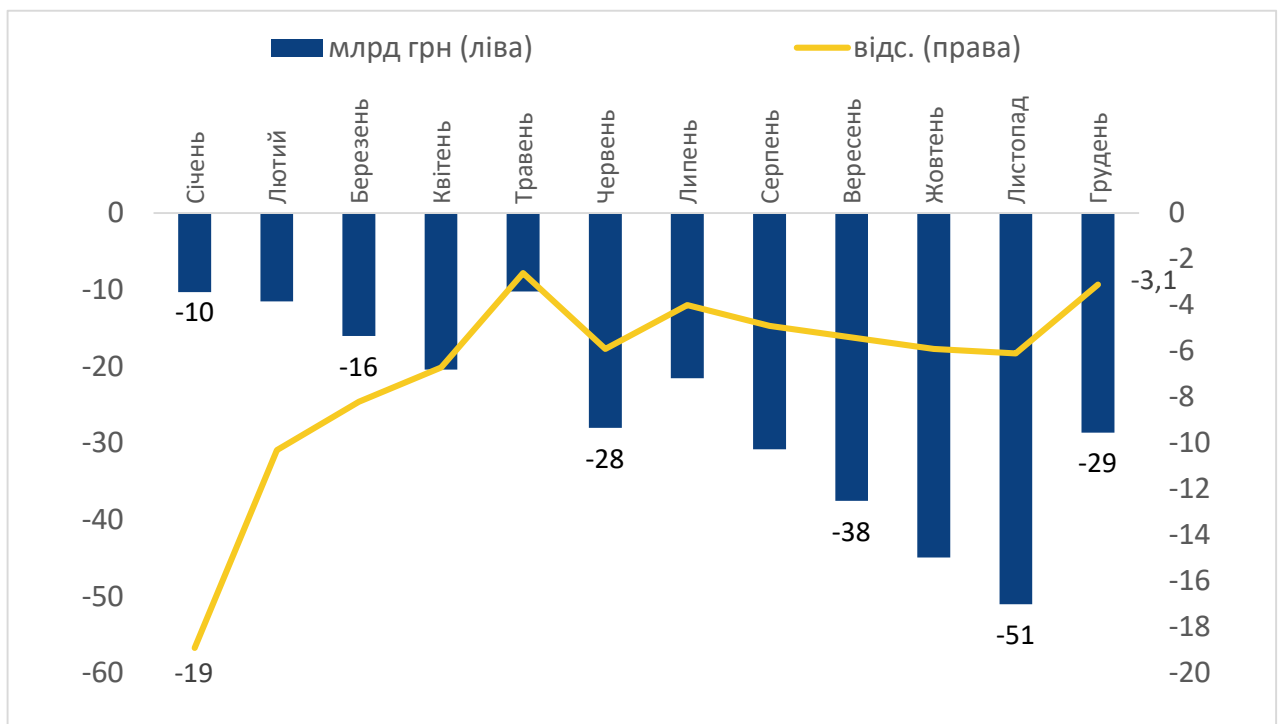
При цьому обсяг платежів, що сплачені до державного бюджету і будуть нараховані в наступному звітному періоді, з початку року зріс на 30 млрд грн, або в 2,5 раза, – до 49 млрд грн, зокрема у грудні – на 9,4 млрд гривень. Найбільше в грудні зросла сума податку на прибуток підприємств, що сплачений на 1 січня 2020 року та буде нарахований у наступному звітному періоді, – на 5,9 млрд грн, або в 3,0 раза, що свідчить про намагання Уряду наприкінці 2019 року збільшити доходи державного бюджету.

**2.1.1. Доходи загального фонду державного бюджету у 2019 році не виконано на 29 млрд грн, або 3,1 відс., спеціального фонду – на 9,6 млрд грн, або 7,5 відсотка.**

Визначені у помісячному розписі доходів загального фонду державного бюджету показники протягом року не виконувалися. Це зумовило внесення змін до Закону в частині зменшення обсягу доходів загального фонду.

Відповідно до внесених Мінфіном змін у помісячному розписі доходів загального фонду плановий показник на листопад зменшено на 9,8 млрд грн, на грудень – на 10,2 млрд гривень.

**Діаграма 4. Невиконання плану доходів загального фонду державного бюджету (кумулятивно)**



Доходи спеціального фонду не виконано за рахунок, насамперед, власних надходжень бюджетних установ. Так, надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, менші від плану на 7,2 млрд грн, або 19 відс., надходження з інших джерел власних надходжень бюджетних установ – на 1,3 млрд грн, або 8,1 відсотка.

**2.1.2. КМУ змінював нормативи відрахування до бюджету частини чистого прибутку суб'єктів господарювання державного сектору і термін сплати, що дало можливість додатково залучити до державного бюджету 13 млрд грн, проте не сприяло фінансовій стабільності державних підприємств і значно зменшило можливості здійснення запланованих на 2019 рік капітальних інвестицій і розвитку.**

Відповідно до частини п'ятої статті 11 і частини першої статті 11<sup>1</sup> Закону України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об'єктами державної власності”

господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, зобов'язані сплачувати на державну частку дивіденди, а державні підприємства – відраховувати до державного бюджету частину чистого прибутку (доходу). Частина чистого прибутку, що має бути спрямована на виплату дивідендів на державну частку, та частина чистого прибутку (доходу), що має бути відрахована до державного бюджету державними підприємствами, становить не менше 30 відсотків. При цьому в законі не визначено строків, до яких встановлюються або змінюються розміри таких виплат і відрахувань.

Згідно з Порядком формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженим постановою КМУ від 12.05.2007 № 702, базові нормативи відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, щороку затверджуються окремою постановою КМУ. Частина чистого прибутку державних унітарних підприємств, що відраховується до державного бюджету, визначається відповідно до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою КМУ від 23.02.2011 № 138.

На практиці КМУ затверджує базові нормативи відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, і вносить зміни щодо розміру частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що відраховується до державного бюджету, вже після набрання чинності законом про державний бюджет.

Так, планові надходження частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, на 2019 рік розраховувалися за нормативом відрахування частини чистого прибутку та дивідендів у розмірі 90 відсотків. При цьому розмір відрахувань частини прибутку державних підприємств, визначений у Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженому постановою КМУ від 23.02.2011 № 138, на дату набрання чинності Законом, а також базовий норматив, що спрямовувався на виплату дивідендів господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, становили 75 відсотків.

КМУ постановою від 24.04.2019 № 363<sup>3</sup> змінив частину чистого прибутку державних підприємств, що відраховується до державного бюджету, і постановою від 24.04.2019 № 364<sup>4</sup> визначив базовий норматив відрахування

---

<sup>3</sup> „Про внесення зміни до пункту 1 Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ”.

<sup>4</sup> „Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2018 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави”.

частки прибутку, що спрямовувався на виплату дивідендів господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, за результатами фінансово-господарської діяльності у 2018 році. У результаті розмір відрахування частини чистого прибутку і дивідендів для суб'єктів господарювання, чистий прибуток яких більше 50 млн грн, становив 90 відс., а для решти – 50 відсотків. Як наслідок, відмінності між врахованими у розрахунках доходів і встановленими КМУ розмірами частини чистого прибутку, що має спрямовуватися до державного бюджету державними підприємствами, та дивідендів господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, призвели, зокрема, до невиконання планових показників зазначених надходжень протягом січня – листопада 2019 року.

Надалі КМУ у постанові від 04.12.2019 № 1015 „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” визначив єдиний норматив відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку та дивідендів у розмірі 90 відсотків. При цьому КМУ зобов'язав центральні органи виконавчої влади забезпечити надходження до державного бюджету частини чистого прибутку державними унітарними підприємствами, що належать до сфери їх управління, наростаючим підсумком щоквартальної фінансово-господарської діяльності за відповідний період 2019 року до 13 грудня 2019 року. Також суб'єктів управління корпоративними правами держави разом із суб'єктами господарювання зобов'язано забезпечити сплату дивідендів на державну частку у встановленому розмірі, тобто підприємства мали здійснити перерахунки вже сплачених у 2019 році платежів. Це дало можливість у грудні 2019 року отримати 4,1 млрд грн надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань (у грудні 2018 року – 0,2 млрд грн) і 11 млн грн дивідендів, нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

Крім того, КМУ розпорядженням від 26.12.2019 №1339-р „Про рішення загальних зборів акціонерного товариства „Національна акціонерна компанія „Нафтогаз України” зобов'язав НАК „Нафтогаз України” спрямувати до державного бюджету частину чистого прибутку за дев'ять місяців 2019 року в сумі 8,5 млрд грн у рахунок дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2019 році, термін сплати яких, відповідно до законодавства, – 1 липня 2020 року. У результаті НАК „Нафтогаз України” сплатив до державного бюджету у грудні 2019 року 8,5 млрд гривень.

***2.2. Планові показники окремих доходів державного бюджету не виконано загалом на 82 млрд грн, що спричинено насамперед низькою якістю макроекономічного прогнозування і недоліками планування Мінфіном доходів при складанні проекту закону про державний бюджет. Водночас перевиконання запланованих на 2019 рік показників окремих доходів державного бюджету загалом становило 44 млрд гривень.***

**2.2.1. План надходжень до державного бюджету ПДВ із ввезених на територію України товарів не виконано на 33 млрд грн, або 10 відс., що зумовлено відмінностями окремих фактичних макропоказників від прогнозних, врахованих у розрахунках доходів при затвердженні державного бюджету на 2019 рік.**

У розрахунках обсягу доходів, затверджених при прийнятті Закону, враховано середній офіційний курс 28,2 грн, фактично ж в 2019 році середній офіційний курс гривні становив 25,85 грн за долар США. За рахунок цього, за оцінкою Рахункової палати, плановий показник на 2019 рік ПДВ із ввезених на митну територію України товарів не виконано на 21 млрд гривень.

Крім того, імпорт товарів у 2019 році при прогнозованих на рік 9,5 відс. зріс на 7,1 відс., що, за оцінкою Рахункової палати, спричинило недонадходження 6,5 млрд грн ПДВ із ввезених на митну територію України товарів.

**2.2.2. Невиконання запланованого на 2019 рік показника надходжень акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) на 16 млрд грн, або 19 відс., спричинили насамперед системні недоліки законодавчого регулювання і планування цього податку.**

Зокрема, план акцизного податку з вироблених в Україні тютюнових виробів не виконано на 14 млрд грн, або 24 відсотка. У розрахунку прогнозних надходжень акцизного податку з вироблених в Україні тютюну та тютюнових виробів на 2019 рік Мінфіном враховано збільшення обсягу реалізації сигарет на внутрішньому ринку, порівняно з 2018 роком, тоді як фактично він зменшився, за даними ДПС, на 20 відсотків. Зменшення реалізації тютюнових виробів, зокрема, зумовлено підвищенням цін внаслідок збільшення ставок акцизного податку на цю продукцію. У 2019 році таке підвищення відбулось двічі: з 1 січня 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” розмір специфічної ставки акцизного податку на сигарети підвищено на 20 відс., з 1 липня 2019 року – ще на 9 відс. відповідно до Закону України від 23.11.2018 № 2628 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів”.

Також, за інформацією ДПС, отриманою на запит Рахункової палати, на надходження акцизного податку негативно вплинув перерозподіл ринку споживання, зокрема, зумовлений недоліками законодавчого регулювання цього податку в Податковому кодексі України. Так, частка споживання сигарет зменшилася за рахунок збільшення споживання тютюнових виробів з нижчим рівнем оподаткування, зокрема тютюнових виробів для електричного нагрівання, ставка акцизного податку на які менша у 3,5 раза.

У Звіті про результати аудиту обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень



акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до державного бюджету, зокрема, зазначено, що в Україні не створено цілісної та ефективної системи державного контролю за виробництвом і обігом тютюну та тютюнових виробів, а також справлянням акцизного податку з цього виду підакцизної продукції, внаслідок чого не виконувались планові показники його надходжень. Не забезпечено належного контролю за формуванням виробниками звітних відомостей про використання та залишки марок акцизного податку, що створило ризики незаконного маркування тютюнових виробів і, як наслідок, втрат надходжень акцизного податку до державного бюджету. При цьому, за даними Асоціації „Укртютюн”, рівень нелегального виробництва тютюнової продукції в Україні зріс з 1 відс. у 2016 році до 4,5 відс. у 2018 році, наслідком чого, за розрахунками, проведеними фахівцями Рахункової палати, стало недонадходження 2 млрд грн акцизного податку в 2018 році.

Плановий показник акцизного податку з виробленої в Україні електроенергії не виконано на 1,4 млрд грн, або 23 відс., що спричинено, зокрема, меншим, порівняно з врахованим у розрахунку цих надходжень, обсягом виробництва електричної енергії на 6,6 відсотка.

Крім того, відповідно до підпункту 213.2.8 пункту 213.2 статті 213 Податкового кодексу України операції з реалізації електричної енергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками та/або з відновлювальних джерел, не підлягають оподаткуванню, виробники цієї енергії при її реалізації акцизний податок не сплачують. За даними ДПС, це спричинило втрати акцизного податку у 2019 році на суму 1,1 млрд грн (протягом II півріччя щомісяця розрахункові втрати становили 190 млн гривень). При внесенні наприкінці жовтня 2019 року змін до Закону щодо зменшення його доходів визначений у додатку № 1 показник надходжень акцизного податку на електричну енергію не коригувався.

**2.2.3. Запланований на 2019 рік обсяг надходжень рентної плати за користування надрами не виконано на 11 млрд грн, або 22 відс., насамперед у частині рентної плати для видобування природного газу – на 11 млрд грн, або 27 відс., що зумовлено недоліками прогнозування.**

Упродовж 2019 року внаслідок ухвалення рішення КМУ<sup>5</sup> про зміни порядку визначення, ціна на природний газ для побутових споживачів зменшилась на 24 відсотка.

Митна вартість імпортного природного газу, що склалась у процесі митного оформлення під час ввезення на територію України і яку платники рентної плати за користування надрами для видобування природного газу для промислових споживачів враховують при визначенні податкових зобов'язань, у середньому за 2019 рік на 22 відс. менша від врахованої у розрахунках доходів державного бюджету.

---

<sup>5</sup> Постанова КМУ від 03.04.2019 № 293 „Деякі питання діяльності акціонерного товариства „Національна акціонерна компанія „Нафтогаз України”.

При прогнозованому видобутку природного газу 24 млрд м<sup>3</sup> фактично, за даними Держстату, у 2019 році видобуток становив 20 млрд м<sup>3</sup>, що на 14 відс. менше.

За оцінкою Рахункової палати, відхилення фактичного обмінного курсу гривні до дол. США від прогнозного на 8,3 відс. спричинило невиконання плану рентної плати за користування надрами на 1,3 млрд гривень.

**2.2.4. ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) у 2019 році не виконано на 5,7 млрд грн, або 6,0 відс., зокрема внаслідок нижчого рівня інфляції, ніж прогнозувалось.**

У середньому за 2019 рік споживчі ціни зросли на 7,9 відс. при прогнозованому зростанні 8,7 відс., що призвело до недонадходження ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг), за оцінкою Рахункової палати, на 3,6 млрд гривень.

**2.2.5. Плановий показник рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України не виконано на 137,1 млн грн, або 5,3 відсотка. При цьому аудит ефективності виконання повноважень державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету показав недоліки діяльності органів ДПС, що призвели до недонадходження цього платежу до державного бюджету.**

Аудит засвідчив ряд системних порушень територіальних органів ДФС (ДПС) при адмініструванні рентної плати за користування радіочастотним ресурсом, що призвело до недоотримання державним бюджетом протягом 2017 – 9 місяців 2019 року, за розрахунками Рахункової палати, 12,9 млн грн надходжень. Зокрема, встановлено неправильне визначення податкового зобов'язання з рентної плати за користування радіочастотним ресурсом у додатку 41 до податкової декларації з рентної плати, неподання додатка 41 до податкової декларації з рентної плати протягом 2016 – 2019 років 159 фізичними особами-підприємцями і юридичними особами, які мали документи дозвільного характеру на користування радіочастотним ресурсом, та незастосування штрафних санкцій за неподання або несвоєчасне подання податкової звітності з рентної плати за користування РЧР до 186 платників.

**2.3. Порівняно з 2018 роком, при прогнозованому зростанні на 12 відс., доходи державного бюджету у 2019 році збільшилися номінально на 7,6 відс., а з урахуванням цінового чинника – зменшилися на 0,5 відсотка.**

Порівняно з 2018 роком, доходи державного бюджету у 2019 році збільшилися на 70 млрд грн, у тому числі загального фонду – на 46 млрд грн, або 5,5 відс., спеціального – на 24 млрд грн, або 25 відсотків.

Найбільше серед дохідних джерел державного бюджету зросли кошти, що перераховуються НБУ відповідно до Закону України „Про Національний банк України” (частина прибутку до розподілу за попередній рік). Таке збільшення

зумовлено не результатами діяльності НБУ у 2018 році, а запровадженням через шість років після переходу на Міжнародні стандарти фінансової звітності змін в обліковій політиці НБУ, що спричинило накопичення зобов'язань протягом цих років та їх перерахування до державного бюджету у 2019 році.

**Діаграма 5. Збільшення/зменшення окремих доходів державного бюджету в 2019 році, порівняно з 2018 роком**



Збільшення доходів також зумовлено такими економічними чинниками, як зростання у 2019 році, порівняно з попереднім роком, середньомісячної заробітної плати, споживчих цін і цін виробників промислової продукції, імпорту товарів.

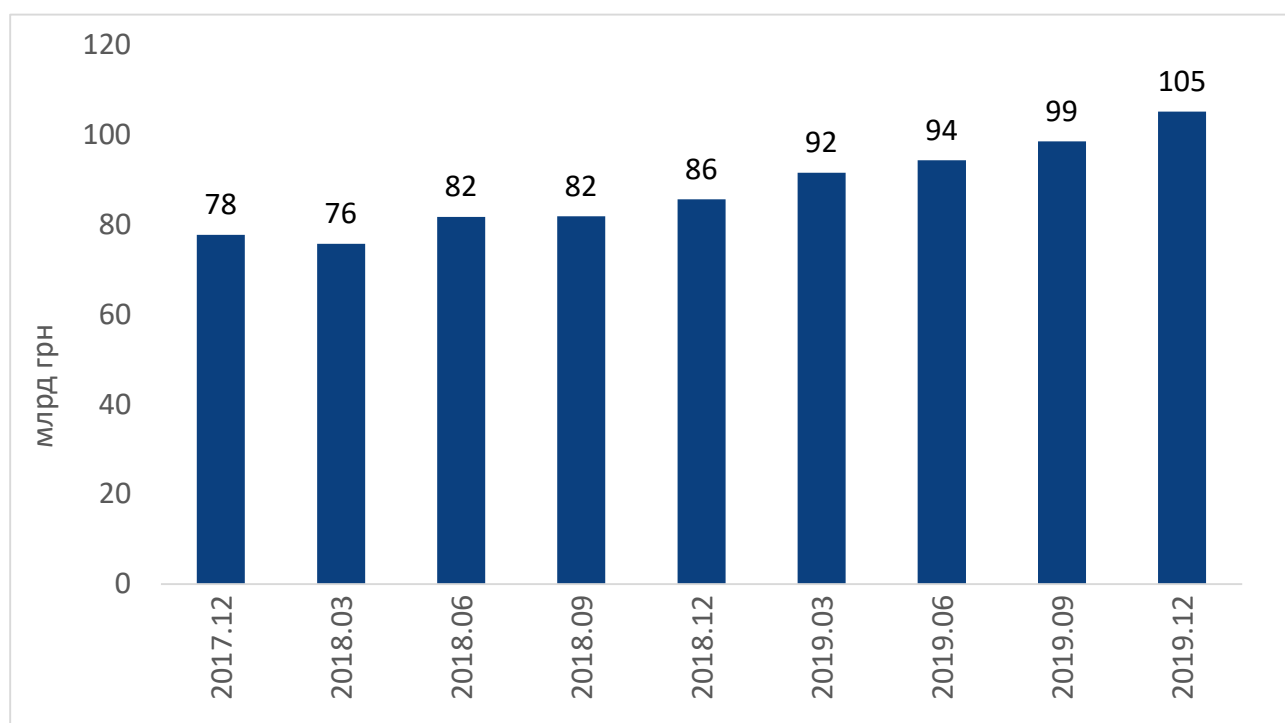
Водночас надходження ПДВ із ввезених на митну територію України товарів зменшилися у 2019 році, порівняно з 2018 роком, на 5,6 млрд грн, або 1,9 відс., за рахунок ревальвації гривні до долара США на 5,0 відсотка.

Порівняно з 2018 роком, надходження акцизного податку з вироблених в Україні товарів зменшилися на 1,2 млрд грн, або 1,8 відс., за рахунок податків з пального – на 678 млн грн, або 6,8 відс., і електроенергії – на 601 млн грн, або 11 відс., що зумовлено насамперед ревальвацією гривні до євро на 9,9 відс. і скороченням обсягів виробництва електроенергії у 2019 році, порівняно з попереднім роком, за даними Держстату, на 4,9 відсотка.

**2.4. Збільшення податкового боргу суб'єктів господарювання перед державним бюджетом протягом 2019 року на 23 відс., тоді як доходи державного бюджету у 2019 році зросли, порівняно з 2018 роком, на 7,6 відс., свідчить про неефективну діяльність ДПС у частині контрольної-перевірочної діяльності та стягнення заборгованості.**

Станом на 01.01.2020 суб'єкти господарювання заборгували державному бюджету 105 млрд гривень.

**Діаграма 6. Податковий борг платників перед державним бюджетом зріс**



При цьому 70 відс. загального зростання боргу становило збільшення на 14 млрд грн, або 37 відс., до 50 млрд грн суми податкового боргу за результатами контрольної-перевірочної діяльності податкових органів, обсяг якої на кінець року становив 48 відс. загальної суми заборгованості. Це свідчить про зниження ефективності такої діяльності.

Серед платників найбільша на 1 січня 2020 року податкова заборгованість перед державним бюджетом у ПАТ „Укрнафта” – 16 млрд грн, яка зросла протягом 2019 року на 1,2 млрд грн, або 8,3 відсотка.

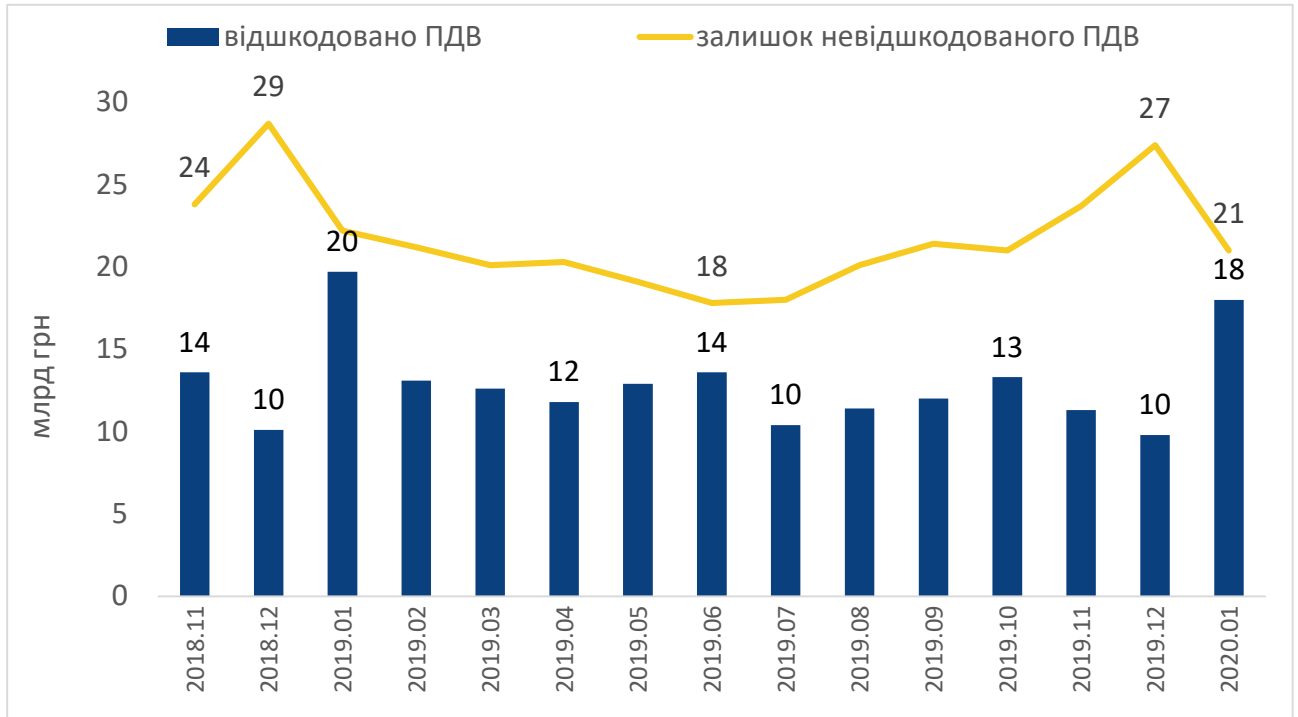
Водночас у 2019 році платникам податків списано 5,2 млрд грн податкового боргу, що на 1,6 млрд грн, або 46 відс., більше, ніж у 2018 році.

**2.5. Проведений аналіз відшкодування з бюджету ПДВ засвідчує можливість відтермінувати відшкодування для поліпшення показників виконання державного бюджету.**

Найбільше платникам відшкодовано в січні – 20 млрд грн, що зумовлено відшкодуванням накопичених у кінці 2018 року залишків невідшкодованого

ПДВ. Найменше у 2019 році платникам відшкодовано в грудні – 9,8 млрд грн, що збільшило залишок невідшкодованого ПДВ на 1 січня 2020 року, порівняно з обсягом на 1 грудня 2019 року.

**Діаграма 7. Бюджетне відшкодування ПДВ**

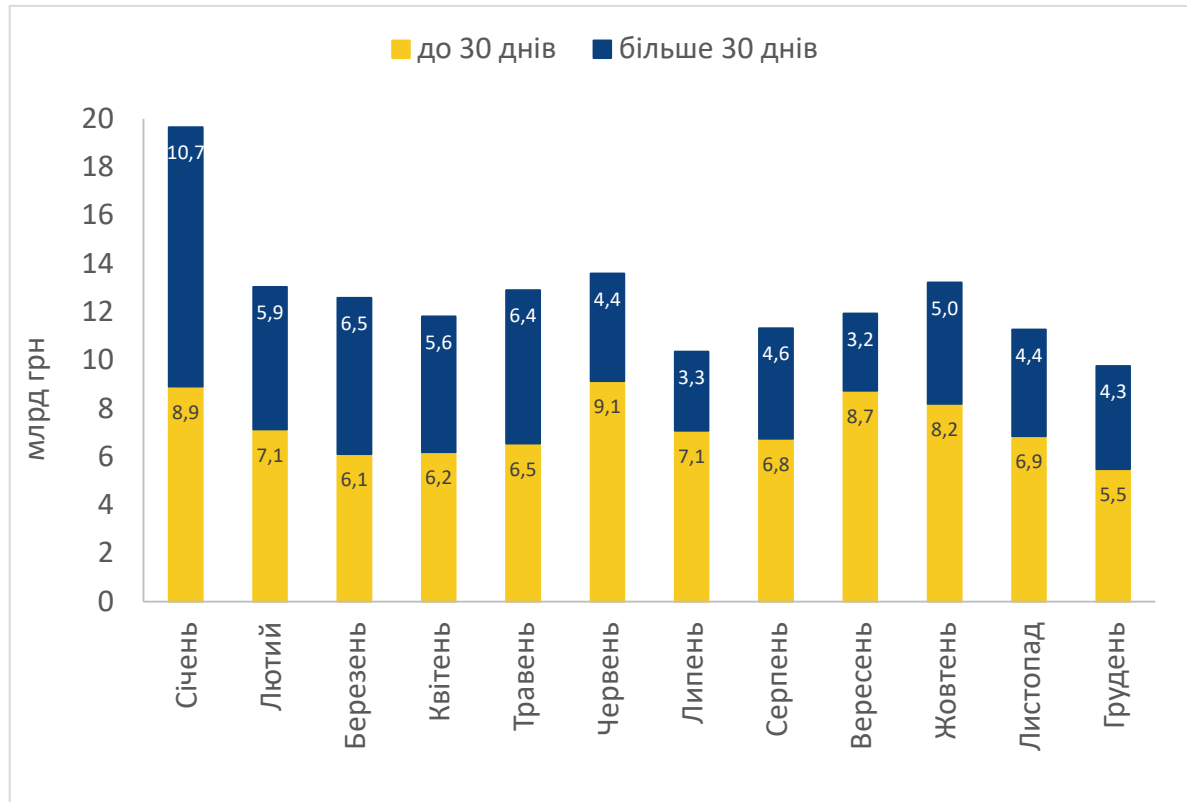


Зазначеному сприяла законодавча можливість регулювати в певний період обсяг автоматичного бюджетного відшкодування платникам ПДВ. Так, згідно з пунктом 200.10 статті 200 Податкового кодексу України платники ПДВ отримують бюджетне відшкодування за результатами камеральної перевірки, термін проведення якої становить 30 календарних днів, що настають за останнім днем граничного строку подання податкової декларації. Водночас відповідно до пункту 78.1.8 статті 78 Податкового кодексу України щодо будь-якої декларації, в якій заявлено до відшкодування з бюджету ПДВ з від'ємним значенням більше 100 тис. грн, протягом 60 календарних днів, що настають за останнім днем граничного строку подання податкової декларації, може бути проведена документальна перевірка. На практиці ці положення дають можливість державним органам за необхідності збільшувати термін відшкодування ПДВ, особливо наприкінці бюджетного року, що спричиняє нерівні умови для платників податків, посилює корупційні ризики, а також створює додаткове навантаження на бюджет наступного року.

Аналіз даних за 2019 рік, наведених у Реєстрі заяв про повернення суми бюджетного відшкодування, засвідчив, що в листопаді кількість заяв, за якими розпочато документальні перевірки декларацій, порівняно з попередніми місяцями, збільшилась, що зумовило автоматичне перенесення можливого строку відшкодування за такими заявами з грудня 2019 року (за результатами камеральної перевірки) на січень 2020 року. Відповідно, сума відшкодування

платникам ПДВ у січні 2020 року становила 18 млрд грн, або в 1,8 раза більше, ніж у грудні 2019 року.

**Діаграма 8. Терміни бюджетного відшкодування ПДВ**



### ***III. Видатки державного бюджету та кредитування***

***3.1. Видатки державного бюджету проведено на 54 млрд грн, або 4,8 відс., менше плану унаслідок, зокрема, прийняття неефективних управлінських рішень, неналежного планування, низької виконавської дисципліни учасників бюджетного процесу.***

Інформацію про виконання видатків державного бюджету в 2019 році за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету наведено в додатку 5. Захищені видатки, перелік яких визначено у статті 55 БКУ, становили 88 відс. видатків загального фонду.

Видатків загального фонду державного бюджету проведено на 30 млрд грн, або 3,0 відс., менше плану, спеціального – на 24 млрд грн, або 17 відс. менше плану.

До державного бюджету повернено кредитів на 2,4 млрд грн, або 25 відс., менше плану, надано кредитів з державного бюджету на 4,8 млрд грн, або 29 відс. менше плану, що є наслідком низької вибірки коштів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, а також неповернення у планових обсягах кредитів, які надавалися на фінансування проєктів розвитку за рахунок залучених державою коштів і Аграрному фонду.

Основними причинами проведення видатків у менших обсягах стали низька виконавська дисципліна учасників бюджетного процесу, проведення видатків на здійснення державних програм соціального захисту населення в межах фактичних зобов'язань, економія видатків на обслуговування державного боргу.

**3.1.1. З набранням чинності змінами до БКУ виконавська дисципліна учасників бюджетного процесу при затвердженні паспортів бюджетних програм не покращилась.**

З 11 січня 2019 року відповідно до Закону України від 06.12.2018 № 2646 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” набрали чинності зміни, зокрема до частини восьмої статті 20 БКУ, згідно з якими головний розпорядник бюджетних коштів розробляє і протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про державний бюджет затверджує за погодженням з Мінфіном паспорт бюджетної програми. До цього часу паспорт бюджетної програми затверджувався головним розпорядником бюджетних коштів спільно з Мінфіном.

Як наслідок, в установлений термін не затверджено 66 відс. паспортів бюджетних програм, які мали затверджуватись у 2019 році, у 2018 році цей показник становив 32 відсотка.

За інформацією, розміщеною на офіційному вебсайті Мінфіну, у 2019 році в установлений у БКУ термін головними розпорядниками бюджетних коштів не подано 104 паспорти бюджетних програм. Мінфіном не

погоджено 84 поданих головними розпорядниками бюджетних коштів паспортів бюджетних програм.

Однією з причин незатвердження паспортів бюджетних програм є зволікання з прийняттям порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами.

В установленій у частині сьомій статті 20 БКУ термін не затверджено порядків використання коштів державного бюджету за 17-ма бюджетними програмами. Це, за інформацією головних розпорядників бюджетних коштів, отриманою на запит Рахункової палати, насамперед спричинено тривалим погодженням проектів порядків використання коштів державного бюджету з Мінфіном, Мінекономіки й іншими органами виконавчої влади.

**3.1.2. Планування результативних показників для оцінки досягнення мети, цілей і завдань бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів є недосконалим. Низька якість, формальність окремих показників, які не відображають реальний стан виконання бюджетної програми, знижують відповідальність виконавців. Збільшуються ризики врахування цих показників при складанні бюджетної декларації і бюджетних запитів на 2021 – 2023 роки.**

У річному звіті про виконання Закону міститься Інформація про досягнення головними розпорядниками коштів державного бюджету запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності.

У 2019 році визначено 10275<sup>6</sup> результативних показників бюджетних програм, що на 825 показників більше, ніж у 2018 році. При цьому надмірна деталізація результативних показників, недоліки при їх плануванні негативно впливають на оцінку виконання завдань бюджетної програми й ефективності використання бюджетних коштів.

У звітах про проведені Рахунковою палатою у 2019 році аудити неодноразово вказувалося про недосконалість і необґрунтовану кількість результативних показників за окремими бюджетними програмами, непідтвердження виконання статистичною, фінансовою й іншою звітністю. Це ускладнює оцінку виконання завдань бюджетної програми й ефективності використання бюджетних коштів. Наприклад:

- Мінмолодьспортом за КПКВК 3401110 „Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація” визначено 115 результативних показників. Один із показників ефективності бюджетної програми – середньомісячна заробітна плата одного працівника, однак за цим показником неможливо оцінити охоплення осіб з інвалідністю заходами з фізичної культури і спорту;

---

<sup>6</sup> Розраховано згідно з інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати, і відомостями, наведеними на офіційних вебсайтах головних розпорядників бюджетних коштів.



- Мінрегіоном за КПКВК 2752010 „Керівництво та управління у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду” визначено 32 результативних показники, у деяких із них не враховано, що окремі повноваження з архітектурно-будівельного контролю передано місцевим органам влади. Як наслідок, ці показники є завищеними і не виконуються;

- АРМА за КПКВК 6431010 „Керівництво та управління у сфері розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” визначено 45 результативних показників. Мета бюджетної програми – реалізація державної політики у сфері розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, що є процесом і не відображає чітких, реальних та досяжних цілей. Три результативні показники сформульовані нечітко і неоднозначно.

**3.1.3. КМУ у листопаді – грудні вже після суттєвих уточнень бюджетних призначень відповідно до Закону з урахуванням змін, внесених Законом України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік”, прийняв 29 рішень про перерозподіл бюджетних призначень між окремими бюджетними програмами. При цьому Комітет ВРУ з питань бюджету за підсумками розгляду окремих урядових розпоряджень не ухвалив рішення про їх погодження у зв’язку з недостатністю обґрунтувань для зміни бюджетних призначень. Це свідчить про неналежне планування видатків і низьку якість підготовлених головними розпорядниками бюджетних коштів документів, що подаються до Комітету ВРУ з питань бюджету.**

КМУ розпорядженням від 24.12.2019 № 1338-р зменшив видатки за бюджетними програмами Мінкультури „Керівництво та управління у сфері відновлення та збереження національної пам’яті” (КПКВК 1809010) на 9 млн грн і „Заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам’яті, забезпечення діяльності Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні – Музею Революції гідності та Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам’яті” (КПКВК 1809020) на 44 млн грн та збільшив видатки за бюджетними програмами „Підготовка кадрів для сфери культури і мистецтва вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації” (КПКВК 1801060) на 27 млн грн та „Загальнодержавні заходи у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин” (КПКВК 1801170) на 25 млн гривень.

Мінкультури у листі до Комітету ВРУ з питань бюджету зазначило, що додаткові видатки необхідні для здійснення капітального ремонту й оновлення основних засобів. При цьому не вказано про можливість проведення видатків розвитку до кінця бюджетного року з дотриманням вимог законодавства про

публічні закупівлі. За таких умов це рішення КМУ Комітетом ВРУ з питань бюджету направлено на доопрацювання.

Унаслідок неналежного планування за деякими бюджетними програмами видатки упродовж останніх років за ініціативою головних розпорядників бюджетних коштів зменшувались і перерозподілялися на інші бюджетні програми.

Зокрема, у 2019 році КМУ розпорядженнями від 20.10.2019 № 982-р і від 27.11.2019 № 1115-р зменшив видатки за бюджетною програмою Мін'юсту „Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України” (КПКВК 3601170) на загальну суму 252 млн грн, або 42 відс. затверджених призначень за цією програмою. Ці призначення спрямовано на видатки інших бюджетних програм Мін'юсту.

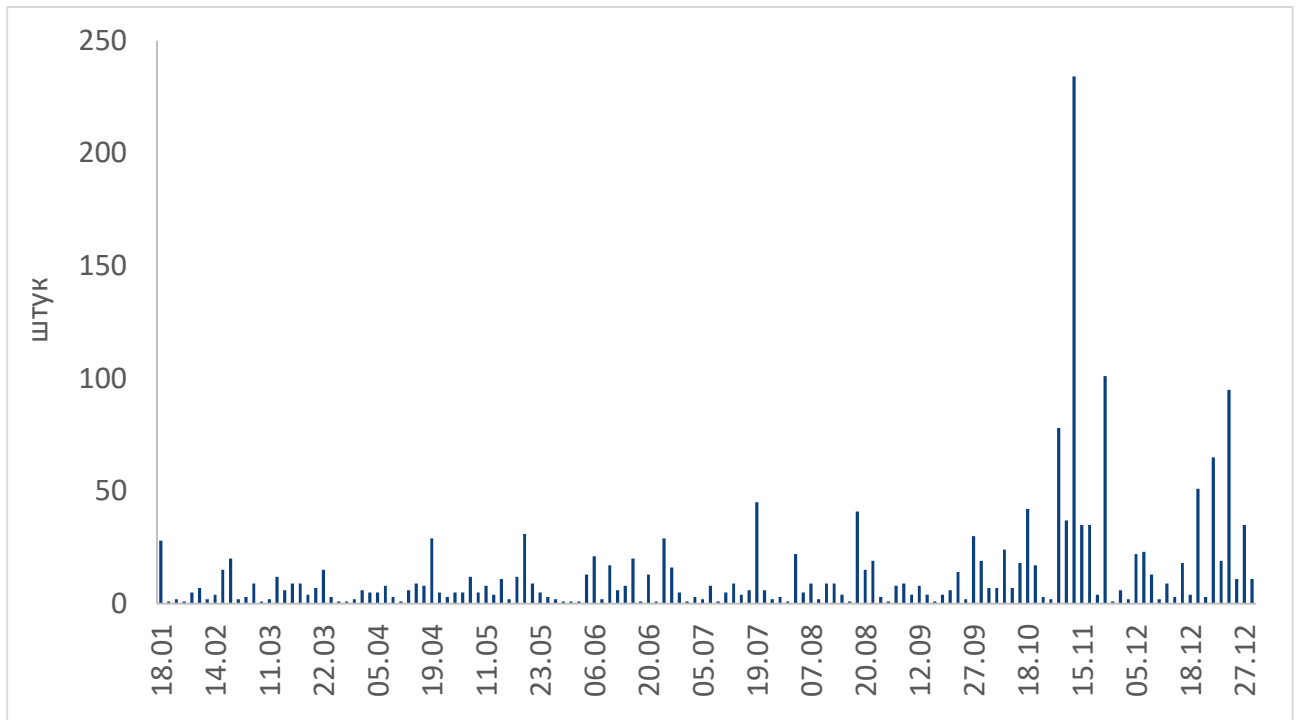
У 2018 році КМУ трьома рішеннями (від 20.06.2018 № 424-р, від 31.10.2018 № 789-р і від 28.11.2018 № 913-р) перерозподілив із цієї програми на інші 747 млн грн видатків, зменшивши затверджені призначення за бюджетною програмою 3601170 у 14 раз. Ці рішення обґрунтовувалися відсутністю необхідності здійснення платежів за окремими справами, кошти на виплату яких заплановано.

Видатки за бюджетною програмою Мінекономіки „Функціонування торгових представництв за кордоном” (КПКВК 1201510) у повному обсязі (28 млн грн) КМУ розпорядженнями від 27.03.2019 № 178-р і від 05.07.2019 № 484-р спрямував на інші програми Міністерства.

У 2018 році КМУ двома рішеннями (від 31.10.2018 № 783-р і від 07.11.2018 № 818-р) перерозподілив із цієї програми на інші 11 млн грн видатків, зменшивши затверджені призначення за бюджетною програмою 1201510 на 61 відсоток.

Унаслідок неналежного планування зміни до розпису державного бюджету вносилися вже з січня 2019 року (діаграма 9).

**Діаграма 9. Кількість довідок про внесення змін до розпису загального фонду державного бюджету**



**3.1.4. Можливості здійснювати видатки головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до відкритих Казначейством бюджетних асигнувань обмежувалися, зокрема, неналежною ресурсною забезпеченістю загального фонду державного бюджету.**

Для виконання плану видатків загального фонду на рік, урахувавши використання коштів державного бюджету у січні – листопаді, видатки у грудні мали становити 107 млрд гривень.

Вибірковою перевіркою відкриття бюджетних асигнувань встановлено, що у перший робочий день грудня 2019 року відкрито бюджетних асигнувань за захищеними видатками на суму 47 млрд гривень. Відкриття бюджетних асигнувань за незахищеними видатками розпочато з 20 грудня. Загалом у грудні за цими видатками відкрито бюджетних асигнувань на суму 11 млрд гривень.

У 2019 році головні розпорядники бюджетних коштів до закриття в кінці року рахунків для здійснення операцій з бюджетними асигнуваннями не розподілили відкриті Казначейством бюджетні асигнування на суму 7,6 млрд гривень. Як наслідок, відповідні видатки, передбачені в державному бюджеті, не проведені.

Вибірковою перевіркою здійснення видатків встановлено, що залишок невикористаних направлених відкритих бюджетних асигнувань з 2 до 16 грудня перевищував наявні кошти загального фонду державного бюджету.

**Залишки невикористаних направлених відкритих бюджетних асигнувань і коштів, що надійшли до загального фонду державного бюджету, млрд грн**

Дата	Залишок невикористаних направлених відкритих бюджетних асигнувань	Залишок коштів на рахунок „Загальний фонд державного бюджету”
02.12.2019	21	15
10.12.2019	34	22
16.12.2019	29	34

Прем'єр-міністр України дорученням від 17.12.2019 № 46351/0/1-19 зобов'язав Міністра фінансів України забезпечити тимчасове, до кінця поточного бюджетного року, припинення Казначейством проведення платежів і реєстрації бюджетних зобов'язань за видатками, не віднесеними до захищених, і надання кредитів загального фонду державного бюджету. Голові Казначейства доручено здійснювати щоденне відкриття бюджетних асигнувань із загального фонду державного бюджету за цими видатками пропорційно обсягу і черговості, визначеними головними розпорядниками бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів мали подати Казначейству документи для відкриття залишків невикористаних відкритих бюджетних асигнувань.

За останні п'ять днів грудня 2019 року на рахунок № 31120000000001 „Загальний фонд державного бюджету”, передбачений для сумарного обліку коштів загального фонду державного бюджету, що надійшли від платників податків та інших контрагентів, зараховано 60 млрд грн, або 54 відс. місячного обсягу, у тому числі:

- 23 грудня – 17 млрд грн;
- 24 грудня – 6 млрд грн;
- 26 грудня – 23 млрд грн;
- 27 грудня – 10 млрд грн;
- 28 грудня – 4 млрд гривень.

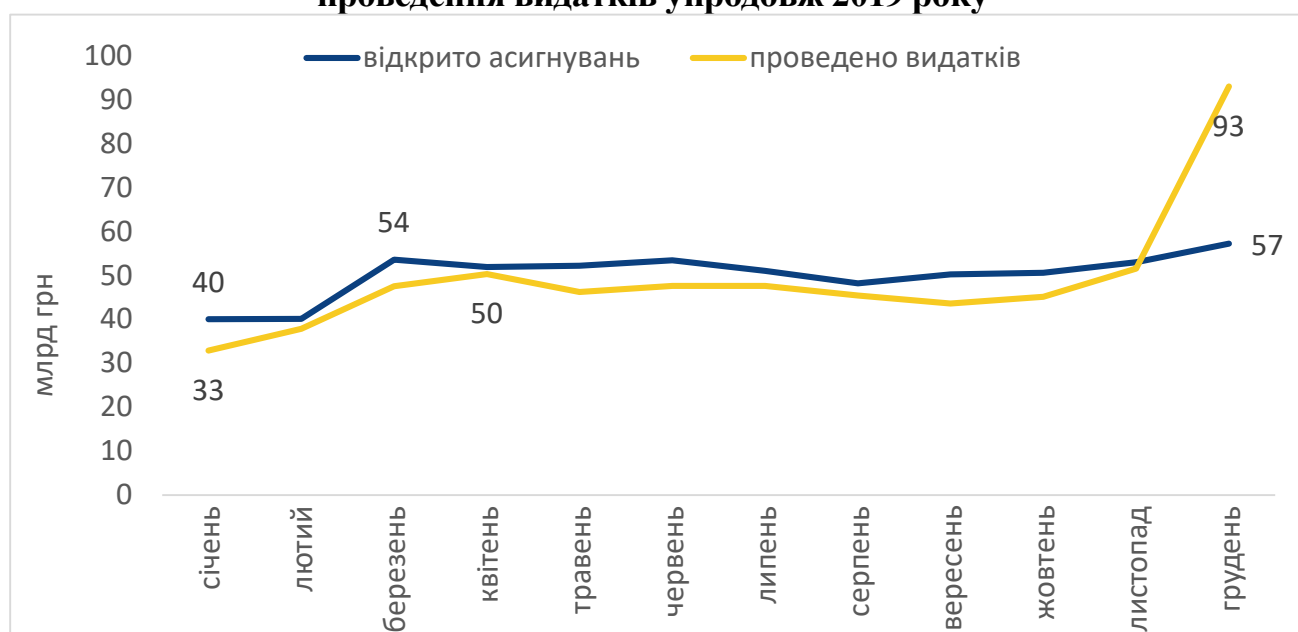
Відповідно, залишок невикористаних направлених відкритих бюджетних асигнувань зменшився і на 01.01.2020 становив 5,2 млрд гривень.

При цьому відповідно до порядку відображення в бухгалтерському обліку операцій з виконання державного бюджету зарахування бюджетних коштів на реєстраційні рахунки для здійснення платежу відбувається у кореспонденції з рахунком № 4451 „Інші розрахунки за коштами загального фонду державного бюджету”. Від'ємна різниця залишків на рахунках № 3112 „Загальний фонд державного бюджету” і № 4451 „Інші розрахунки за коштами загального фонду державного бюджету” свідчить про недостатність ресурсу загального фонду державного бюджету.

Відповідно до сальдового балансу рахунків, на підставі якого складається річна звітність, станом на 01.01.2020 залишок бюджетних коштів на рахунку № 3112 „Загальний фонд державного бюджету” без урахування заборгованості АК АПБ „Україна” становив 43 млрд грн, сальдо рахунку № 4451 „Інші розрахунки за коштами загального фонду державного бюджету” – 45 млрд гривень. **Заборгованість загального фонду державного бюджету перед єдиним казначейським рахунком на 01.01.2020 становила 1,7 млрд гривень.**

Упродовж 2019 року відкриті Казначейством бюджетні асигнування повністю не використовувалися, натомість у грудні проведено видатків у 2,1 раза більше, ніж у середньому щомісяця протягом січня – листопада.

**Діаграма 10. Відкриття Казначейством бюджетних асигнувань і проведення видатків упродовж 2019 року**



**3.1.5. Упродовж року збільшувалися ризики недостатності коштів резервного фонду на непередбачувані видатки, насамперед ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Це спричинило необхідність збільшення обсягу резервного фонду на 500 млн грн при внесенні змін у жовтні до Закону.**

Згідно з прийнятими у січні – жовтні 2019 року КМУ рішеннями розподілено 92 відс. обсягу резервного фонду, при цьому на заходи, видатки на які могли бути передбачені при складанні проекту бюджету, – 73 відсотки. Це є порушенням вимог частини першої статті 24 БКУ.

Зокрема, на придбання транспортних засобів для Державного бюро розслідувань прийнято рішення виділити 25,0 млн грн (розпорядження КМУ від 21.08.2019 № 681-р).

Крім цього, Міненерговугіллю для вирішення нагальних проблем державних вугледобувних підприємств виділено 950 млн грн, з них на умовах повернення до 25 грудня 2019 року – 500 млн гривень.

У звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначено, що Міністерство здійснює управління 11 державними підприємствами, які мають 35 шахт, з них 30 – збиткові. При цьому у вугледобувних підприємств недостатньо власних обігових коштів для здійснення розрахунків з оплати праці, що призводить до утворення кредиторської заборгованості, яка неухильно зростає. Основним джерелом покриття збитків цих підприємств є бюджетні кошти, які щороку затверджуються у державному бюджеті за бюджетною програмою „Реструктуризація вугільної галузі”, однак цих коштів зазвичай бракує для системного вирішення нагальних проблем вугільної галузі.

КМУ неодноразово приймав рішення про виділення коштів із резервного фонду для тимчасового розв’язання цих проблем. При цьому навіть у разі виділення бюджетних коштів на умовах повернення, вугледобувні підприємства не спроможні їх повернути до бюджету. КМУ змінив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі, затверджений постановою від 23.01.2019 № 80, і дозволив спрямовувати видатки за бюджетною програмою „Реструктуризація вугільної галузі” на повернення коштів, виділених з резервного фонду на поворотній основі для погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості. За цією бюджетною програмою в грудні 2019 року повернено до державного бюджету 600 млн гривень.

У листопаді у зв’язку з внесенням змін до Закону обсяг резервного фонду збільшено до 2 млрд гривень. Крім цього, скасовано два ухвалені раніше рішення на суму 130 млн гривень. Як наслідок, до кінця року не розподілено 603 млн гривень.

**3.1.6. КМУ не забезпечив належного управління ресурсами державних фондів, утворених відповідно до статей 24<sup>1</sup>-24<sup>3</sup> БКУ. У результаті заплановані на 2019 рік інвестиційні програми і проєкти регіонального розвитку реалізовані частково, як і заходи з розвитку дорожнього господарства, забезпечення безпеки дорожнього руху та розв’язання нагальних екологічних проблем.**

КМУ у порушення вимог частини п’ятої статті 24<sup>1</sup> БКУ не затвердив у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про державний бюджет розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку у сумі 7,2 млрд грн між адміністративно-територіальними одиницями й інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку та проєктами-переможцями „Всеукраїнського громадського бюджету”. Станом на 01.01.2020 не розподілено 274 млн грн, або 3,8 відс. обсягу державного фонду регіонального розвитку.

Видатки за бюджетною програмою Мінрегіону „Державний фонд регіонального розвитку” (КПКВК 2761070) на 1,7 млрд грн, або 24 відс., менші від плану. Це спричинено зволіканням із розподілом бюджетних коштів, а також призупиненням фінансування проєктів за рахунок державного фонду регіонального розвитку відповідно до доручення КМУ від 07.08.2019, наданого

до листа Офісу Президента України від 23.07.2019 про призупинення фінансування проєктів за рахунок державного фонду регіонального розвитку.

До державного дорожнього фонду, утвореного відповідно до статті 24<sup>2</sup> БКУ, загалом надійшло 55 млрд грн, або 106 відс. плану. Крім того, у помісячному розписі державного бюджету враховано 1,9 млрд грн залишків коштів цього фонду на початок року.

За рахунок цих джерел видатки за бюджетними програмами трьох головних розпорядників бюджетних коштів проведено на 3,2 млрд грн, або 6 відс., менше плану, зокрема, видатки на дорожнє господарство за 9-ма бюджетними програмами Укравтодору на 1,8 млрд грн, або 6,5 відс., менші плану. За інформацією, наведеною у звітах про виконання паспортів бюджетних програм, це, зокрема, спричинено тим, що у зв'язку з незавершенням процедур закупівель не розпочато будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжі.

До Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, утвореного відповідно до статті 24<sup>3</sup> БКУ, надійшло 1,1 млрд грн, або 107 відс. плану. За рахунок цього джерела за двома бюджетними програмами Мінекоенерго для ДАЗВ видатки здійснені на 532 млн грн, або 53 відс., менше від плану. Зокрема, на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу „Вектор” та експлуатацію його об'єктів використано на 516 млн грн, або 55 відс., менше плану. Як зазначено у звіті про проведений Рахунковою палатою аудит, це спричинено перенесенням строків початку будівництва інфраструктури для приймання високоактивних радіоактивних відходів, які мають повернутися з Російської Федерації після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, унаслідок зміни технічних завдань і подовження термінів проведення експертизи проєктно-кошторисної документації.

**3.1.7. Мінфін, Мінекоенерго, Мінрегіон не забезпечили належного використання залишків коштів спеціального фонду за окремими бюджетними програмами. Як результат, втрачаються можливості отримати додаткові ресурси для програм розвитку.**

У пункті 2 статті 14 Закону встановлено, що на державну підтримку заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, у тому числі на утеплення приміщень закладів соціального забезпечення, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату, скеровується залишок коштів, отриманих від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого в статті 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

За інформацією Казначейства, отриманою на запит Рахункової палати, на 01.01.2019 на відкритому в Казначействі рахунку цей залишок становив 119 млн грн, на валютному рахунку в АТ „Укркрексімбанк” гривневий еквівалент залишку валютних коштів – 951 млн грн, однак за відповідною

бюджетною програмою Мінекоенерго видатки здійснені на 436 млн грн, або 69 відс., менше плану. У звіті про виконання паспорта бюджетної програми це пояснено незавершенням процедур закупівель і перенесенням введення в експлуатацію об'єктів на 2020 рік.

У звіті про здійснений Рахунковою палатою аналіз джерел формування та ефективності використання органами державного управління спеціального фонду державного бюджету зазначено, що Мінекоенерго не забезпечено використання 1,3 млн євро залишку коштів, отриманих Держпродспоживслужбою відповідно до Угоди від 11.07.2016, укладеної між Мінагрополітики та Міністром сільського господарства і розвитку села Республіки Польща щодо виконання Програми боротьби зі сказом на території України у 2016 році. Для використання наявного залишку необхідно визначити напрями спрямування цих коштів і відповідні заходи, чого не зроблено.

Згідно з пунктом 3 статті 14 Закону 184 млн грн надходжень допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ і 1,8 млрд грн залишків цих надходжень передбачено спрямувати на реалізацію програм секторальної бюджетної підтримки за бюджетними програмами чотирьох головних розпорядників бюджетних коштів.

У 2019 році не надійшло третього платежу (частини другого обумовленого траншу) коштів бюджетної підтримки Європейського Союзу за угодою про фінансування програми „Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України”. Представництво Європейського Союзу повідомило про скасування другого обумовленого траншу для України на суму 14 млн євро через недосягнення загального прогресу у впровадженні політики і стратегії розвитку енергетичного сектору<sup>7</sup>. За рахунок залишків видатки проведено на 1,8 млрд грн, або 89 відс., менше плану, зокрема на підтримку регіональної політики за бюджетною програмою Мінрегіону – на 924 млн грн, або 88 відс., менше плану, що спричинено зволіканням КМУ із затвердженням розподілу бюджетних коштів між проектами регіонального розвитку, які пройшли конкурсний відбір у 2017 – 2018 роках (відповідне розпорядження прийнято 26.06.2019 № 470-р), а також неоголошенням запланованого на 2019 рік конкурсу у зв'язку з необхідністю вдосконалення порядку його проведення.

**3.1.8. Заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками у 2019 році зростає. При цьому неналежне супроводження виконавцями бюджетних програм договорів під час їх реалізації та зволікання з проведенням претензійно-позовної роботи призвело до зростання простроченої дебіторської заборгованості в 1,5 раза і списання її на суму 130 млн грн, що є втратами бюджету.**

З початку року дебіторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками зростає на 1,2 млрд грн

---

<sup>7</sup> За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати.



до 33 млрд гривень (додаток 6). На 1 січня 2020 року найбільші обсяги дебіторської заборгованості рахувалися за видатками із закупівлі:

- спеціального обладнання й устаткування, необхідного для розроблення і виготовлення озброєння, військової та спеціальної техніки для потреб Збройних Сил України й окремих установ, підпорядкованих МВС, – у сумі 15 млрд грн;
- лікарських засобів та/або вакцин для профілактичних щеплень людей, медичних виробів – у сумі 7,7 млрд гривень.

КМУ упродовж 2019 року 22 рази вносив зміни до постанови від 23.04.2014 № 117 „Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти”.

Користуючись наданою можливістю, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів здійснили у грудні оплату товарів, робіт, послуг, що призвело до збільшення дебіторської заборгованості. У результаті в грудні дебіторська заборгованість зросла на 6,1 млрд грн, або 23 відс., найбільше за бюджетною програмою МВС „Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту” – на 2,1 млрд грн, що зумовлено здійсненням попередньої оплати на поставку вертольотів, витратних і комплектуючих матеріалів до них, а також за бюджетними програмами:

- Мін’юсту „Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України” – на 119 млн грн;
- МОЗ „Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів” – на 111 млн грн;
- МВС „Забезпечення виконання завдань та функцій у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб” – на 12 млн гривень.

Упродовж року окремі розпорядники й одержувачі бюджетних коштів списали прострочену дебіторську заборгованість, строк позовної давності якої минув. При цьому Мінборони списало прострочену дебіторську заборгованість у сумі 100 млн грн, МВС – 23 млн гривень.

З початку року кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету за видатками зросла у 2,6 раза до 5,3 млрд грн, з якої 22 відс. прострочена (додаток 6). Найбільший обсяг кредиторської заборгованості (3 млрд грн) рахувався за бюджетною програмою Мінсоцполітики „Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі”.

У грудні кредиторська заборгованість за окремими бюджетними програмами головних розпорядників зросла на 1,4 млрд грн, або 36 відсотків.

При цьому вибірковою перевіркою реєстрації фінансових зобов’язань встановлено, що за окремими бюджетними програмами фінансові зобов’язання, на підставі яких здійснюються платежі, зареєстровано

з 13 до 29 грудня 2019 року, однак видатків на оплату цих фінансових зобов'язань не проведено. У результаті утворилася кредиторська заборгованість, яка й обліковувалася на 1 січня 2020 року, за окремими бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема:

- Національної академії медичних наук України „Реалізація державного інвестиційного проекту „Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ „Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. М. М. Амосова НАМНУ” у сумі 25 млн грн і „Реалізація державного інвестиційного проекту „Реконструкція з розширенням харчоблоку, технічне переоснащення існуючої котельні, реконструкція пральні Державної установи „Національний інститут фтизіатрії і пульмонології ім. Ф. Г. Яновського НАМН України” по вул. Миколи Амосова, 10 у Солом'янському районі м. Києва” – 12 млн грн;

- Мінекоенерго „Здійснення природоохоронних заходів” – 47 млн грн, „Реалізація державного інвестиційного проекту „Забезпечення питним водопостачанням сільських населених пунктів Казанківського, Новобузького районів та реконструкція водоскидної споруди Софіївського водосховища Новобузького району Миколаївської області” – 5,1 млн гривень.

***3.2. КМУ не забезпечив належного проведення видатків і надання кредитів на впровадження інвестиційних проєктів. У результаті реалізацію проєктів, зокрема з будівництва соціальних об'єктів і об'єктів інфраструктури, відтерміновано.***

**3.2.1. Рішеннями КМУ передано або перерозподілено загалом 543 млн грн, або 21 відс. передбачених у Законі видатків на впровадження державних інвестиційних проєктів. Зазначене є наслідком неефективного відбору проєктів.**

Відповідно до частини четвертої статті 33<sup>1</sup> БКУ відбір державних інвестиційних проєктів здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проєктів. Порядок відбору цих проєктів затверджено постановою КМУ від 22.07.2015 № 571. На підставі рішень цієї комісії у Законі 2,5 млрд грн розподілено між десятьма головними розпорядниками бюджетних коштів для реалізації тридцяти чотирьох проєктів.

При цьому упродовж року видатки на реалізацію 28-ми інвестиційних проєктів проводились у менших від запланованих обсягах. У результаті КМУ розпорядженнями від 24.07.2019 № 580-р, від 20.10.2019 № 983-р і від 15.11.2019 № 1044-р передав частину передбачених у Законі на впровадження державних інвестиційних проєктів бюджетних призначень та перерозподілив видатки на інші бюджетні програми. Як наслідок, видатки на впровадження дванадцяти інвестиційних проєктів зменшено на 456 млн грн, видатки на реалізацію ще трьох проєктів у сумі 88 млн грн у повному обсязі перерозподілено на інші проєкти.

**3.2.2. Не розпочато використання 86 млн грн на реалізацію п'яти державних інвестиційних проєктів із тридцяти одного, на впровадження**

**двадцяти проєктів видатки здійснено в обсягах, що на 153 млн грн менше запланованих. Як наслідок, реалізація цих проєктів відбувалася з недотриманням затверджених графіків, збільшилися ризики зростання кошторисної вартості об'єктів будівництва.**

Не розпочато проведення видатків на реалізацію державних інвестиційних проєктів:

- двох державних інвестиційних проєктів за бюджетними програмами Мінекоенерго – 35 млн грн;
- двох державних інвестиційних проєктів за бюджетними програмами МОЗ – 28 млн грн;
- державного інвестиційного проєкту за бюджетною програмою Національної академії медичних наук України – 22 млн гривень.

Аналіз інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Мінекономіки, засвідчив, що строки виконання робіт в окремих проєктах перенесено, зростає кошторисна вартість об'єктів будівництва. Це спричинено змінами обсягів видатків на реалізацію проєктів, їх недофінансуванням, що потребувало численних уточнень проєктної документації і проведення нових експертиз та закупівель. У результаті збільшилися ризики непродуктивного використання коштів державного бюджету.

**3.2.3. Мінфін й окремі головні розпорядники бюджетних коштів не забезпечили належної вибірки коштів кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів. Як наслідок, план проведення видатків і надання кредитів за відповідними бюджетними програмами на реалізацію цих проєктів не виконано. Збільшилися ризики втрати наявних можливостей для отримання додаткових ресурсів, зокрема на розвиток інфраструктури.**

За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати, це є наслідком системних недоліків при впровадженні цих проєктів, зокрема затримки з укладанням субкредитних договорів, внесенням змін до фінансових угод, контрактів і проєктної документації; зволікання із відбором проєктів і підрядних організацій; порушення вимог кредиторів при організації і проведенні закупівель.

За рахунок кредитних коштів не розпочато проведення видатків і надання кредитів на 587 млн грн за 14-ма бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема на:

- розвиток міського пасажирського транспорту в містах України за бюджетною програмою Мінінфраструктури – 255 млн грн, що спричинено невідповідною кінцевими бенефіціарами (виконавчими комітетами міських рад і комунальними підприємствами міст Києва, Харкова, Львова, Сум, Чернігова,

Луцька) оціночних звітів про результати закупівель, унаслідок чого контракти з постачальниками не укладались;

- програму розвитку муніципальної інфраструктури за бюджетною програмою Мінрегіону – 90 млн грн, що спричинено зволіканням з укладанням угод про передачу коштів позики на виконання субпроектів у зв'язку з тривалим узгодженням з кредитором проектної документації;

- подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові за двома бюджетними програмами Мінфіну – 60 млн грн, оскільки фінансову угоду між Україною і Європейським банком ратифіковано лише 05.12.2019.

Видатки і надання кредитів здійснено на 8,1 млрд грн, або 37 відс., менше плану.

Видатки на впровадження проекту „Модернізація системи соціальної підтримки населення України” на 364 млн грн, або 65 відс., менші плану. У звіті про проведений Рахунковою палатою фінансовий аудит цього проекту, зокрема, зазначено, що Мінсоцполітики не забезпечило належного відбору об'єктів проекту для проведення реконструкції приміщень. Як наслідок, майже два роки не використовувалися комп'ютерне обладнання і меблі, придбані за кредитні кошти. При цьому проведення майже кожної закупівлі супроводжувалось окремими недоліками і порушеннями Посібника і Керівництва із закупівель Міжнародного банку реконструкції та розвитку.

***3.3. З державного бюджету ПФУ спрямовано на 15 млрд грн, або 8,8 відс., більше, ніж передбачалось у Законі. Загалом ці видатки становили 17 відс. усіх видатків державного бюджету.***

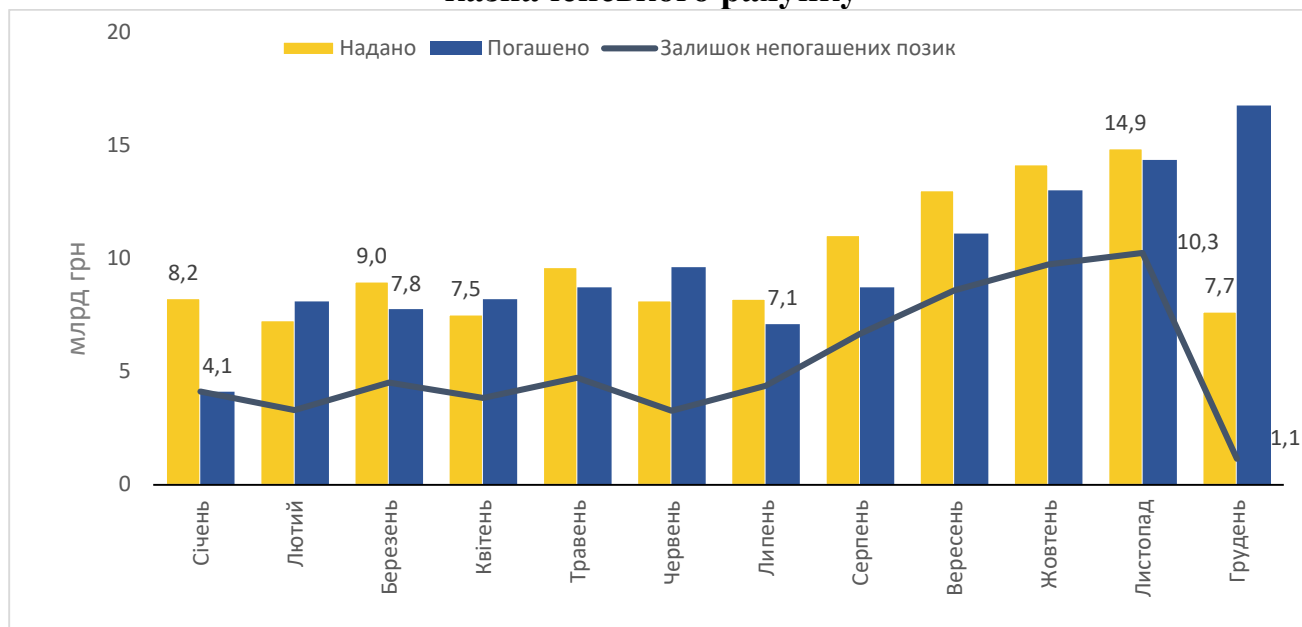
У пояснювальній записці до проекту державного бюджету на 2019 рік зазначено, що передбачені у державному бюджеті 167 млрд грн для ПФУ дадуть можливість забезпечити виплату пенсій, допомоги та покриття дефіциту коштів фонду відповідно до чинного законодавства.

КМУ розпорядженням від 22.05.2019 № 357-р „Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2019 рік” збільшив, зокрема, бюджетні призначення загального фонду за бюджетною програмою Мінсоцполітики „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” (КПКВК 2506080) на 7,9 млрд грн до 174 млрд гривень. Видатки за цією програмою проведені у планових обсягах.

Загалом у 2019 році з урахуванням надходжень від оподаткування ввезених на митну територію України легкових транспортних засобів, що зараховувалися до спеціального фонду державного бюджету і спрямовувалися на фінансове забезпечення виплат пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів ПФУ і на проведення індексації пенсій, із державного бюджету ПФУ спрямовано 182 млрд гривень.

Крім цього, у звітному періоді продовжувалося використання коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів ПФУ для виплати пенсій і допомоги. У 2019 році позики на покриття цих розривів надавалися Казначейством щомісяця. Загальний обсяг цих позик становив 119 млрд гривень.

**Діаграма 11. Позики, надані ПФУ за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку**



Згідно з частиною п'ятою статті 43 БКУ тимчасові касові розриви ПФУ, пов'язані з виплатою пенсій, покриваються Казначейством 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 1,1 млрд грн, або 1,0 відс., наданих у 2019 році позик.

З урахуванням заборгованості за позиками, наданими ПФУ з єдиного казначейського рахунку у 2007 – 2014 роках, на 1 січня 2020 року не повернено 49 млрд гривень, з яких 48 млрд грн позик попередніх років.

Відповідно до звіту про виконання бюджету ПФУ за 2019 рік, розміщеного на офіційному вебсайті ПФУ, видатки на утримання системи ПФУ становили 5,3 млрд гривень. Ці видатки здійснені за рахунок надходжень єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а також інших власних надходжень ПФУ відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058 „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” (зі змінами).

При цьому відповідно до положення про ПФУ, затвердженого постановою КМУ від 23.07.2014 № 280, ПФУ залишається центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра соціальної політики. Відповідно до статті 25 Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади” фінансове і

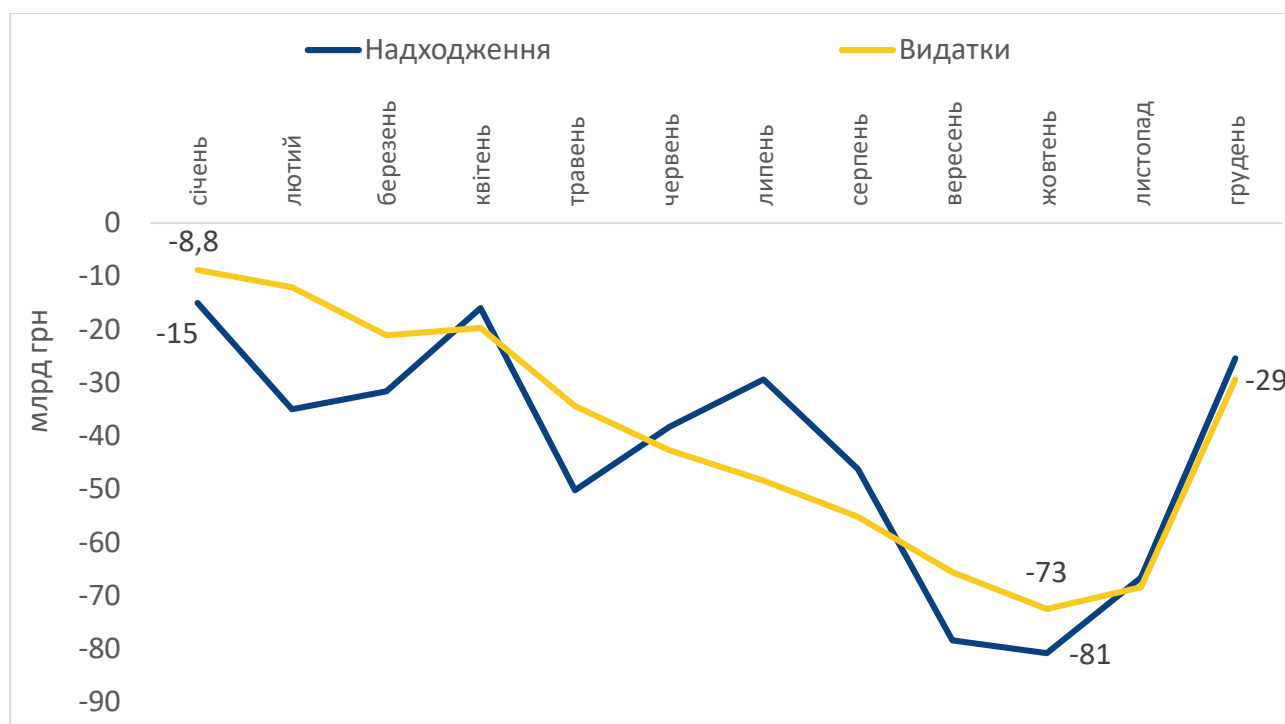
матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом.

#### IV. Фінансування державного бюджету та державний борг

4.1. У 2019 році загальний фонд державного бюджету виконувався в умовах невиконання плану надходжень, що стало однією із причин недостатності ресурсу загального фонду.

Внаслідок недонадходження запланованих на 2019 рік доходів, коштів від повернення кредитів і приватизації державного майна, надходження загального фонду державного бюджету менші плану на 25 млрд грн, або 1,9 відсотка. Обсяг невиконання плану надходжень загального фонду державного бюджету зменшився у листопаді – грудні 2019 року унаслідок коригування Мінфіном розпису в частині зменшення доходів на 20 млрд грн відповідно до Закону України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” і державних запозичень на 9 млрд грн згідно з частиною першою статті 16 БКУ.

**Діаграма 12. Невиконання плану надходжень загального фонду звужувало можливості для здійснення запланованих видатків (наростаючим підсумком)**



При цьому невиконання плану надходжень загального фонду і незначний обсяг залишку бюджетних коштів на початок року (станом на 01.01.2019 в сумі 326 млн грн) спричинили недостатність ресурсу загального фонду станом на 01.04.2019 в сумі 17 млрд грн і на 01.01.2020 – 7 млрд гривень. Отже, для здійснення витрат загального фонду державного бюджету залучалися кошти єдиного казначейського рахунку, що не належать до надходжень загального фонду.

Відповідно до частини першої статті 43 БКУ при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування

бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у НБУ<sup>8</sup>. Згідно з частиною четвертою цієї статті Казначейство за погодженням з Мінфіном має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, ПФУ. При цьому Мінфін у помісячному розписі державного бюджету планував залучення коштів єдиного казначейського рахунку для фінансування загального фонду.

За інформацією Казначейства, отриманою на запит Рахункової палати<sup>9</sup>, окремий бухгалтерський облік цих операцій не здійснюється і, відповідно, підстав для відображення їх у звіті про виконання державного бюджету за кодом 603000 „Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку” немає. Отже, цей показник Мінфін використовує лише для забезпечення збалансованості плану надходжень і витрат. При цьому непередбачене у БКУ фактичне використання коштів єдиного казначейського рахунку для здійснення витрат загального фонду державного бюджету у звіті про виконання державного бюджету не відображено, що знижує прозорість виконання бюджету.

***4.2. Унаслідок неповного здійснення запланованих видатків і надання кредитів при невиконанні плану доходів і надходжень від повернення кредитів, державний бюджет у 2019 році виконано з дефіцитом у межах визначеного у Законі граничного обсягу, однак це найбільший обсяг дефіциту за останні п'ять років. При цьому план фінансування державного бюджету з усіх джерел не виконано на 2,3 відс. унаслідок насамперед недонадходжень від державних зовнішніх запозичень до спеціального фонду для фінансування інвестиційних проєктів (додаток 7).***

У результаті невиконання плану видатків і надання кредитів державний бюджет виконано з дефіцитом у сумі 81 млрд грн, що менше на 10 млрд грн, або 11 відс., затвердженого граничного обсягу і на 19 млрд грн, або 19 відс., планового обсягу з урахуванням внесених змін, однак, порівняно з 2018 роком, обсяг дефіциту збільшився на 37 відсотка.

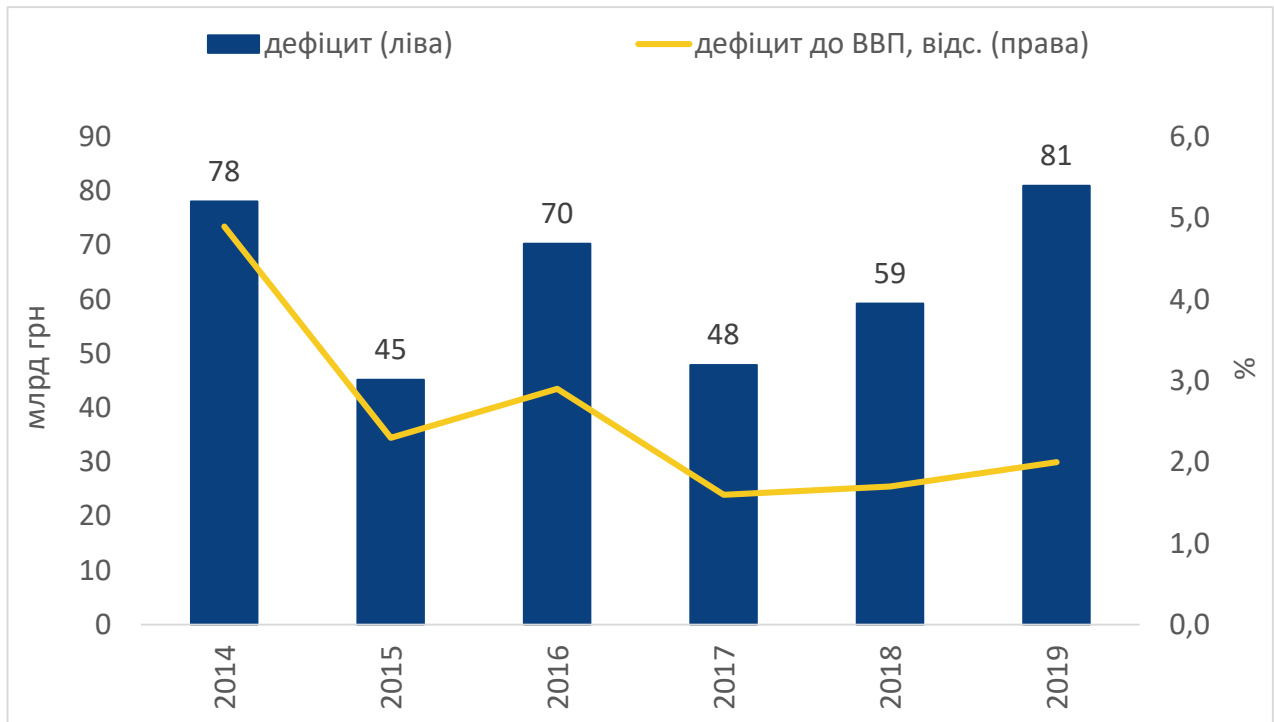
Співвідношення дефіциту до номінального ВВП становило 2,0 відс., що в межах показника, який прогнозувався при затвердженні Закону (2,3 відс.), але більше, ніж у 2017 і 2018 роках.

---

<sup>8</sup> Згідно з пунктом 23<sup>1)</sup> статті 2 БКУ єдиний казначейський рахунок - рахунок, відкритий Казначейству у НБУ для обліку коштів та здійснення розрахунків у системі електронних платежів НБУ, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні.

<sup>9</sup> Лист Казначейства від 10.05.2019 № 14-06-1-06/8160.



**Діаграма 13. Обсяг дефіциту державного бюджету збільшився**

**4.2.1. Виконання державного бюджету в 2019 році в частині фінансування здійснювалося в умовах невиконання плану державних запозичень, зокрема зовнішніх. Мінфін, починаючи з січня, коригував планові показники державних запозичень і погашення зобов'язань на підставі частини першої статті 16 БКУ, збільшивши затверджений у Законі обсяг.**

У Законі джерелами фінансування державного бюджету на суму 363 млрд грн визначені надходження від:

- державних запозичень – 346 млрд грн (внутрішніх – 202 млрд грн, зовнішніх – 144 млрд грн);
- приватизації державного майна – 17 млрд грн;
- частини залишку бюджетних коштів спеціального фонду – 3 млн гривень.

У зв'язку з додатковими потребами для забезпечення платежів із погашення державного внутрішнього боргу, унаслідок здійснення у 2018 і першому кварталі 2019 року короткострокових внутрішніх запозичень<sup>10</sup>, Мінфін, починаючи з січня 2019 року, вносив зміни до розпису щодо показників фінансування державного бюджету:

- відповідно до Закону України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” збільшено надходження від державних зовнішніх запозичень до спеціального фонду на 1 млрд грн;

<sup>10</sup> За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати.

- згідно з розпорядженням КМУ від 21.08.2019 № 675-р „Про збільшення у 2019 році обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв'язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування”, яким на підставі частини четвертої статті 15 БКУ збільшено надходження від продажу/пред'явлення цінних паперів унаслідок дострокового погашення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб векселів, виданих ним в обмін на ОВДП, і, відповідно, зменшено державні запозичення на 9 млрд грн;

- згідно з розпорядженням КМУ від 27.11.2019 № 1104-р „Про збільшення у 2019 році обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв'язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування”, яким на підставі частини четвертої статті 15 БКУ збільшено надходження від державних запозичень і, відповідно, зменшено від приватизації державного майна на 16 млрд грн;

- на підставі частини першої статті 16 БКУ збільшено надходження до загального фонду від державних запозичень і погашення зобов'язань на 73 млрд грн;

- на підставі частини другої статті 57 БКУ збільшено план використання залишків бюджетних коштів спеціального фонду на 9 млрд гривень.

Як наслідок, з урахуванням цих змін план фінансування державного бюджету на 2019 рік у частині надходжень збільшено на 83 млрд грн до 446 млрд грн, зокрема державних запозичень – на 81 млрд грн до 427 млрд гривень.

Водночас вносилися зміни щодо збільшення витрат на погашення зобов'язань із дотриманням визначеного у Законі обсягу фінансування за борговими операціями. Загалом план надходжень до загального фонду від державних запозичень на 2019 рік і погашення зобов'язань у січні – квітні збільшено на 82 млрд грн, а потім у листопаді – грудні зменшено на 9 млрд грн, однак зміни до Програми управління державним боргом на 2019 рік, затвердженої наказом Мінфіну від 17.01.2019 № 26, не вносилися, що свідчить про формальність цього документа.

Про внесення змін до розпису щодо збільшення річних показників державних запозичень і погашення зобов'язань Мінфін поінформував Комітет ВРУ з питань бюджету, однак законопроект щодо внесення змін до Закону, як це передбачено у частині шостій статті 16 і пункті 6 частини першої статті 52 БКУ, до ВРУ не подавався.

У 2019 році для фінансування державного бюджету залучено 435 млрд грн, що на 10 млрд грн менше плану.

Надходження від державних запозичень становили 426 млрд грн, або 98 відс. джерел фінансування державного бюджету. Ці надходження на 1,6 млрд грн, або 0,4 відс., менші плану на 2019 рік унаслідок невиконання на 6,3 млрд грн плану вибірки коштів кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проєктів і понадпланових державних внутрішніх запозичень, здійснених відповідно до

розпорядження КМУ від 18.12.2019 № 1279-р „Про здійснення понадпланових державних запозичень у 2019 році” в сумі 4,7 млрд гривень.

Витрати на погашення державного боргу становили 345 млрд грн, або 100 відс. плану, однак на чверть більше ніж затверджено у Законі.

Порівняно з 2018 роком обсяг державних запозичень збільшився на 139 млрд грн, або 49 відсотків. Як наслідок, частка державних запозичень у загальній сумі надходжень державного бюджету зросла з 23 до 30 відсотків.

**4.2.2. У надходженнях фінансування державного бюджету переважали внутрішні державні запозичення, які становили 81 відс. загальної суми державних запозичень. Майже третину розміщених у 2019 році на внутрішньому ринку державних цінних паперів придбали нерезиденти.**

Від розміщення державних цінних паперів на внутрішньому ринку отримано 346 млрд грн, що більше плану на 5 млрд грн, або 1,4 відс., унаслідок здійснення понадпланових державних запозичень. Внутрішні запозичення у 2019 році більші на 172 млрд грн, або 99 відс., ніж у попередньому році. При цьому найбільше, на 109 млрд грн, або в 18 разів, у 2019 році зріс обсяг ОВДП, що перебувають у власності нерезидентів. Частка цих облігацій у загальному обсязі ОВДП, що перебувають в обігу, зросла з 0,8 до 14 відсотків.

У 2019 році, порівняно з 2018 роком, зменшилася середньозважена дохідність ОВДП, номінованих у гривні, з 17,8 до 16,9 відс., доларах США – з 6,0 до 5,9 відс., євро – з 4,2 до 3,4 відсотка. У грудні 2019 року середньозважена дохідність ОВДП ще менша.

Унаслідок насамперед здійснення понадпланових державних внутрішніх запозичень із спрямуванням їх на фінансування державного бюджету в 2020 році, обсяг коштів державного бюджету, що обліковуються на рахунках Казначейства, у 2019 році збільшився на 7 млрд грн, або 20 відс., до 42 млрд гривень.

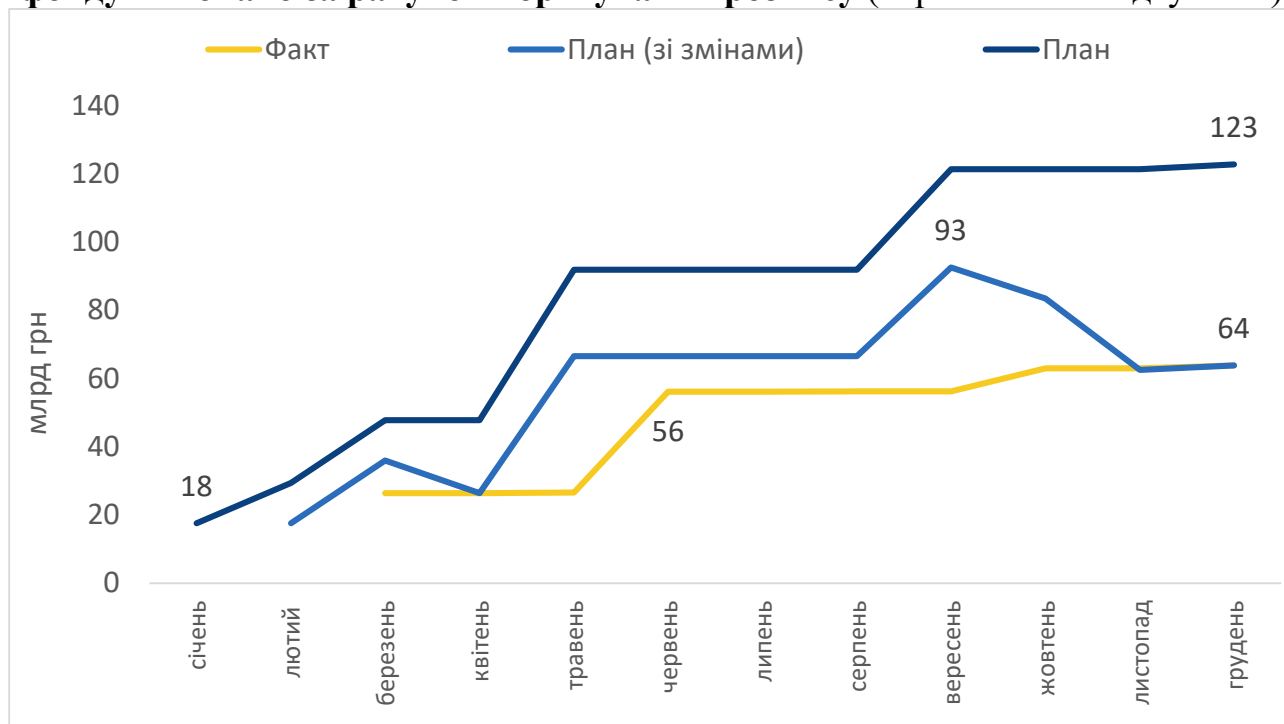
**4.2.3. Надходження від державних зовнішніх запозичень у значно менших обсягах, ніж затверджено в Законі, заміщено збільшенням внутрішніх державних запозичень.**

Надходження від державних зовнішніх запозичень становили 80 млрд грн, що на 7,4 відс. менше плану. До загального фонду державного бюджету отримано 64 млрд грн, або 52 відс. затвердженого у Законі обсягу і 100 відс. плану. При плануванні на січень – вересень 2019 року цих запозичень розглядалась можливість отримання другого траншу макрофінансової допомоги Європейського Союзу в сумі 0,5 млрд євро та позики на політику розвитку від Світового банку в сумі 0,5 млрд дол. США<sup>11</sup>, однак ці кошти так і не надійшли. У результаті відповідно до частини першої статті 16 БКУ недонадходження зовнішніх запозичень заміщено внутрішніми з відповідним коригуванням розпису.

---

<sup>11</sup> За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати.

**Діаграма 14. План державних зовнішніх запозичень до загального фонду виконано за рахунок коригування розпису (наростаючим підсумком)**



**4.2.4. Наміри Уряду реалізувати прийнятий ще у січні 2018 року Закон України „Про приватизацію державного і комунального майна” не призвели до очікуваного результату – залучення у 2019 році широкого кола інвесторів до придбання державної власності та продажу об’єктів великої приватизації. До державного бюджету не надійшло жодної гривні від продажу об’єктів великої приватизації. Річний план надходження коштів від приватизації державного майна не виконано.**

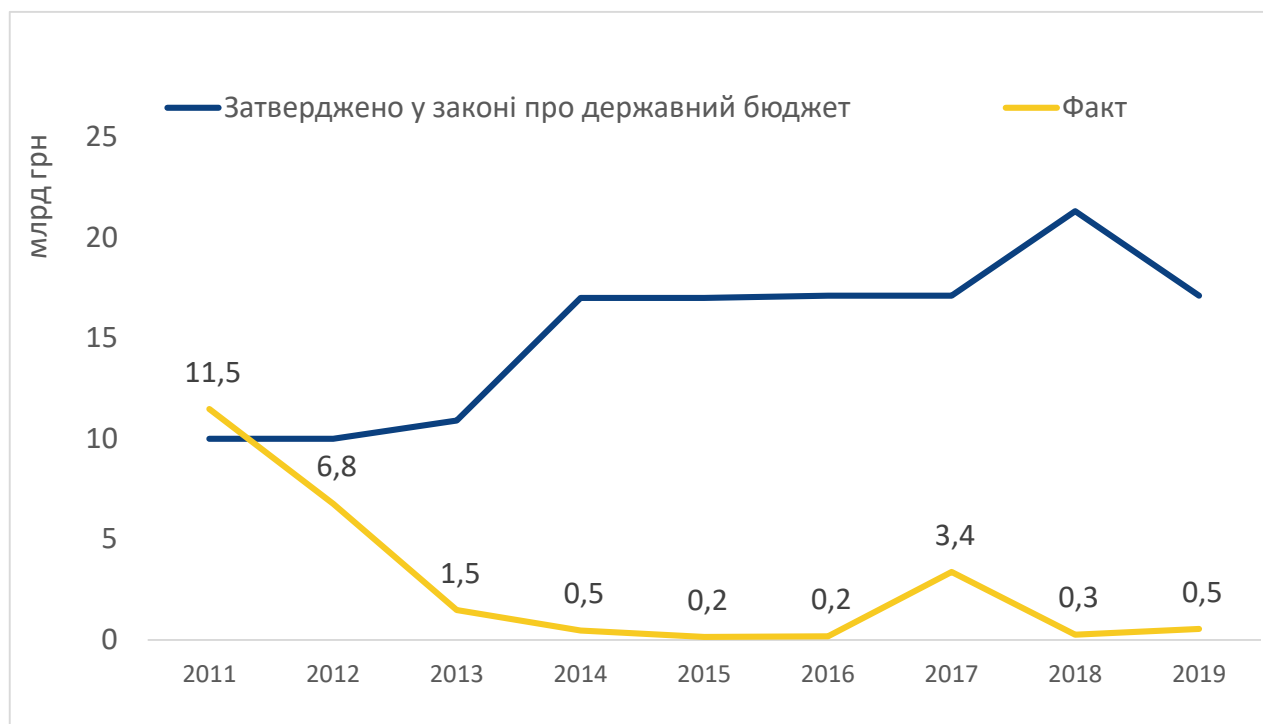
У Законі планові надходження від приватизації державного майна визначались у сумі 17 млрд гривень. Надходження від приватизації державного майна передбачалося забезпечити насамперед від продажу об’єктів великої приватизації державної власності, однак упродовж 2019 року ФДМ не оголошено жодного конкурсу із продажу державного пакета акцій об’єктів великої приватизації.

Через невиконання упродовж 2019 року плану Мінфін на підставі частини четвертої статті 15 БКУ зменшив план надходжень коштів від приватизації державного майна до 700 млн грн, але навіть такий план ФДМ не виконано на 150 млн грн, або 21 відсоток. До державного бюджету надійшли кошти лише від продажу об’єктів малої приватизації у сумі 550 млн гривень.

Згідно з БКУ одним із джерел фінансування державного бюджету є кошти від приватизації державного майна. Проведений аналіз виконання планових показників таких надходжень упродовж останніх років засвідчив, що зазначені кошти не є надійним джерелом для фінансування державного бюджету і не поліпшують стан виконання державного бюджету в частині фінансування. Щороку Урядом приймаються рішення про зменшення обсягів надходжень від

приватизації державного майна і заміщення їх державними запозиченнями, що призводить до зростання державного боргу.

**Діаграма 15. Надходження від приватизації державного майна**



**4.3. При перевищенні державних запозичень над погашенням зобов'язань, загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу у 2019 році зменшився внаслідок ревальвації гривні до іноземних валют. Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, знизилася, однак залишалася високою, що в умовах девальваційних очікувань посилює ризики збільшення боргу і витрат на його погашення й обслуговування.**

Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу у 2019 році зменшився на 7,8 відс. до 2,0 трлн грн (додаток 8).

За оцінкою Рахункової палати, ревальвація гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, зокрема дол. США на 15 відс. і євро на 17 відс., зменшила борг на 222 млрд гривень. При цьому перевищення надходжень від запозичень над витратами на погашення державного і гарантованого державою боргу збільшило борг на 52 млрд гривень.

Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, зменшилася з 71 до 63 відсотків. Цьому сприяли:

- заміщення недонадходжень від зовнішніх запозичень внутрішніми;
- зменшення на 5,5 відс. пункту частки номінованих у доларах США і євро ОВДП, що перебувають в обігу, унаслідок здійснення насамперед розміщень у гривні.

Державний борг зменшився на 5,3 відс. до 1,8 трлн гривень. При цьому державний зовнішній борг зменшився внаслідок укріплення гривні, а внутрішній

збільшився унаслідок фінансування державного бюджету насамперед за рахунок розміщення ОВДП.

Ревальвація гривні до іноземних валют і погашення зобов'язань сприяли зменшенню гарантованого державою боргу на 23 відс., до 237 млрд гривень.

Державні гарантії у 2019 році надані лише Державній іпотечній установі за внутрішніми зобов'язаннями<sup>12</sup> на суму 5 млрд грн, що становить 18 відс. обсягу, встановленого у статті 6 Закону.

При цьому витрати державного бюджету на виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, становили 9 млрд грн, або 83 відс. плану, зокрема на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування – 7 млрд грн, або 91 відс. плану.

***4.4. Укріплення обмінного курсу гривні в 2019 році сприяло економії витрат на погашення державних і гарантованих державою зобов'язань, однак окремі показники, що використовуються для оцінки боргового навантаження, погіршилися, порівняно з 2018 роком.***

Загалом з державного бюджету на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу сплачено 474 млрд грн, що на 5 млрд грн, або 1,1 відс., менше плану внаслідок насамперед ревальвації гривні. Водночас це на 115 млрд грн, або 32 відс., більше, ніж у 2018 році, унаслідок здійснення переважно короткострокових зі середньострокових внутрішніх запозичень у 2019 та попередніх роках і платежів за реструктуризованим у 2015 – 2016 роках зовнішнім боргом.

Показник бюджетної безпеки – співвідношення обсягу сукупних платежів з обслуговування і погашення державного боргу до доходів державного бюджету збільшився, порівняно з 2018 роком, на 8,8 відс. пункту до 47 відсотків. Цей показник майже втричі перевищив критичний рівень (16 відс.), визначений у Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених наказом Мінекономіки від 29.10.2013 № 1277.

Співвідношення витрат на погашення й обслуговування державного боргу до ВВП збільшилося з 9,8 до 12 відсотків.

---

<sup>12</sup> Постанови КМУ від 27.11.2019 № 961 і від 18.12.2019 № 1117 „Про надання у 2019 році державної гарантії за зобов'язаннями Державної іпотечної установи”.

**Діаграма 16. Окремі показники боргового навантаження у 2019 році зросли до рівня 2014 року**



**4.5. Прострочена заборгованість за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, залишається значною.**

У 2019 році прострочена заборгованість юридичних осіб перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії (включаючи плату за їх користування і надання державних гарантії), зменшилася на 7 млрд грн, або 14 відс., до 47 млрд грн унаслідок ревальвації гривні до долара і євро, 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 3 млн грн, або 0,9 відс., до 359 млн грн за рахунок збільшення суми виплат відсотків і пені, нарахованих на прострочену заборгованість.

При цьому звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, що надається Рахунковій палаті Казначейством, не містить інформації щодо надходження коштів до державного бюджету у рахунок погашення простроченої заборгованості.

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 9,8 млрд грн, за позичками, наданими підприємствам і організаціям, окремим міністерствам у 1993 – 1998 роках на зворотній основі у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами, – 41 млн грн, однак рішення про списання такої заборгованості у 2019 році не приймалися і заборгованість не погашалась.

## ***V. Міжбюджетні трансферти та місцеві бюджети***

***5.1. У 2019 році продовжувалася негативна практика попередніх років – тривале затвердження порядків і умов надання, розподілів окремих субвенцій між місцевими бюджетами та внесення змін до цих розподілів у грудні. Це, зокрема, спричинило надання окремих субвенцій в обсягах менше плану, наявність на кінець року на рахунках місцевих бюджетів залишків невикористаних коштів і, як наслідок, невиконання у запланованих обсягах окремих видатків місцевих бюджетів.***

Загалом з державного бюджету надано трансфертів місцевим бюджетам у сумі 260 млрд грн, або 95 відс. плану на рік, з них 84 відс. спрямовано на оплату праці й інші поточні видатки закладів освіти й охорони здоров'я, надання пільг, житлових субсидій і різних видів допомоги окремим категоріям громадян (додаток 9).

У 2019 році з державного бюджету не надано місцевим бюджетам чотирьох субвенцій у сумі 44 млн гривень. Зокрема, на ремонт і реконструкцію мосту імені Є. О. Патона планувалося спрямувати субвенцію у сумі 20 млн гривень. За інформацією Укравтодору, наданою на запит Рахункової палати, міст імені Є. О. Патона перебуває під охороною держави як пам'ятка архітектури і містобудування місцевого значення. Законодавство у сфері охорони культурної спадщини дозволяє проводити на цих об'єктах лише реставраційні роботи, а міст, враховуючи технічний стан, потребує проведення робіт з реконструкції. На час проведення реконструкції необхідно вивести споруду зі статусу пам'ятки архітектури, на що дозвіл органом охорони культурної спадщини не надано. У результаті порядок і умови надання субвенції КМУ не затверджені, що свідчить про неналежне планування видатків на цю мету.

На здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій передбачалося надати з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцію у сумі 4,8 млрд гривень. КМУ розпорядженнями від 23.01.2019 № 39-р, від 05.06.2019 № 365-р і від 10.07.2019 № 500-р розподілив частину субвенції на загальну суму 4,7 млрд грн, або 99 відс. плану на рік. За пропозицією Мініфіну як головного розпорядника цієї субвенції, КМУ розпорядженням від 04.12.2019 № 1192-р зменшив розподілений обсяг субвенції до 3 млрд грн, що становить 63 відс. плану на рік. КМУ 18.12.2019 прийняв рішення про розподіл між місцевими бюджетами нерозподіленого обсягу цієї субвенції на суму 1,8 млрд грн, однак за пропозицією Комітету ВРУ з питань бюджету (лист від 19.12.2019) і у зв'язку з необхідністю використання коштів державного бюджету на захищені видатки й інші пріоритетні соціальні витрати це рішення скасоване на засіданні Уряду 27.12.2019 як таке, що не може бути реалізоване.

Загалом ця субвенція надана в обсязі, що на 0,1 млн грн більше, ніж розподілено згідно з рішеннями КМУ з урахуванням внесених змін. Це, зокрема, спричинено неврахуванням при внесенні у грудні змін до розподілу субвенції перерахованих коштів місцевим бюджетам. Станом на 01.01.2020 з урахуванням



залишку на початок 2019 року у сумі 2,6 млрд грн на рахунках місцевих бюджетів наявні залишки у сумі 768 млн гривень.

**5.1.1. КМУ не забезпечив у повному обсязі фактичної потреби місцевих бюджетів з надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, які надавалися за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету. Як наслідок, станом на 01.01.2020 наявна кредиторська заборгованість за цими видатками. При цьому збільшуються ризики непогашення заборгованості за наданими пільгами і житловими субсидіями у 2020 році.**

У 2019 році на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу з державного бюджету перераховано місцевим бюджетам дві субвенції у сумі 23 млрд грн, або 95 відс. плану.

За пропозиціями Мінсоцполітики КМУ розпорядженням від 15.11.2019 № 1081-р збільшив на 252 млн грн загальний обсяг субвенції місцевим бюджетам на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг за рахунок зменшення обсягу видатків державного бюджету на цю мету у грошовій формі та здійснив розподіл цих коштів між шістнадцятьма обласними бюджетами та бюджетом м. Києва. Крім цього, КМУ розпорядженнями від 15.11.2019 № 1080-р і від 11.12.2019 № 1261-р здійснив перерозподіл цієї субвенції між місцевими бюджетами на загальну суму 318 млн гривень.

Станом на 01.01.2020 у вісімнадцяти регіонах за наданими пільгами і житловими субсидіями на оплату житлово-комунальних послуг наявна кредиторська заборгованість у сумі 14 млн грн, з яких 9,2 млн грн – прострочена. Це свідчить про незабезпечення у повному обсязі фактичної потреби з таких видатків за рахунок субвенції.

Крім цього, станом на 01.01.2020 у дванадцяти регіонах за наданими пільгами і житловими субсидіями на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу наявна кредиторська заборгованість у сумі 2,8 млн гривень.

З 2020 року видатки на надання пільг і житлових субсидій населенню здійснюються з державного бюджету у грошовій формі, і, відповідно, надання цих субвенцій місцевим бюджетам не передбачено.

**5.1.2. При внесенні змін до Закону КМУ не врахував фактичної потреби місцевих бюджетів з окремих видатків, які здійснюються за рахунок трансфертів з державного бюджету. Це зумовило економію бюджетних ресурсів, які можливо було спрямувати на інші видатки.**

Відповідно до Закону України від 31.10.2019 № 265 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” загальний обсяг трансфертів зменшено на 1,9 млрд грн до 286 млрд гривень.

Зокрема, обсяг субвенції на надання різних видів допомоги окремим категоріям громадян, а саме сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, зменшено на 1,1 млрд грн до 62 млрд гривень. При цьому оскільки впродовж січня – вересня 2019 року фактична потреба місцевих бюджетів за цими виплатами була меншою, ніж планувалося, за цей період місцевим бюджетам надано субвенції у сумі 41 млрд грн, або 90 відс. плану на січень – вересень та 65 відс. плану на рік. Це, зокрема, зумовлено зменшенням кількості живонароджених дітей, яка, за даними Держстату, у січні – вересні 2019 року зменшилася, порівняно з відповідним періодом попереднього року, на 21 872 осіб, або 8,6 відсотка.

У 2019 році зазначена субвенція місцевим бюджетам надана у сумі 55 млрд грн, що на 6,9 млрд грн, або 11 відс., менше плану, що свідчить про неякісне планування видатків на цю мету.

Змінами до Закону також затверджено Мінрегіону за новою бюджетною програмою субвенцію на будівництво дошкільного дитячого закладу на вул. Лесі Українки в м. Бучі Київської області у сумі 10 млн гривень. Порядок і умови надання цієї субвенції КМУ не затверджено, субвенцію не надано. За інформацією Мінрегіону, отриманою на запит Рахункової палати, Міністерство пропозицій щодо необхідності передбачення у 2019 році цієї субвенції не надавало. Бучанська міська рада 18 грудня повідомила Міністерство, що за проєктом розпочато процедуру відкритих торгів і проведення аукціону заплановано на 26 грудня 2019 року. На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 17.12.2019 № 46351/0/1-19 Міністерство повідомило Мінфіну і Казначейству, що кошти цієї субвенції не будуть використані до кінця року.

**5.1.3. У 2019 році за рахунок субвенції на надання різних видів допомоги окремим категоріям громадян за рішеннями КМУ здійснено виплати, не передбачені в Законі України від 21.11.1992 № 2811 „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”.**

КМУ постановою від 30.01.2019 № 68 „Деякі питання надання послуги з догляду за дитиною до трьох років „муніципальна няня” запровадив з 1 січня 2019 року відшкодування вартості послуги з догляду за дитиною до трьох років „муніципальна няня” і постановою від 13.03.2019 № 250 „Деякі питання надання соціальної підтримки багатодітним сім'ям” – з 1 квітня надання допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях. Такі виплати здійснювалися за рахунок коштів субвенції на надання різних видів допомоги окремим категоріям громадян, зокрема сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю.

При затвердженні державного бюджету на 2019 рік кошти на надання нових видів допомоги не планувалися. Зміни до Закону України від 21.11.1992 № 2811 „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, яким встановлені види та вимоги до надання допомоги сім'ям з дітьми, не внесено.

У 2019 році на ці види допомоги, запроваджені рішеннями КМУ, використано 3,8 млрд гривень.

**5.1.4. КМУ, деякі місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування допустили, за умов спрямування з державного бюджету освітньої субвенції і додаткової дотації у повному обсязі, утворення станом на 01.01.2020 в окремих закладах освіти простроченої кредиторської заборгованості за поточними видатками. Це, зокрема, зумовлено недосконалістю формульних розрахунків розподілу цієї субвенції між місцевими бюджетами.**

Згідно з вимогами частини третьої статті 103<sup>2</sup> БКУ освітня субвенція розподіляється на основі формули, яка затверджена КМУ постановою від 27.12.2017 № 1088.

У формулі розподілу освітньої субвенції на 2019 рік враховано, зокрема, кількість учнів закладів загальної середньої освіти станом на 05.09.2018, яка відрізняється від фактичної кількості учнів у 2019 році. У результаті обсяги субвенції в одних місцевих бюджетах були завищені, в інших – виникла нестача коштів. Це, зокрема, призвело до численних перерозподілів обсягів субвенції між місцевими бюджетами і заборгованості за відповідними видатками закладів освіти.

У 2019 році на оплату праці педагогічних працівників закладів освіти, перелік яких визначено у частині першій статті 103<sup>2</sup> БКУ, з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовано освітню субвенцію у планових обсягах.

Крім цього, відповідно до частини першої статті 103<sup>6</sup> БКУ на інші видатки цих закладів освіти з державного бюджету у планових обсягах спрямовано додаткову дотацію на здійснення переданих із державного бюджету видатків із утримання закладів освіти й охорони здоров'я.

Згідно з порядком і умовами надання освітньої субвенції, затвердженими постановою КМУ від 14.01.2015 № 6, місцевим радам дозволено розподіляти залишки субвенцій на кінець бюджетного періоду відповідними рішеннями та додатково понад обсяг цієї субвенції планувати і здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних і капітальних видатків закладів освіти, включаючи погашення бюджетних зобов'язань минулих років, які обліковуються в органах Казначейства.

Станом на 01.01.2020 в окремих закладах освіти шістнадцяти областей наявна прострочена кредиторська заборгованість за поточними видатками загального фонду у сумі 45 млн гривень.

При цьому станом на 01.01.2020 на рахунках місцевих бюджетів всіх регіонів наявні залишки освітньої субвенції у сумі 5,3 млрд грн, обсяг яких щороку збільшується (на 01.01.2019 – 4,1 млрд грн), що свідчить про неналежне планування видатків закладів освіти.

**5.1.5. Тривале затвердження переліків інвестиційних проєктів та інших заходів, внесення численних змін до цих переліків призвело до невикористання у повному обсязі деяких наданих з державного бюджету субвенцій, спрямованих на соціально-економічний розвиток територій. Це свідчить про низьку виконавську дисципліну як центральних, так і місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування.**

За отриманими з державного бюджету субвенціями на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг, закупівлю обладнання для закладів освіти й охорони здоров'я та інші заходи станом на 01.01.2020, з урахуванням залишків на початок 2019 року, на рахунках місцевих бюджетів наявні залишки цих коштів у сумі 5,2 млрд гривень.

Зокрема, на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості упродовж 2017 – 2019 років з державного бюджету надано місцевим бюджетам субвенцію у сумі 6 млрд грн, у тому числі у 2019 році – 1 млрд гривень. Проведеним аудитом ефективності використання цих коштів встановлено, що перелік проєктів будівництва неодноразово переглядався. Це насамперед зумовлено включенням до нього шістнадцятьма обласними державними адміністраціями низки об'єктів без проєктно-кошторисної документації, а також наданням в окремих випадках пропозицій з недостовірними відомостями про строки виконання проєктів. Крім цього, незважаючи на гостру потребу, обласні державні адміністрації не подавали пропозицій щодо фінансування проєктів реконструкції та капітального ремонту діючих амбулаторій.

У результаті станом на 01.01.2020, з урахуванням залишків на початок 2019 року у сумі 4,2 млрд грн, на рахунках місцевих бюджетів наявні залишки цих коштів у сумі 2,7 млрд грн, з яких найбільше в Одеській області – 246 млн грн, або 68 відс. отриманих на цю мету коштів, Закарпатській – 227 млн грн, або 63 відс., Вінницькій – 223 млн грн, або 62 відс., і Львівській області – 184 млн грн, або 41 відсоток.

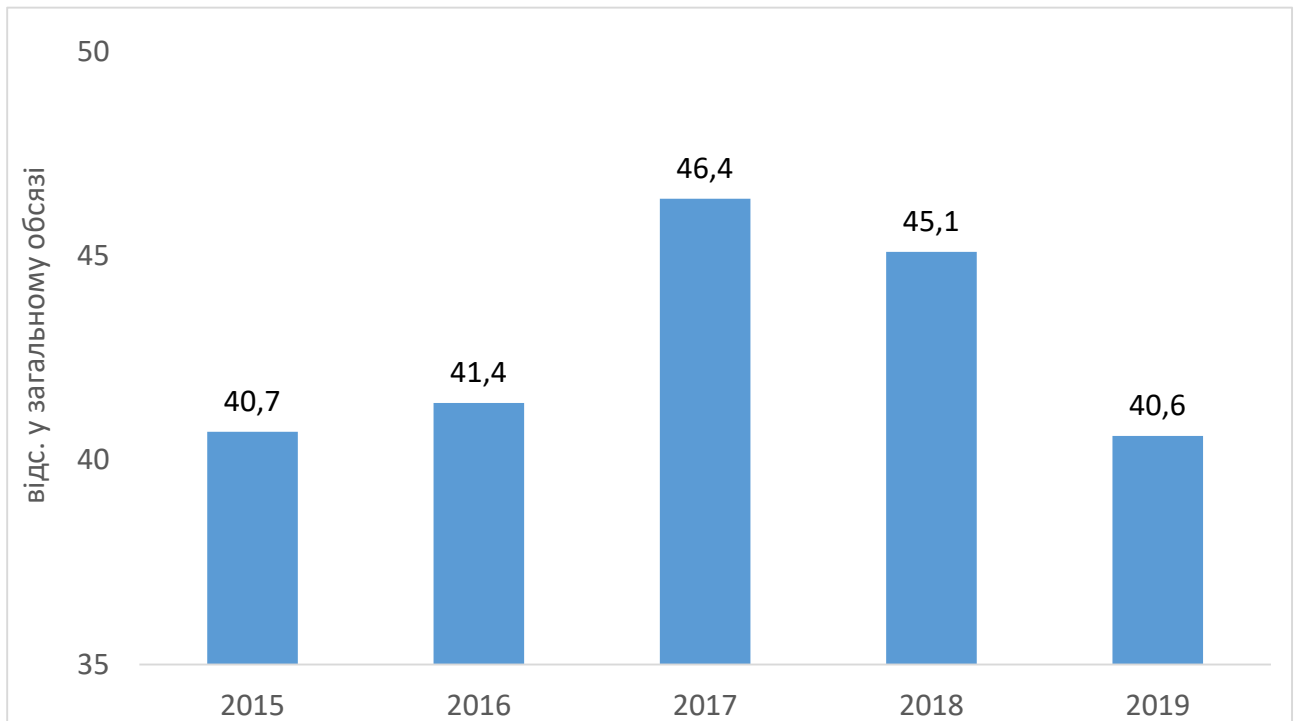
**5.2. У 2019 році, порівняно з попереднім роком, обсяги доходів і видатків місцевих бюджетів зменшилися на 0,3 відс. та 0,8 відс. відповідно, що насамперед зумовлено зменшенням обсягу окремих субвенцій з державного бюджету. У результаті частка видатків місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету зменшилася на 4,5 відс. пункту до 41 відс. і є менше показника 2015 року, коли розпочато реформу децентралізації.**

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету загалом зросли, порівняно з попереднім роком, на 14 відс., а з урахуванням індексу-дефлятора ВВП – на 5,4 відсотка. Найбільше, на 19 відс., зросли надходження з податку і збору на доходи фізичних осіб, що, зокрема, зумовлено зростанням середньомісячної заробітної плати в Україні на 18 відсотків.

Частка доходів місцевих бюджетів без трансфертів у загальному обсязі доходів збільшилася на 6,7 відс. пункту до 54 відс., зокрема, за рахунок зменшення обсягів субвенцій із державного бюджету на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та первинну медичну допомогу, оскільки ці видатки частково здійснювалися з державного бюджету.

Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення зменшилися на 29 відс., що насамперед зумовлено здійсненням у 2019 році видатків на виплату пільг і житлових субсидій населенню у грошовій формі з державного бюджету.

**Діаграма 17. Частка видатків місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету найменша з 2015 року**



Зменшення на 3,7 відс. видатків на охорону здоров'я, зокрема, зумовлено здійсненням з державного бюджету видатків на надання первинної медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я, які уклали договори про медичне обслуговування населення за програмою державних гарантій з Національною службою охорони здоров'я України.

**5.3. У 2019 році за рішеннями місцевих рад тимчасово вільні кошти окремих місцевих бюджетів розміщувалися на депозитних рахунках в установах державних банків. При цьому 70 відс. розміщених коштів загального фонду місцевих бюджетів знаходилися на депозитних рахунках понад дев'ять місяців. Як наслідок, кошти тривалий час не використовувались.**

Загалом на депозитних рахунках упродовж року розміщено тимчасово вільні кошти 175 місцевих бюджетів на суму 12 млрд гривень. Станом на 01.01.2020 ці кошти повернені на рахунки місцевих бюджетів у повному обсязі.

Зокрема, з 14 січня до 1 лютого 2019 року розміщено за договорами з кінцевим терміном розміщення 19 – 20 грудня тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів у сумі 4,4 млрд грн, з яких 3,1 млрд грн повернено до місцевих бюджетів у грудні 2019 року<sup>13</sup>. Найбільше розміщено цих коштів обласного бюджету Донецької області – 1,5 млрд грн, які у повному обсязі повернено у грудні.

Крім того, за інформацією Казначейства, отриманою на запит Рахункової палати, у 2019 році тимчасово вільні кошти семи місцевих бюджетів у сумі 1 млрд грн спрямовано місцевими фінансовими органами на придбання ОВДП строком обігу до одного року. Найбільше на цю мету спрямовано коштів міського бюджету м. Маріуполя – 629 млн гривень. Від погашення цих облігацій до місцевих бюджетів у 2019 році надійшло 893 млн гривень. Станом на 01.01.2020 залишок непогашених ОВДП у сумі 121 млн грн рахується за міським бюджетом м. Маріуполя.

Загалом за розміщення тимчасово вільних коштів у 2019 році до місцевих бюджетів надійшло 1,1 млрд гривень.

***5.4. Борг місцевих бюджетів за рік збільшився на 2,7 млрд грн, або 17 відс., до 18 млрд грн, насамперед за рахунок перевищення надходжень від запозичень над витратами на погашення боргу.***

При цьому внутрішній борг збільшився на 2,7 млрд грн, або 23 відс., до 15 млрд грн, з яких зобов'язання за середньостроковими позиками, які надавалися місцевим бюджетам упродовж 2009 – 2014 років з єдиного казначейського рахунку, – 9 млрд грн і 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 2020 року, – 28 млн гривень.

Відповідно до пункту 21 Прикінцевих та перехідних положень БКУ встановлено, що погашення цієї заборгованості (крім заборгованості бюджетів Автономної Республіки Крим) перед державним бюджетом не здійснюється до законодавчого врегулювання, при цьому порядок погашення цього боргу не визначено.

Збільшення внутрішнього боргу спричинено отриманням міськими бюджетами позик у банківських установах у сумі 2,3 млрд грн, з яких:

- 1,2 млрд грн – бюджетом м. Одеси на реконструкцію інфекційної лікарні, зоопарку, заміну і модернізацію ліфтів, ремонт теплових мереж, вулично-дорожньої мережі;
- 669 млн грн – бюджетом м. Запоріжжя на розвиток аеропорту і ремонт доріг;
- 434 млн грн – бюджетом м. Дніпра на фінансування дефіциту бюджету.

---

<sup>13</sup> За інформацією Мінфіну, отриманою на запит Рахункової палати.

Крім того, здійснено емісію облігацій внутрішньої місцевої позики у сумі:

- 500 млн грн за рішенням Харківської міської ради на фінансування дефіциту бюджету розвитку міста, в тому числі на будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурного призначення, об'єктів транспортної інфраструктури, доріг, виготовлення проєктно-кошторисної документації, закупівлю техніки й обладнання;

- 300 млн грн – за рішенням Львівської міської ради на фінансування дефіциту бюджету розвитку міста.

Водночас зовнішній борг місцевих бюджетів зменшився на 64 млн грн, або 1,9 відс., до 3,3 млрд гривень.

### *Пропозиції*

Для усунення виявлених відхилень і порушень при виконанні Закону Рахункова палата вважає за доцільне рекомендувати:

1) Кабінетові Міністрів України:

- вжити заходів щодо забезпечення при підготовці проєкту державного бюджету на 2021 рік дотримання норми пункту 5 частини першої статті 7 БКУ щодо формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку України;

- забезпечити підготовку і внести на розгляд ВРУ проєкт закону щодо здійснення незалежного зовнішнього оцінювання макроекономічного прогнозу та прогнозу доходів бюджету;

- забезпечити підготовку і внести на розгляд ВРУ проєкт закону про внесення змін до Закону України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об’єктами державної власності” щодо визначення строків затвердження розмірів частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об’єднань, що відраховується до державного бюджету, і базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності господарських організацій, а також заборони їх зміни впродовж бюджетного року;

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

- вжити заходів щодо дотримання визначених у БКУ строків затвердження порядків використання коштів державного бюджету і паспортів бюджетних програм і посилити відповідальність за їх порушення;

- доручити Мінфіну і головним розпорядникам бюджетних коштів покращити якість результативних показників бюджетних програм при складанні бюджетних запитів на 2021 – 2023 роки та паспортів бюджетних програм, а також визначити відповідальність за невиконання цих результативних показників;

- вжити заходів щодо забезпечення результативного використання коштів кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, що залучаються до спеціального фонду державного бюджету;

- вжити заходів щодо забезпечення поліпшення ефективності відбору державних інвестиційних проєктів;

- забезпечити підготовку та внести на розгляд ВРУ проєкт закону про перетворення ПФУ в неприбуткову самоврядну організацію, як це передбачено



у пункті 12 розділу „Прикінцеві положення” Закону України від 09.07.2003 № 1058 „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”;

- вжити заходів щодо ефективного управління державним боргом, спрямованих на мінімізацію ризиків посилення боргового навантаження на державний бюджет, зокрема зменшення дефіциту державного бюджету, боргового фінансування державного бюджету, вартості державних запозичень і частки боргу, номінованого в іноземній валюті;

- забезпечити підготовку та внести на розгляд ВРУ проєкт закону про внесення змін до Закону України від 21.11.1992 № 2811 „Про державну допомогу сім’ям з дітьми” щодо законодавчого унормування відшкодування вартості послуги з догляду за дитиною до трьох років „муніципальна няня” та надання допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім’ях;

- забезпечити підготовку та внести на розгляд ВРУ проєкт закону про внесення змін до статті 29 і глави 11 „Надходження та витрати місцевих бюджетів” БКУ щодо передачі частини загальнодержавних податків і зборів та збільшення часток відрахувань окремих податків, які справляються на відповідній території, з метою збільшення доходів місцевих бюджетів;

- забезпечити підготовку та внести на розгляд ВРУ проєкт закону про погашення простроченої заборгованості за наданими з єдиного казначейського рахунку місцевим бюджетам у 2009 – 2014 роках середньостроковими позиками і не погашеними станом на 01.01.2020;

- забезпечити погашення кредиторської заборгованості, що утворилась станом на 01.01.2020 у двадцяти одній області за пільгами і житловими субсидіями населенню на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, які надавалися за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету;

- доручити Мінфіну проаналізувати причини утворення на кінець 2019 року у шістнадцяти областях простроченої заборгованості за поточними видатками окремих закладів освіти з метою їх усунення і недопущення утворення заборгованості за цими видатками у подальшому;

- забезпечити підготовку та внести на розгляд ВРУ проєкт закону про внесення змін до частини першої статті 15 і частини четвертої статті 43 БКУ щодо визначення джерелом фінансування бюджету коштів єдиного казначейського рахунку і права Казначейства за погодженням з Мінфіном залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів державного бюджету;

- внести зміни до нормативно-правових актів з метою розблокування проведення великої приватизації державного майна;

- вжити заходів щодо забезпечення виконання ФДМ визначених у законі про державний бюджет показників надходжень від приватизації державного майна;

- забезпечити підготовку проекту і затвердити Стратегію розвитку економіки України, насамперед промисловості й інших галузей, у яких створюється висока додана вартість, передбачивши заходи, спрямовані на подолання структурних економічних дисбалансів, забезпечення сприятливого бізнес-клімату в країні, підвищення рівня науково-технологічної та інноваційної активності підприємств, враховуючи розгортання рецесії світової економіки;

2) Міністерству фінансів України:

- покращити ефективність діяльності ДПС щодо зменшення обсягу податкової заборгованості, зокрема за сумами, нарахованими за актами перевірок;

- запровадити окремий бухгалтерський облік операцій із залучення коштів єдиного казначейського рахунку для покриття дефіциту ресурсу загального фонду державного бюджету і відображення їх у звітності про виконання державного бюджету за кодом 603000 „Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку”;

- внести зміни до форми Звіту про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, затвердженої в додатку 8 до наказу Мінфіну від 30.01.2018 № 41 „Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України бюджетної звітності про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України і місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя”, а саме доповнити колонкою про надходження коштів до державного бюджету у рахунок погашення простроченої заборгованості у гривнях;

- вжити заходів щодо забезпечення виконання ДМС визначених у законі про державний бюджет показників надходжень, справляння яких контролюється цією службою.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан

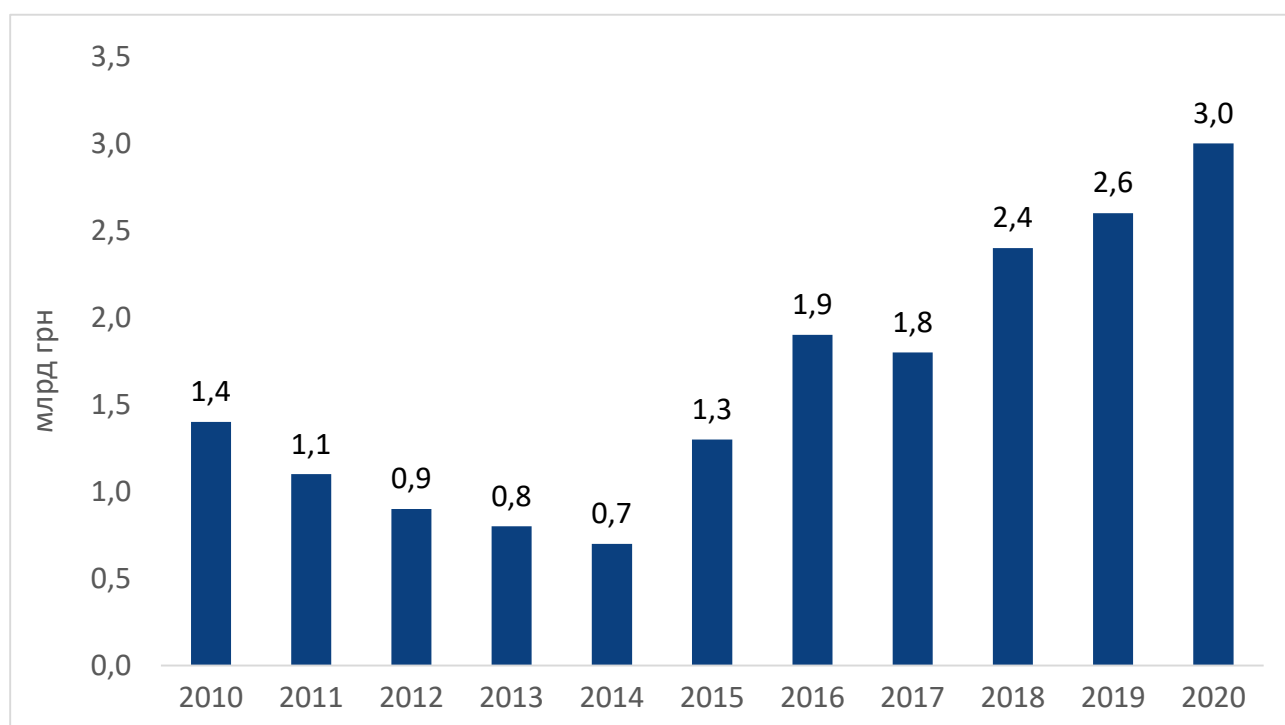
**Додаток 1**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Основні прогностні макропоказники економічного і  
соціального розвитку України на 2019 рік**

№	Показники	Прогноз	Факт	Відхилення, + / –
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	3 946,9	3 974,6	+27,7
	реальний, відс. до попереднього року	103,0	103,2	+0,2
2.	Індекс споживчих цін до грудня попереднього року, відс.	107,4	104,1	–3,3
	у середньому до попереднього року, відс.	108,7	107,9	–0,8
3.	Індекс цін виробників промислової продукції до грудня попереднього року, відс.	110,1	92,6	–17,5
4.	Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників, тис. грн	10,1	10,5	+0,4
5.	Індекс реальної заробітної плати, відс. до попереднього року	106,9	109,8	+2,9
6.	Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млрд дол. США	–11,7	–12,43	–0,6
7.	Експорт товарів і послуг, у відс. до попереднього року	108,3	107,2	–1,1
8.	Імпорт товарів і послуг, у відс. до попереднього року	109,1	107,1	–2,0
9.	Середній обмінний курс гривні за рік:			
	до долара США, грн за дол. США	28,2	25,85	–2,35
	до євро, грн за євро	31,9	28,95	–2,95

**Додаток 2**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Діаграма 18. Обсяг простроченої заборгованості з виплати заробітної плати найбільший із 2009 року<sup>14</sup>**



<sup>14</sup> Станом на 1 січня відповідного року. Без урахування АР Крим і м. Севастополя, з 2014 року – без частини тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей.

**Додаток 3**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Діаграма 19. Обсяг продукції переробної промисловості зріс за рахунок галузей, зорієнтованих на внутрішній ринок**



**Додаток 4**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Виконання доходів державного бюджету, млрд грн**

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план	факт	відс.	план	факт	відс.
	<b><i>ВСЬОГО ДОХОДІВ:</i></b>	<b><i>1 036</i></b>	<b><i>998</i></b>	<b><i>96,3</i></b>	<b><i>908</i></b>	<b><i>880</i></b>	<b><i>96,9</i></b>
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	106	110	103,6	106	110	103,6
2.	Податок на прибуток підприємств	96	107	112,1	96	107	112,1
3.	Рентна плата за користування надрами	53	41	78,5	53	41	78,5
4.	Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів	86	70	81,3	77	62	79,8
5.	Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів	48	54	111,0	8	10	127,0
6.	Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	95	89	94,0	95	89	94,0
7.	Податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів	323	290	89,7	321	287	89,6
8.	Ввізне мито	30	30	98,9	24	23	96,4
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств і дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	45	46	103,9	45	46	103,9
10.	Кошти, що перераховуються НБУ	48	65	136,3	48	65	136,3
11.	Власні надходження бюджетних установ	55	46	84,5	-	-	-

**Додаток 5**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Виконання державного бюджету за видатками, млрд грн**

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план	факт	відс.	план	факт	відс.
	<b><i>ВСЬОГО ВИДАТКІВ:</i></b>	<b><i>1 130</i></b>	<b><i>1 075</i></b>	<b><i>95,2</i></b>	<b><i>983</i></b>	<b><i>953</i></b>	<b><i>97,0</i></b>
1.	Загальнодержавні функції	177	168	94,9	172	163	95,2
	<i>зокрема,</i> <i>обслуговування боргу</i>	<i>123</i>	<i>119</i>	<i>97,1</i>	<i>123</i>	<i>119</i>	<i>97,1</i>
2.	Оборона	109	107	97,8	102	101	99,5
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	147	142	97,0	120	118	98,8
4.	Економічна діяльність	85	72	85,4	34	31	90,2
5.	Охорона навколишнього природного середовища	8	6	81,5	6	5	95,2
6.	Охорона здоров'я	39	39	97,9	37	37	98,4
7.	Духовний і фізичний розвиток	11	10	92,5	10	10	92,7
8.	Освіта	59	52	88,4	34	34	98,5
9.	Соціальний захист і соціальне забезпечення	221	219	98,8	212	210	98,9
	<i>зокрема,</i> <i>соціальний захист пенсіонерів</i>	<i>182</i>	<i>182</i>	<i>100,0</i>	<i>174</i>	<i>174</i>	<i>100,0</i>
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	274	260	95,0	256	244	95,4

**Додаток 6**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

### Дебіторська та кредиторська заборгованість

**Діаграма 20. Дебіторська заборгованість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, у тому числі прострочена, зростає**



**Діаграма 21. Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів зростає більше як удвічі**





**Додаток 7**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Дефіцит/фінансування державного бюджету, млрд грн**

№ з/п	Показники	Всього			У т. ч. загальний фонд		
		план	факт	відс.	план	факт	відс.
	<b>ДЕФІЦИТ (ряд. I – ряд. II) / ФІНАНСУВАННЯ (ряд. III – ряд. IV)</b>	<b>100</b>	<b>81</b>	<b>81,0</b>	<b>70</b>	<b>69</b>	<b>98,6</b>
<b>I.</b>	<b>Доходи і повернення кредитів</b>	<b>1 046</b>	<b>1 006</b>	<b>96,2</b>	<b>917</b>	<b>887</b>	<b>96,7</b>
<b>II.</b>	<b>Видатки і надання кредитів</b>	<b>1 146</b>	<b>1 087</b>	<b>94,8</b>	<b>986</b>	<b>956</b>	<b>96,9</b>
<b>III.</b>	<b>Фінансування в частині надходжень – всього,</b>	<b>446</b>	<b>435</b>	<b>97,5</b>	<b>415</b>	<b>419</b>	<b>101,0</b>
	<i>зокрема:</i>						
3.1.	Внутрішні запозичення	341	346	101,5	341	346	101,5
3.2.	Зовнішні запозичення	86	80	93,0	64	64	100,0
3.3.	Продаж/пред’явлення цінних паперів	9	9	100,0	9	9	100,0
<b>IV.</b>	<b>Фінансування в частині витрат – всього,</b>	<b>346</b>	<b>354</b>	<b>102,3</b>	<b>345</b>	<b>351</b>	<b>101,7</b>
	<i>зокрема:</i>						
4.1.	Погашення внутрішнього боргу	261	261	100,0	261	261	100,0
4.2.	Погашення зовнішнього боргу	84	84	100,0	84	84	100,0

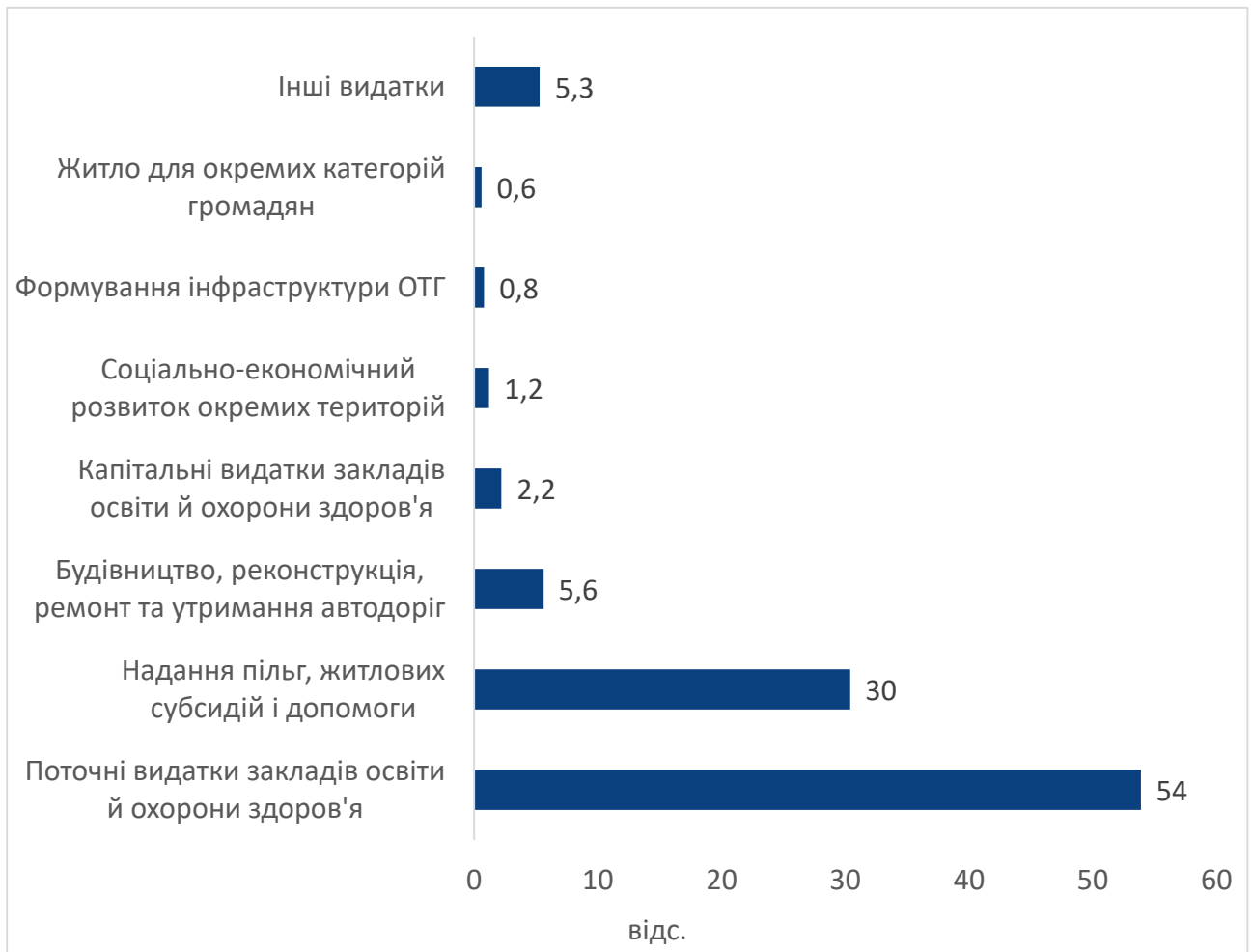
**Додаток 8**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Державний і гарантований державою борг, млрд грн**

Показники	Факт на 31.12.2018	Станом на 31.12.2019		Відхилення фактичних показників 2019 року від:			
		граничний обсяг	факт	2018 року		граничного обсягу на 31.12.2019	
				сума	відс.	сума	відс.
<b>Державний і гарантований державою борг</b>	<b>2 168</b>	<b>2 449</b>	<b>1 998</b>	<b>-170</b>	<b>-7,8</b>	<b>-450</b>	<b>-18,4</b>
- внутрішній	771	-	839	67	8,7	-	-
- зовнішній	1 397	-	1 159	-237	-17,0	-	-
<b>Державний борг</b>	<b>1 860</b>	<b>2 060</b>	<b>1 761</b>	<b>-99</b>	<b>-5,3</b>	<b>-299</b>	<b>-14,5</b>
- внутрішній	761	-	829	68	9,0	-	-
- зовнішній	1 099	-	932	-167	-15,2	-	-
<b>Гарантований державою борг</b>	<b>308</b>	<b>389</b>	<b>237</b>	<b>-71</b>	<b>-23,1</b>	<b>-152</b>	<b>-39,0</b>
- внутрішній	10	-	9	-1	-9,4	-	-
- зовнішній	298	-	228	-70	-23,6	-	-

**Додаток 9**  
до Висновків про результати  
аналізу річного звіту про  
виконання Закону України  
„Про Державний бюджет  
України на 2019 рік”

**Діаграма 22. Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам**



*Перелік діаграм*

<b>Назва</b>	<b>Сторінка</b>
Діаграма 1. Реальний ВВП у 2019 році нижчий, ніж у 2018 році	9
Діаграма 2. Після трьох років зростання промислове виробництво в 2019 році знизилося	10
Діаграма 3. Невиконання плану доходів державного бюджету в 2019 році найбільше з 2015 року	12
Діаграма 4. Невиконання плану доходів загального фонду державного бюджету	13
Діаграма 5. Збільшення/зменшення окремих доходів державного бюджету в 2019 році, порівняно з 2018 роком	19
Діаграма 6. Податковий борг платників перед державним бюджетом зріс	20
Діаграма 7. Бюджетне відшкодування ПДВ	21
Діаграма 8. Терміни бюджетного відшкодування ПДВ	22
Діаграма 9. Кількість довідок змін до розпису загального фонду державного бюджету	27
Діаграма 10. Відкриття Казначейством бюджетних асигнувань і проведення видатків упродовж 2019 року	29
Діаграма 11. Позики, надані ПФУ за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку	37
Діаграма 12. Невиконання плану надходжень загального фонду звужувало можливості для здійснення запланованих видатків	38
Діаграма 13. Обсяг дефіциту державного бюджету збільшився	40
Діаграма 14. План державних зовнішніх запозичень до загального фонду виконано за рахунок коригування розпису	43
Діаграма 15. Надходження від приватизації державного майна	44
Діаграма 16. Окремі показники боргового навантаження у 2019 році зросли до рівня 2014 року	46
Діаграма 17. Частка видатків місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету у видатках зведеного бюджету найменша з 2015 року	52
Діаграма 18. Обсяг простроченої заборгованості з виплати заробітної плати найбільший із 2009 року	59
Діаграма 19. Обсяг продукції переробної промисловості зріс за рахунок галузей, зорієнтованих на внутрішній ринок	60
Діаграма 20. Дебіторська заборгованість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, у тому числі прострочена, зросла	63
Діаграма 21. Кредиторська заборгованість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів зросла більше як удвічі	63
Діаграма 22. Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам	66

*Перелік додатків*

<b>Назва</b>	<b>Сторінка</b>
Додаток 1. Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік	58
Додаток 2. Обсяг простроченої заборгованості з виплати заробітної плати найбільший із 2009 року	59
Додаток 3. Обсяг продукції переробної промисловості зріс за рахунок галузей, зорієнтованих на внутрішній ринок	60
Додаток 4. Виконання доходів державного бюджету	61
Додаток 5. Виконання державного бюджету за видатками	62
Додаток 6. Дебіторська та кредиторська заборгованості	63
Додаток 7. Дефіцит/фінансування державного бюджету	64
Додаток 8. Державний і гарантований державою борг	65
Додаток 9. Трансфerti з державного бюджету місцевим бюджетам	66