

Ukraine: Technical Assistance Report-Public Financial Management Overview



УКРАЇНА

ЗВІТ ПРО НАДАННЯ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ — ОГЛЯД УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Січень 2016 року

Цей Звіт про надання технічної допомоги Україні було складено групою штатних працівників Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду. Він ґрунтується на інформації, наявній на час складення цього звіту в липні 2014 року.

Надання копій цього звіту невизначеному колу осіб здійснює:

Міжнародний валютний фонд • Видавнича служба
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Телефон: (+ 1 202) 623-7430 • Факс: (+ 1 202) 623-7201
Електронна пошта: publications@imf.org Сайт: <http://www.imf.org>
Ціна: 18,00 доларів за друкований примірник

Міжнародний валютний фонд
Вашингтон, округ Колумбія

МІЖНАРОДНИЙ ВАЛЮТНИЙ ФОНД

Департамент з бюджетних питань



УКРАЇНА

ОГЛЯД УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Браян Олден, Дімітар Радєв, Кріс Кауфман і Даг Деттер

Вересень 2014 року

Зміст	Стор.
Скорочення та аббревіатури	4
Передмова	5
Резюме для керівництва	6
I. Вступ	12
II. Підготовка бюджету	13
A. Історія питання та контекст	13
B. Нагальні заходи	16
C. Впровадження ССБП	19
III. Розробка стратегії управління грошовими коштами	29
A. Огляд і контекст	29
B. Механізми банківського обслуговування уряду	29
C. Планування руху грошових коштів	36
D. Інтеграція з управлінням боргом	39
IV. Виконання бюджету та внутрішній контроль	41
A. Виконання бюджету	41
B. Внутрішній контроль та зовнішній і внутрішній аудит	49
V. Бухгалтерський облік та фінансова звітність	55
A. Бухгалтерський облік та фінансова звітність на загальнодержавному рівні	55
B. Перехід до обліку за методом нарахувань	57
C. Поширення сфери охоплення звітності на державний сектор у більш широкому визначенні	59
VI. Управління державним майном та нагляд над ним	64
A. Історія питання	64
B. Вивчення портфеля державного майна з ринкової точки зору	67
C. Види систем управління майном	69
D. Чинна база управління державним майном в Україні	72
E. Управління державним майном — шлях вперед	78
VII. Інші реформи у сфері управління державними фінансами	83
A. Правова база	83
B. Перегляд організаційних обов'язків	84

Таблиці

1. Огляд рекомендацій та Плану дій	10
2. Основні рекомендації місії ДБП 2011 та 2012 років	15
3. Передумови успішного впровадження ССБП	22
4. Можлива структура Бюджетної стратегії	24
5. Конструктивні особливості ССБП	27
6. Рахунки сектору державного управління в комерційних банках, червень 2013 року — 14 травня 2014 року	31
7. Накопичені прострочені платежі станом на 28 червня 2014 року	44
8. Структура додатку 3 до Закону України	48
9. Потенційні зміни, які необхідно внести до Бюджетного кодексу України для підтримки реформ у сфері УДФ	84

Рисунки

1. Відхилення прогнозного залишку	20
2. Середньострокові непогашені позики місцевим органам влади	34
3. Середньоденний консолідований залишок коштів на ЄКР, червень 2013 р. — червень 2014 р.	35
4. Класифікація державного сектору СДФ	61

Виноски

1. Освітня реформа	18
2. Ілюстративні рекомендації щодо послідовності реалізації реформ з впровадження обліку за методом нарахувань	62
3. НАК «Нафтогаз України» — приклад	65
4. Сінгапурський холдинг	72

СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ

РПУ	Рахункова палата України
РФЗ	Річна фінансова звітність
БКУ	Бюджетний кодекс України 2011 року
Кабмін	Кабінет Міністрів України
ЄС	Європейський Союз
ДБП	Департамент з бюджетних питань
IFMIS	Інтегрована система інформаційного забезпечення управління державними фінансами
МСБОДС	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
ГРБК	Головний розпорядник бюджетних коштів
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ГМ	Галузеве міністерство
МЕФП	Меморандум про економічну та фінансову політику
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
Мінфін	Міністерство фінансів України
ССБП	Система середньострокових бюджетних показників
НБУ	Національний банк України
ДВФК	Державний внутрішній фінансовий контроль
ПЦБ	Програмне-цільове бюджетування
ФБОР	Формування бюджету з орієнтацією на результати
УДФ	Управління державними фінансами
ПМДФ	Проект модернізації державних фінансів Світового банку
Держфінінспекція	Державна фінансова інспекція
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ТД	Технічна допомога
ЄКР	Єдиний казначейський рахунок
УАН/грн.	Українська гривня
ВРУ	Верховна Рада України

ПЕРЕДМОВА

Місія з надання технічної допомоги відвідала Київ у період з 15 по 29 липня 2014 року на запрошення Міністерства фінансів України. Мета візиту місії полягала в тому, щоб: (1) ознайомитися з загальним станом управління державними фінансами; (2) надати рекомендації щодо нагальних заходів у сферах управління грошовими коштами, контролю видатків та фіскального нагляду над діяльністю державних підприємств; (3) окреслити стратегію реформування УДФ на середньострокову перспективу та (4) виконати попередній аналіз у рамках Оцінки захисних механізмів у бюджетній сфері (Fiscal Safeguards Assessment). Представники місії провели зустрічі з: паном Лісовенком (заступником міністра фінансів) та керівництвом Міністерства фінансів; паном Удовиченком (заступником голови Національного банку), паном Дніпровим (заступником міністра освіти та науки), паном Миронюком (заступником голови Фонду державного майна); пані Шамрай (директором Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби), паном Пилипенком (головним контролером Рахункової палати України) та іншими посадовими особами цих відомств. Крім того, місія провела зустрічі з паном Крамаренком (заступником голови Київської міської державної адміністрації) та його підлеглими, паном Коновцем (заступником голови правління НАК «Нафтогаз України»), а також з представниками Державної фінансової інспекції. Місія також зустрілася з представниками Світового банку та Європейської Комісії.

Місія хотіла б висловити свою щирю вдячність за величезну підтримку, надану їй у роботі всіма зазначеними особами. Крім того, місія вдячна за дійову підтримку з боку працівників Представництва МВФ в Україні, зокрема панові Шпаку за відмінну допомогу, а також пані Менделенко, пані Рубашовій і пані Шульзі за чудовий усний та письмовий переклад упродовж роботи місії.

РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА

Цей звіт було складено на тлі політичної невизначеності та зростання напруженості у сфері безпеки. Реформи управління державними фінансами (УДФ) на даний час, можливо, не знаходяться в центрі пріоритетної уваги уряду, але існує необхідність в розв'язанні серйозних бюджетних проблем і здійсненні заходів, спрямованих на впровадження стійкої бюджетної політики. У центрі уваги цього звіту перебувають нагальні потреби в реформуванні системи УДФ, які допоможуть пом'якшити гостроту бюджетних проблем; визначено також реформи на середньострокову перспективу, спрямовані на усунення застарілих слабких місць у системах УДФ.

Бюджетне планування

В процесі реформування системи бюджетного планування необхідно враховувати два чинники, що напряму визначають напрямки реформи: економічну програму влади, що реалізовується за підтримки з боку МВФ, та Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. В обох цих документах передбачена необхідність програми консолідації бюджету на основі зменшення видатків та впровадження процесу середньострокового планування бюджету.

Попередні рекомендації ДБП з питань розробки системи середньострокових бюджетних показників досі не реалізовано. За умов, що склалися нині, повна реалізація цих рекомендацій може виявитися неможливою на даний момент, але це не усуває необхідності вжиття конкретних заходів для забезпечення реалістичності бюджету та формування середньострокового прогнозу в цілях підтримки консолідації та успішної реалізації інших реформ у сфері управління державними фінансами.

Постала потреба у встановленні середньострокових граничних розмірів видатків головних розпорядників коштів державного бюджету (ГРБК), котрі повинні мати обов'язковий характер для першого року та індикативний характер протягом двох наступних років, а також у запровадженні попередніх бюджетних кошторисів. У бюджетних прогнозах необхідно також враховувати заходи, яких пропонується вжити в рамках програми, що здійснюється за підтримки з боку МВФ; розпорядники бюджетних коштів мають ураховувати їх під час підготовки власних пропозицій щодо бюджету для запобігання подальшому зростанню заборгованості.

Плани щодо приділення пріоритетної уваги реформуванню чинної системи програмно-цільового формування бюджету слід відкласти у короткостроковій перспективі з огляду на обмеженість ресурсів. У середньостроковій перспективі необхідно буде внести зміни до нормативно-правової бази, щоб забезпечити інтеграцію ССБП в бюджетний процес.

Розробка стратегії управління грошовими коштами

Схема банківського обслуговування державних коштів, включаючи наявність єдиного казначейського рахунка (ЄКР), загалом відповідає передовій міжнародній практиці, але потребує вдосконалення в деяких аспектах з метою максимального збільшення ефективності операцій з управління грошовими коштами.

Усі залишки коштів сектору державного управління, включаючи кошти фондів соціального страхування та залишки коштів на валютних рахунках у Національному банку України (НБУ) та в комерційних банках, мають бути доступними для управління ліквідністю, але при цьому мають бути запроваджені певні захисні механізми, які гарантуватимуть доступ організацій сектору державного управління до власних коштів, коли вони їм будуть потрібні для виконання зобов'язань. Необхідно розглянути можливість закриття банківських рахунків в іноземній та національній валюті в комерційних банках, а залишки коштів на валютних рахунках в НБУ мають використовуватися для управління ліквідністю.

Але перш ніж це можна буде зробити в повному обсязі, необхідно суттєво зміцнити планування грошових коштів. Чинна система планування руху грошових коштів має надміру короткостроковий характер і не сприяє ефективному управлінню ліквідністю. Необхідно створити відповідну спроможність шляхом утворення відділу планування руху грошових коштів в Мінфіні, який, за підтримки з боку комітету з управління грошовими коштами, забезпечуватиме одержання від усіх заінтересованих осіб інформації, необхідної для формування достовірних і своєчасних планів руху грошових коштів.

Для зниження мінливості залишків грошових коштів та кращої інтеграції операцій з управління грошовими коштами та заборгованістю на Департамент боргової та міжнародної фінансової політики має бути покладена відповідальність за управління залишками коштів на ЄКР станом на кінець дня.

Виконання бюджету та внутрішній контроль

Чинна практика надання коштів за відсутності призначень шляхом кредитування за рахунок коштів на ЄКР із наданням можливості ГРБК залучати позики для фінансування капітальних видатків, що перевищують розмір бюджетних призначень, порушує основоположні принципи УДФ, й має бути припинена.

Накопичення значної заборгованості по платежах також указує на слабкість чинних процесів виконання та контролю бюджету. На ранніх стадіях циклу здійснення видатків мають бути запроваджені засоби контролю за резервуванням коштів, щоб запобігти накопиченню заборгованості та підтримати управління грошовими коштами.

Нинішня жорсткість у виконанні бюджетів ускладнює для керівників програм управління чинниками, що загрожують їхнім програмам надання послуг. Цю ваду можна дещо пом'якшити, надавши ГРБК більше простору для маневру в перерозподілі бюджетів в межах певних економічних категорій. Розподіл статей видатків на захищені та незахищені має бути скасований у рамках запровадження більш реалістичного підходу до бюджетного планування та виділення достатнього обсягу ресурсів для здійснення всіх передбачених видатків.

Масштабна система попереднього (ex-ante) та подальшого (ex-post) контролю існує, хоча зараз плануються заходи з подальшого посилення попереднього контролю, які не несуть явної додаткової користі. Ініціативам таких органів, як Рахункова палата України, спрямованим на включення попереднього контролю до кола своїх повноважень, необхідно протидіяти для запобігання конфліктові між функціями незалежного контролю та безпосередньої участі в ухваленні оперативних рішень і реалізації державної політики.

Наголос має робитися на подальших зусиллях, спрямованих на розгортання служб внутрішнього аудиту в усіх бюджетних організаціях і впровадження заходів, які передбачають покладення на керівників міністерств відповідальності за здійснення процесів внутрішнього контролю у своїх відомствах. Необхідно передбачити надання більшого простору для маневру у виконанні бюджету та ослаблення зовнішнього контролю над ГРБК, які продемонстрували наявність належних процесів контролю. Такі зміни, однак, мають здійснюватися в середньостроковій перспективі.

Бухгалтерський облік та фінансова звітність

Формуються та оприлюднюються детальні звіти про виконання бюджету, складені за касовим методом, але реалізації амбітних планів уряду щодо переходу на метод нарахування до початку 2015 року заважатимуть вади наявних систем (у тому числі, систем обліку), поточна орієнтація на звітність за касовим методом, а також брак спроможностей у сфері бухгалтерського обліку.

Поступ у напрямку впровадження системи на основі метода нарахування вимагатиме придбання систем інформатизації, що підтримують таке впровадження, оскільки наявні системи для цього непридатні. Досвід показує, що, навіть у разі досить оперативного впровадження подібних систем, реалізація масштабних реформ такого характеру може тривати роками, а першим кроком у їх здійсненні має стати розробка реалістичного плану впровадження.

Одним із напрямків, який заслуговує уваги, є подальше поширення сфери бюджетної звітності на ширший державний сектор. Державні підприємства та інші державні установи за межами сектору органів державного управління є основними джерелами фінансового ризику, а наявні структури звітності не забезпечують належного відображення їх діяльності. Забезпечення повного охоплення державного сектору

звітністю пов'язане зі значними проблемами, що походять з неспівставних стандартів звітності й обліку, тому запровадження консолідованої звітності має здійснюватися поетапно.

Управління державним майном та нагляд над ним

Наявний портфель державного майна має значну цінність і, одночасно, є джерелом фіскального ризику. Належність цього майна уряду тягне за собою конфлікт між цілями володіння ним: прагненням до максимального збільшення вартості портфеля; регулюванням галузей, в яких урядові належить майно; а також реалізацією соціальної політики через використання такого майна.

Структура володіння та управління державним майном має децентралізований і фрагментований характер, та покладає на органи влади різних рівнів суперечливі завдання та обов'язки. Нормативно-правова база володіння також є складною та часто суперечливою й, цілком імовірно, заважає спробам досягнення прозорості, запровадження чіткої системи управління та розблокування програми приватизації, реалізація якої буксує.

Пріоритет у сфері управління портфелем державного майна, розблокування потенціалу зростання вартості, а також виявлення та зменшення відповідних фіскальних ризиків слід віддати заходам у трьох напрямках: удосконаленню нормативно-правової бази, структури власності та політики забезпечення прозорості. Реалізація багатьох з цих реформ триватиме роками, тому для їх здійснення доцільно застосовувати поетапний підхід. У короткостроковій перспективі наголос має робитися на запровадженні інституційних структур, які забезпечать: визначення розміру консолідованого портфеля; визначення фіскальних ризиків, пов'язаних із сектором; а також реалізацію політики прозорості, спрямованої на поширення відомостей про вартість і розмір портфеля серед широкого загалу та потенційних інвесторів.

Для цього необхідно буде утворити в Мінфіні підрозділ, який опікуватиметься визначенням ризиків портфеля та управлінням ними, здійсненням контролю над усіма фінансовими потоками та визначенням вартості портфеля. Ця робота має супроводжуватися публікацією річного звіту про портфель державного майна, який повинен містити інформацію про потенційну вартість об'єктів. У середньостроковій перспективі необхідно здійснити перегляд нормативно-правової бази управління та нагляду, а також розглянути можливість утворення більш амбітної управлінської структури, яка б зосередила відповідальність за активне володіння портфелем, фінансовий контроль та здійснення приватизації в руках єдиної незалежної юридичної особи.

У таблиці 1 представлено зведений перелік рекомендацій і пропозицій за результатами технічної допомоги, що спрямовані на сприяння реалізації реформ у сфері УДФ, запропонованих у доповіді.

Таблиця 1. Огляд рекомендацій та Плану дій

№ рек.	Опис	Короткос строкова	Середньос строкова	Відповідальна сторона	Потреби в технічній допомозі
Бюджетне планування					
2.1	Включити систему середньострокових фінансових показників (ССФП) та граничні розміри видатків для ГРБК до прогнозів державного бюджету на 2015 рік			Мінфін	
2.2	Надати нові інструкції щодо планування бюджету ГРБК			Мінфін	
2.3	Узгодити прогнози бюджету з планами структурних реформ і раціоналізації			Мінфін та ГРБК	короткостроковий експерт ДБП
2.4	Розробити план дій з УДФ, щоб націлити реформи у сфері бюджетного планування на розробку ССБП			Мінфін та донори	
2.5	Переглянути Бюджетний кодекс для створення правової бази для реформ ССБП			Мінфін, Кабмін, ВРУ	короткостроковий експерт ² ДБП
Стратегія управління грошовими коштами					
3.1	Провести розгляд і раціоналізацію рахунків центрального уряду в комерційних банках			ДКСУ	
3.2	Закрити валютні рахунки розпорядників державного бюджету в комерційних банках			ДКСУ та Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
3.3	Запровадити офіційний порядок залучення залишків коштів фондів соціального страхування			ДКСУ, Мінфін, фонди соцстраху	короткостроковий експерт ДБП
3.4	Провести розгляд валютних рахунків в НБУ на предмет раціоналізації			Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
3.5	Визначити вплив браку ліквідних коштів на здатність органів місцевого самоврядування надавати передбачені законодавством послуги			Мінфін, ДКСУ	
3.6	Утворити відділ планування руху грошових коштів у Міністерстві фінансів або ДКСУ.			Мінфін, ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП
3.7	Знизити волатильність ЄКР шляхом узгодження строків значних надходжень і видатків			Департамент державного бюджету Мінфіну	
3.8	Покласти на Департамент боргової політики відповідальності за управління коштами на ЄКР			Мінфін, ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП та ГО
Виконання бюджету та внутрішній контроль					
4.1	Передбачити в системі виконання бюджету на 2015 рік засоби контролю за резервуванням коштів			ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП
4.2	Розробити стратегію ліквідації простроченої заборгованості			Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
4.3	Скасувати поділ статей бюджету на захищені та незахищені в бюджеті на 2016 рік			Мінфін	
4.4	Розробити стратегію розширення функціональності систем інформатизації ДКСУ			ДКСУ та донори	короткостроковий експерт ДБП

4.5	Надати керівникам більше простору для маневру в правилах контролю над виконанням бюджету			Кабмін та Мінфін	
4.6	Обмежити мандат РПУ проведенням наступного контролю			Кабмін та ВРУ	
4.7	Внести до Бюджетного кодексу зміни, що передбачають надання РПУ пояснень щодо кошторису Кабміну та Комітетові з питань бюджету			Кабмін та ВРУ	короткостроковий експерт ДБП та ГО
4.8	Продовжити розгортання внутрішнього аудиту та зробити керівників підзвітними			Мінфін та Держфінінспекція	Інші донори
4.9	Передбачити звільнення від попереднього контролю (ex-ante) після проходження сертифікації			Мінфін та Держфінінспекція	Інші донори
Фіскальна звітність					
5.1	Розробити план впровадження для забезпечення дотримання стандартів бухгалтерського обліку за методом нарахування			ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП
5.2	Включити державні підприємства до річної фінансової звітності як окремий сектор			ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП
5.3	Підготувати консолідовану звітність державного сектору (на це, ймовірно, піде не менше 5 років)			ДКСУ	короткостроковий експерт ДБП
Державне майно					
6.1	Утворити в Мінфіні відділ з управління фінансовими параметрами державних підприємств			Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
6.2	Розмежувати комерційні та неринкові активи, і забезпечити звітність про розмір субсидій			Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
6.3	Визначити максимізацію вартості як єдину мету діяльності для комерційних активів			Мінфін	
6.4	Провести інвентаризацію консолідованого портфеля державного майна			Мінфін	короткостроковий експерт ДБП
6.5	Опублікувати річний огляд державного майна англійською мовою на сайті уряду.			Мінфін та Кабмін	короткостроковий експерт ДБП
6.6	Сформувати групу з перегляду нормативно-правової бази управління державними підприємствами			Різні органи	
6.7	Консолідувати власність у Мінфіні та розробити довгостроковий план володіння			Кабмін, Мінфін	Місія з ГО

I. Вступ

1. **Цей звіт було складено на тлі політичної невизначеності та загострення напруженості у сфері безпеки на сході країни.** Реформи управління державними фінансами (УДФ) на даний час, можливо, не знаходяться в центрі пріоритетної уваги уряду, але існує необхідність в розв'язанні серйозних бюджетних проблем і здійсненні заходів, спрямованих на впровадження стійкої бюджетної політики, що буде важливою складовою повернення до нормального життя. У центрі уваги цього звіту — нагальні реформи системи УДФ, які допоможуть пом'якшити гостроту бюджетних проблем; визначено також реформи на середньострокову перспективу, спрямовані на усунення застарілих слабких місць у системах УДФ України. Найбільше занепокоєння викликають такі групи питань:

- **Управління грошовими коштами:** залишки грошових коштів уряду на Єдиному казначейському рахунку викликають занепокоєння. Необхідно запровадити стратегію управління грошовими коштами, яка дасть змогу органам влади й надалі надавати належні урядові послуги у стійкий з фінансової точки зору спосіб і забезпечить наявність фінансових ресурсів для задоволення поточних потреб.
- **Контроль над видатками:** контроль над видатками потребує зміцнення для запобігання подальшому накопиченню простроченої заборгованості за платежами органів влади різних рівнів, оскільки бюджетна консолідація починає справляти тиск на бюджети.
- **Бюджетна звітність:** необхідно зміцнювати наявні спроможності у сфері звітності з метою підвищення вчасності, достовірності та охоплення в такий спосіб, щоб бюджетна звітність давала повну картину урядових операцій на різних щаблях органів державної влади та в державному секторі в ширшому розумінні цього слова. Крім того, існує потреба в удосконаленні нагляду над діяльністю державного сектору в ширшому розумінні та, зокрема, державних підприємств.

2. **Після стабілізації нинішньої ситуації в бюджетній сфері необхідно розглянути поступ, досягнутий Україною у формуванні бюджету, а також запровадити надійну систему середньострокових бюджетних показників (ССБП).** Чимало проблем, які мають місце у сферах виконання бюджету та управління грошовими коштами, пов'язані з браком реалізму в процесі бюджетного планування.

3. **Крім того, має місце потреба в подальшому вдосконаленні контролю та нагляду над державним майном.** Нинішня розпорошеність володіння й управління майном, та контролю над ним є одним із чинників, що сприяють непрозорості діяльності державного сектору в ширшому розумінні, а також нерозумінню обсягу бюджетних ризиків і вартості існуючого портфеля державного майна.

4. **Решта доповіді має таку структуру:** у главі II розглянуто поступ у реформуванні процесів бюджетного планування; у главі III подано рекомендації щодо

стратегії зміцнення практики управління грошовими коштами; у главі IV розглядаються питання виконання бюджету та внутрішнього контролю; глава V присвячена питанням бухгалтерського обліку та бюджетної звітності; у главі VI розглянуто реформи, необхідні для забезпечення професійного управління державним майном; і, нарешті, у главі VII розглянуто реформи, покликані сприяти забезпеченню успішної реалізації програми реформування системи УДФ.

II. ПІДГОТОВКА БЮДЖЕТУ

A. Історія питання та контекст

5. На сьогоднішній день існують два чинники, що напряму визначають напрямки реформування у сфері підготовки бюджету: економічна програма влади, що реалізовується за підтримки з боку МВФ¹, та Угода про асоціацію між Україною та ЄС². Офіційні органи країни взяли на себе такі зобов'язання:

- забезпечити в середньостроковій перспективі поступову консолідацію бюджету на основі заходів в сфері видатків згідно з положеннями Меморандуму про економічну та фінансову політику (МЕФП) у рамках програми, що реалізується за підтримки з боку МВФ;
- здійснити обмін інформацією, досвідом, передовою практикою, а також вжити інших заходів спільно з ЄС у сфері бюджетної політики, в тому числі, з питань розробки системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Таким чином, реформи у сфері підготовки бюджету мають здійснюватися по тих напрямках, які сприяють роботі над бюджетною консолідацією та впровадженню середньострокової орієнтації бюджетної політики для забезпечення стійкості цієї роботи.

6. Питання підготовки бюджету розглядалися двома місіями ДБП, що відбулися у 2011 та 2012 роках. Місії порекомендували реалізувати широке коло заходів, спрямованих на вдосконалення підготовки бюджету в контексті розробки системи середньострокових бюджетних показників (ССБП)³. Поступ у реалізації

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41516.0>.

² http://eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm.

³ Див. *Developing Medium-Term Budgeting* («Розвиток середньострокового бюджетного планування») (Cangiano et al., 2011) та *Strengthening the Medium-Term Budget Framework* («Зміцнення системи формування середньострокового бюджету») (Ljungman et al., 2012).

наданих рекомендацій є вельми обмеженим. У таблиці 2 розглянуто основні рекомендації та надано інформацію про стан їх реалізації.

7. **Попри те, що рекомендації, надані раніше, зберігають свою актуальність, їх реалізація в повному обсязі в найближчий час може виявитися неможливою з огляду на складну економічну й політичну ситуацію, а також ситуацію у сфері безпеки⁴.** Водночас, необхідно зробити нагальні кроки на підтримку зусиль влади з бюджетної консолідації та реформ за іншими напрямками бюджетного управління, включаючи, зокрема, контроль над видатками та управління грошовими коштами. Реформи в цих сферах не принесуть очікуваних результатів без створення стабільного та переконливого процесу підготовки бюджету. Окрім цих питань, що викликають стурбованість, важливу роль відіграють плани реформування, спрямовані на зміцнення підготовки бюджету в середньостроковій перспективі з метою визначення єдиного напрямку реалізації досить розпорошених ініціатив з реформування. У зв'язку з цим у цьому розділі розглядаються заходи у сфері підготовки бюджету на короткострокову перспективу, а також рекомендації щодо визначення пріоритетів реформування в цій сфері на середньострокову перспективу з урахуванням попередніх рекомендацій ДБП щодо впровадження ССБП з урахуванням наявних потреб.

⁴Деякі з рекомендованих заходів (зокрема, визначення цілей бюджету та запровадження оновлення макроекономічних прогнозів протягом року) здійснюються в рамках програми, що реалізовується за підтримки з боку МВФ, хоч і не передбачені офіційно ні нормативно-правовою базою, ні бюджетним процесом.

Таблиця 2. Основні рекомендації місії ДБП 2011 та 2012 років

Рекомендовані заходи	Стан виконання
Установити трирічні граничні розміри сукупних видатків, причому показники першого року мають бути обов'язковими до виконання, а показники другого й третього років можуть бути піддані технічному перегляду в наступному році.	Впроваджено формально, але до другого та третього років наразі не застосовувалося
Визначити граничний розмір як такий, що покриває сукупний обсяг основних видатків державного бюджету, включаючи спеціальний фонд і видатки фондів соціального страхування без урахування міжбюджетних трансфертів.	Стосується лише поточних видатків
Внести до Бюджетного кодексу зміни, що передбачають подання пропозицій щодо граничних розмірів сукупних видатків.	Не виконано
Запровадити фазу встановлення пріоритетів (навесні), під час якої здійснюватиметься перерозподіл видатків між основними напрямками державної політики та головними розпорядниками бюджетних коштів.	Не виконано
Внести до Бюджетного кодексу зміни, які передбачають подання Кабінетом Міністрів у Верховну Раду України Бюджетної стратегії у травні (замість Бюджетної декларації).	Не виконано
Установити в Бюджетному кодексі вимогу про те, що бюджетна маржа (різниця між граничним розміром сукупних видатків та очікуваним розміром видатків, для яких встановлено граничний розмір) має становити не менше 2% сукупного обсягу видатків на наступний рік і 3% — на другий та третій роки.	Не виконано
Включити до Бюджетного кодексу положення про обов'язковість дотримання спеціальним фондом граничного розміру сукупних видатків.	Не виконано
Установити обов'язковість затвердження парламентом навесні граничних показників на три роки та розподілу коштів між основними напрямками державної політики.	Не виконано
Внести до Бюджетного кодексу зміни, які передбачають обов'язковість включення до річного звіту про виконання бюджету розділу, присвяченого системі середньострокових бюджетних показників.	Не виконано
Запровадити практику обов'язкової актуалізації макроекономічного прогнозу в середині серпня.	Не виконано
Оприлюднювати прогнози Міністерства економіки та НБУ, а також публікувати макроекономічний прогноз попереднього року разом із фактичними показниками виконання бюджету.	Мінекономрозвитку публікує консенсусний прогноз
Запровадити цільовий показник трирічного середнього загального сальдо бюджету.	Не виконано

В. Нагальні заходи

8. **Найбільш нагальним заходом є повне включення до внутрішнього бюджетного процесу нещодавно оновлених бюджетних цілей та заходів політики, узгоджених у рамках програми, що реалізовується за підтримки МВФ.** Вони є віддзеркаленням макроекономічних основ, переглянутих з урахуванням останніх подій, і вимагають вжиття заходів щодо перегляду поточного бюджету та підготовки бюджету на 2015 рік.

9. **Першим кроком стала підготовка офіційними органами та подання в парламент змін до бюджету на 2014 рік.** Основний наголос у змінах до бюджету зроблено на урізанні видатків, включаючи заморожування зарплат і пенсій; встановлення обмежень на наймання нових працівників; урізання видатків на придбання товарів і послуг, а також здійснення трансфертів на користь державних підприємств і на реалізацію інвестиційних проектів, з одночасним спрямуванням соціальної допомоги на користь найменш захищених верств населення, а також додаткового фінансування заходів у сфері безпеки у зв'язку з загостренням конфлікту на сході країни. При цьому важливо схвалити зміни до бюджету в пріоритетному порядку, незважаючи на нестабільну політичну ситуацію⁵. Після цього уряд має негайно ухвалити відповідну постанову, а Мінфін — детальні інструкції для головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК)⁶ з питань виконання бюджету з урахуванням змін для забезпечення ефективної реалізації заходів у сфері контролю над видатками, щоб вони не призвели до накопичення простроченої заборгованості (цьому питанню присвячено обговорення засобів контролю за резервуванням коштів у главі IV).

10. **У зв'язку з цим і згідно з усталеною бюджетною процедурою уряд має ухвалити постанову про затвердження прогнозних показників бюджету на 2015 рік.** До цієї постанови можна було б включити два нових елементи: (1) систему середньострокових макрофіскальних показників, що відповідає макрофіскальним показникам МЕФП; та (2) трирічні граничні розміри сукупних видатків для ГРБК. Можливий формат та зміст системи середньострокових макрофіскальних показників як частини більш широкої Бюджетної стратегії представлено в таблиці 4. Граничні розміри видатків повинні (1) охоплювати всі основні видатки; (2) бути невід'ємним елементом системи макрофіскальних показників та (3) бути обов'язковими для виконання у 2015 році та індикативними на 2016 та 2017 роки.

⁵ Після розвалу правлячої коаліції 24 липня 2014 року, що створив підстави для проведення восени дострокових парламентських виборів, прем'єр-міністр подав у відставку.

⁶ У тому числі, міністерств, відомств та інших розпорядників бюджетних коштів, які є основною одиницею розподілу призначень згідно з Бюджетним кодексом.

11. **На виконання постанови уряду Мінфінові необхідно буде видати нові інструкції про порядок підготовки бюджету на 2015 рік.** Інструкція, що була надіслана галузевим міністерствам та іншим розпорядникам бюджетних коштів на початку липня, має бути скасована, оскільки в ній не враховані останні зміни до системи макроекономічних та макрофіскальних показників, а також ефект заходів з контролю над видатками, передбачених проектом змін до державного бюджету на 2014 рік.

12. **З огляду на ускладнення ситуації з бюджетом та ослаблення фіскальних компенсаторів Мінфін має забезпечити ефективне застосування граничних розмірів видатків.** На практиці це означає, що подання бюджетних пропозицій розпорядників бюджетних коштів має здійснюватися суворо в межах установлених граничних значень. У зв'язку з цим чинна практика прямого або опосередкованого виходу за межі граничних розмірів (шляхом підготовки додатку до бюджетного запиту із зазначенням непрофінансованих операцій) має бути ліквідована, а можливі зміни мають розглядатися лише в межах узгоджених призначень. Незважаючи на загальну невизначеність та можливі зміни в майбутньому, встановлення індикативних граничних розмірів видатків на другий і третій роки стане для ГРБК точкою відліку видатків у середньостроковій перспективі та потенційної економії у відповідних секторах.

13. **Ці нові елементи бюджетного процесу вимагають нових підходів до наступного обговорення бюджету на 2015 рік та трирічних кошторисів видатків між Мінфіном та ГРБК.** Замість традиційної торгівлі навколо виділення додаткових ресурсів на наступний бюджетний рік предметом обговорення мають бути реформи, що забезпечують виконання середньострокових граничних показників видатків. Прогнозні оцінки, що робляться в бюджетних запитах, мають визначати вплив змін, внесених до чинних положень і передбачених додатками до бюджету, на показники наступних років та економію видатків при застосуванні нових положень. Для цього необхідно чітко узгодити роботу над бюджетом на 2015 рік і подальші роки з комплексним планом здійснення структурних реформ та раціоналізації видатків у ключових секторах. Офіційні органи мають намір розробити до кінця вересня відповідний план на основі рекомендацій недавньої місії ДБП⁷ та консультацій зі Світовим банком. У виносці 1 проілюстровано основні напрямки реформ, котрі, як очікується, здійснюватимуться у сфері освіти.

⁷ Див. Options for Short-Term Expenditure Rationalization («Варіанти короткострокової раціоналізації видатків») (Coady et al., 2014).

Виноска 1. Освітня реформа

Система освіти має надмірну чисельність персоналу та кількість будівель попри зниження чисельності осіб, що навчаються. Це створює потенціал для швидкого збільшення економічної ефективності сектору. Визначено такі можливі напрямки реформування: збільшення педагогічного навантаження на вчителів державних шкіл; доведення розміру класів та шкіл до середнього по Європі рівня; скорочення надмірної чисельності персоналу за результатами атестації персоналу; надання безоплатних послуг особам, що навчаються, за результатами перевірки на нужденність із забезпеченням захисту незахищених верств.

14. І, нарешті, в короткостроковій перспективі необхідно визначити пріоритетність програми реформ у сфері підготовки бюджету. Мінфін зараз розробляє проект плану заходів з реалізації реформи у сфері УДФ, який передбачає низку заходів, спрямованих на вдосконалення підготовки бюджетів⁸. Заходи з підготовки бюджетів націлено, головним чином, на подальший розвиток програмно-цільового бюджетування (ПЦБ). У рамках реформи з запровадження ПЦБ планується здійснити важливі заходи зі зміцнення контекстуального зв'язку бюджету з державною політикою та його середньострокового характеру.

15. За поточних обставин встановлення пріоритетності зміцнення ПЦБ може виявитися недоцільним. Міжнародний досвід показує, що зусилля, спрямовані на створення комплексної системи ПЦБ, є дуже ресурсомісткими та вимагають багато часу. За умов збереження суворих вимог до роботи у зв'язку з поточною економічною та фінансовою кризою, а також необхідністю забезпечення бюджетної консолідації визначення ПЦБ як пріоритетного напрямку роботи на короткострокову перспективу може призвести до непотрібного відволікання ключових працівників від виконання нагальніших завдань. Країни на зразок Греції та Кіпру, що зіткнулися з фінансовими труднощами, відклали здійснення реформ з запровадження ПЦБ на майбутнє, коли в загальних рисах будуть досягнуті цілі бюджетної консолідації. Подібний підхід доцільно застосувати й в Україні, додатково узгодивши його зі стратегією впровадження ССБП, якій присвячено наступний підрозділ.

16. Таким чином, рекомендується дотримуватися менш складного та більш практичного підходу з краще визначеними пріоритетами. Головним завданням має стати розвиток ССБП. Основна ідея полягає в тому, що одним із основних завдань влади у сфері бюджетної політики (як передбачено МЕФП) є досягнення бюджетної консолідації на основі заходів в сфері видатків у середньостроковій перспективі. Ключовим інструментом, який сприятиме виконанню цього завдання, покликаний стати ССБП.

⁸ Ця робота все ще триває.

На короткострокову перспективу (від 0 до 6 місяців)

Рекомендація 2.1⁹. Ухвалити постанову уряду про підготовку бюджетного прогнозу на 2015 рік, включаючи (1) систему середньострокових фінансових показників на 2015-2017 роки та (2) граничні розміри видатків для ГРБК (обов'язкові на 2015 рік та індикативні на 2016 і 2017 роки).

Рекомендація 2.2. У зв'язку з наведеною вище рекомендацією надати нові інструкції щодо підготовки бюджетів ГРБК для визначення ними у своїх бюджетних запитах впливу змін, що вносяться в чинні положення згідно зі змінами до державного бюджету, на показники наступних років та економію коштів завдяки впровадженню нових положень.

Рекомендація 2.3. Забезпечити тісну координацію роботи над бюджетними прогнозами на 2015-2017 роки з комплексним планом структурних реформ і раціоналізації видатків у ключових секторах, який планується розробити до кінця вересня.

Рекомендація 2.4. Внести зміни до чинного плану дій у сфері УДФ, спрямовані на реформування підготовки бюджету на основі впровадження ССБП.

С. Впровадження ССБП

Поточна ситуація

17. **Стаття 21 Бюджетного кодексу України визначає правові підстави для розробки прогнозів бюджету на два наступних за плановим бюджетні періоди.** Кодекс передбачає розробку середньострокових бюджетних прогнозів на підставі макроекономічних показників, включаючи, зокрема, номінальний та реальний ВВП, індекси споживчих цін та цін виробників, офіційний обмінний курс гривні в середньому за рік та на кінець року, прибуток підприємств, фонд оплати праці, рівень безробіття, обсяг експорту та імпорту товарів і послуг. Кодекс визначає також коло відповідальних за цю роботу: Мінфін, Мінекономрозвитку та НБУ.

18. **Водночас, це положення кодексу було дотримано лише один раз, коли в рамках процесу підготовки бюджету на 2012 рік було опрацьовано прогнози на 2013 та 2014 роки.** Після 2012 року середньострокові бюджетні прогнози урядом не затверджувалися нібито через відсутність узгодженої та схваленої системи

⁹ Після завершення місії представники уряду повідомили про прийняття 27 серпня 2014 року Постанови про схвалення прогнозів економічного і соціального розвитку України, які загалом відповідають прогнозам, зробленим у рамках програми МВФ, і про те, що ці прогнози було використано під час розробки проекту бюджету на 2015 рік. За словами представників влади вжиті заходи загалом відповідають положенням рекомендацій 2.1 та 2.2.

середньострокових макроекономічних показників. Водночас, згідно з вимогами Мінфіну, ГРБК й надалі розробляють свої бюджетні запити на трирічні строки. Однак за обставин, що склалися, ця вимога виконується суто формально й не справляє суттєвого впливу на річний бюджетний процес.

19. **Стаття 21 Бюджетного кодексу передбачає схвалення урядом прогнозів на другий і третій роки на підставі прийнятого парламентом закону про державний бюджет України на відповідний рік.** Ідея, як здається, полягає в тому, що макроекономічні та макрофінансові прогнози можуть зазнавати змін під час розгляду річного бюджету в парламенті, а ці зміни можуть призводити до необхідності внесення змін у середньострокові бюджетні прогнози. Таким чином, незалежно від обґрунтованості змін, внесених до системи макроекономічних показників, урядові доводиться переглядати середньостроковий бюджетний прогноз із їх урахуванням. І справді, постанови уряду про прогнози показників державного бюджету на 2013 та 2014 роки були затверджені після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік».

20. **Мають місце значні проблеми із застосуванням нинішнього підходу до розробки ССБП.** Зокрема, цей підхід призводить до фрагментації бюджетного процесу, підриває переконливість не лише річного бюджету й середньострокових бюджетних прогнозів, але й ієрархічного процесу, відповідно до якого прогнози визначають рамки, в яких потім ухвалюються рішення щодо бюджету. Крім того, він розширює можливості політичного впливу на процес прогнозування макропоказників. Таке становище поруч із іншими чинниками пояснює причини виникнення суттєвих похибок в прогнозуванні макроекономічних та бюджетних показників на 2012-2013 роки, які, як видно з рисунка 1, вилилися в суттєву розбіжність між плановими та фактичними показниками бюджету.

Рисунок 1. Відхилення прогнозного сальдо
(% ВВП, факт/прогноз)



21. **Незважаючи на відсутність досвіду, на який можна було б спертися, реалізація заходів, рекомендованих на короткострокову перспективу, може закласти надійні підвалини для ведення роботи щодо ССБП.** Саме з цією метою в цьому розділі розглядаються такі питання: (1) стан виконання важливих передумов успішного впровадження ССБП; (2) заходи, необхідні для впровадження системи середньострокових фіскальних показників (ССФП) та її використання як основи ССБП і (3) стратегія впровадження ССБП.

Передумови успішного впровадження ССБП

22. **Ось чотири основних передумови успішного впровадження ССБП:**

(1) переконливий і прогнозований річний бюджет; (2) достовірні середньострокові макроекономічні прогнози; (3) визначені фіскальні цілі та правила та (4) комплексний, уніфікований бюджетний процес, орієнтований «згори вниз». Як показано в таблиці 3, ці передумови наразі не виконуються. Помилки у прогнозуванні як макроекономічних показників, так і сукупних фіскальних показників залишаються значними та підбивають довіру до річного бюджету. Немає чіткого визначення фіскальних цілей або правил, на які спиралася б фіскальна політика, а граничні показники видатків не мають обов'язкового для виконання характеру та застосовуються обмежено.

23. **Програма, що реалізовується за підтримки з боку МВФ, визначає рамки виконання цих передумов у найближчій перспективі.** Ця програма передбачає прогнозування макроекономічних та фіскальних показників з регулярним їх контролем. Дуже важливо, щоб ці показники повною мірою були включені до внутрішнього процесу прогнозування макроекономічних та макрофіскальних показників. Програма також визначає фіскальні цілі й планові показники, на які має спиратися фіскальна політика, а також впровадження обов'язкових до виконання граничних розмірів видатків уже в бюджеті на 2015 рік. Як було показано в попередньому підрозділі, необхідно вчинити дії, зокрема, зі схвалення додаткового бюджету на 2015 рік, а також схвалення нової постанови уряду та нових інструкцій Мінфіну з підготовки бюджету на 2015 рік.

Таблиця 3. Передумови успішного впровадження ССФП

Передумова	Поточний стан	Необхідні дії
Переконаливий річний бюджет	Помилки в прогнозуванні надходжень, видатків і сальдо бюджету залишаються значними, причому ситуація погіршується внаслідок економічної та фінансової кризи, що триває.	<i>У короткостроковій перспективі:</i> Привести річні бюджетні прогнози, в тому числі, на 2014 і 2015 роки, у повну відповідність до фінансальних прогнозів, зроблених у рамках програми, що реалізовується за підтримки МВФ.
Точні середньострокові макроекономічні показники	Помилки в прогнозуванні ВВП залишаються значними, причому ситуація погіршується внаслідок економічної та фінансової кризи, що триває, і незахищеності прогнозу від політичного втручання.	<i>У короткостроковій перспективі:</i> Привести наявні макроекономічні прогнози у повну відповідність до макроекономічних показників, узгоджених у рамках програми, що реалізовується за підтримки МВФ. <i>У середньостроковій перспективі:</i> Забезпечити незалежний нагляд над процесом прогнозування фінансальних показників.
Визначити фінансальні цілі та правила.	Згідно з чинним Бюджетним кодексом відношення боргу до ВВП не може перевищувати 60%; крім того, в основних напрямках бюджетної політики на рік установлюються конкретні цільові фінансальні показники, але вони, фактично, не використовуються як основа фінансальної політики на середньострокову перспективу.	<i>У короткостроковій перспективі:</i> Визначити фінансальні цілі та цільові показники відповідно до положень програми, що виконується за підтримки МВФ. <i>У середньостроковій перспективі:</i> Розглянути можливість установлення в Бюджетному кодексі фінансальних правил і забезпечення їх дотримання після завершення строку реалізації програми, що виконується за підтримки МВФ. Для розробки правил може знадобитися технічна допомога.
Комплексний, уніфікований процес складення бюджету «згори вниз».	Мінфін оприлюднює граничні розміри видатків, але вони стосуються лише поточних видатків і не мають обов'язкового характеру.	<i>У короткостроковій перспективі:</i> Разом із ССФП на 2015 рік затвердити обов'язкові для виконання граничні розміри видатків для всіх видатків на 2015 рік, а також індикативні граничні розміри видатків на 2016 та 2017 роки.

24. У перспективі необхідно буде зробити кроки для ізоляції процесу прогнозування макропоказників від політичного втручання. Цього можна добитися шляхом запровадження незалежного нагляду над процесом прогнозування фінансальних показників. Можуть бути розглянуті різні підходи до цього, включаючи:

(1) утворення фінансової ради з урахуванням відповідного досвіду країн-членів ЄС (який у даний момент може бути недоречним, але міг би бути розглянутий на майбутнє); (2) оприлюднення моделі, що використовується для розробки прогнозів (бажано в контексті підготовки та затвердження Бюджетної стратегії, яка обговорюється нижче), аби дати змогу іншим заінтересованим особам (банкам, дослідним установам тощо) ознайомитися з методиками; та (3) оприлюднення порівнянь урядового прогнозу з іншими незалежними прогнозами (МВФ, ЄК).

Система середньострокових фінансових показників

25. **ССФП лежить в основі розробки достовірної ССБП.** ССФП можна визначити як ковзний перспективний план, який визначає комплексні багаторічні граничні або цільові показники для ключових фінансових показників — заборгованості, фінансування, первинного сальдо, надходжень і видатків — на основі міркувань державної політики відповідно до загальної системи макроекономічних показників. Цей інструмент має критично важливе значення для стратегічного управління бюджетом і закладає підвалини для розподілу ресурсів у рамках підготовки бюджету згідно з ССБП.

26. **Основні напрями бюджетної політики, які оприлюднюються Урядом, як правило, у квітні, не містять у собі ССФП¹⁰.** Основні напрями орієнтовані на наступний бюджетний рік і містять лише інформацію про ключові макроекономічні припущення на зразок приросту ВВП та інфляції та про загальні цільові фінансові показники на зразок бюджетного дефіциту та відношення боргу до ВВП.

27. **Для зміцнення стратегічної та політичної спрямованості бюджету на зміну Основним напрямом бюджетної політики має прийти Бюджетна стратегія.** Саме таку рекомендацію зробила місія ДБП у 2012 році, але ніяких кроків з її реалізації так і не було зроблено. На відміну від нинішніх основних напрямів Бюджетна стратегія повинна містити в собі (1) ССФП та (2) граничні показники сукупних видатків для ГРБК. Можливу структуру Бюджетної стратегії на 2015 рік, яка міститиме в собі ССФП, а також поточний стан джерел інформації, необхідної для її формування, представлено в таблиці 4.

28. **У таблиці 4 продемонстровано наявність значного обсягу інформації, необхідної для розробки Бюджетної стратегії.** Це дає змогу підготувати першу Бюджетну стратегію в контексті постанови уряду про бюджет на 2015 рік, яку рекомендовано прийняти. Окрім Бюджетної стратегії уряд має також затверджувати граничні показники видатків ГРБК. Структура та впровадження граничних показників

¹⁰ Уряд схвалив Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік 16 квітня 2014 року.

видатків детально обговорюються у звіті ДБП за 2012 рік, з яким, за потреби, можна ознайомитися.

Таблиця 4. Можлива структура Бюджетної стратегії

Тема	Стан виконання та джерела інформації
А. Макроекономічний розділ	
Стислий виклад останніх подій і викликів; • визначення цільових показників та основних напрямків державної політики; • згадка про історію досягнення цілей Урядом або його помилок у прогнозуванні за останній час.	Це частково робиться в рамках Основних напрямів бюджетної політики. • потрібно більше інформації про економічну політику; • потрібен розділ, присвячений історії досягнень та поясненню відхилень.
Таблиця прогнозів ключових показників реального, зовнішнього та грошово-кредитного секторів.	На основі показників МЕФП.
Примітка щодо основних ризиків прогнозу та наслідків чутливості ключових економічних показників до змін у припущеннях (наприклад, щодо цін на нафту, економічних перспектив Європи, кількості прибулих туристів).	Підготувати на основі МЕФП та макроекономічних прогнозів Мінекономрозвитку
Стислий виклад «оптимістичного» та «песимістичного» сценаріїв.	Використати МЕФП і провести консультації з експертами програми, що виконується за підтримки МВФ.
Огляд внутрішньої сумісності макроекономічних показників (що підтверджує узгодженість кредитно-грошової та податково-бюджетної політики, а також реалістичність і послідовність прогнозів)	Використати МЕФП і додатково провести консультації з експертами МВФ.
В. Податково-бюджетний розділ	
Виклад останніх подій з наголосом на досвіді виконання (або невиконання) основних цілей та цільових показників державної політики.	Складається Департаментом державного бюджету Мінфіну.
Заява про фінансову стійкість як ключовий чинник макроекономічної стабільності; підводка до викладу всіх цільових фіскальних показників (включаючи коефіцієнти заборгованості та первинного сальдо), а також: • розмір державного сектору (тобто загальний обсяг внутрішніх надходжень — як податкових, так і неподаткових) і бажана середньострокова структура надходжень (співвідношення податкових і неподаткових надходжень; податків з доходів та податків на споживання тощо); • відношення капітальних інвестицій до ВВП; • розмір фонду оплати праці державних установ; • інші ключові цільові фіскальні показники.	Див. вище Це частково робиться в рамках Основних напрямів бюджетної політики. Необхідно додати: ключові агреговані фіскальні показники на період після завершення наступного бюджетного року; очікуваний шлях формування сукупних надходжень та їх структура (планові значення агрегованих та субагрегованих показників доходів); і планові показники основних періодичних видатків (наприклад, фонд оплати праці).
Таблиці та опис результатів прогнозування для базового періоду (з точки зору основних фіскальних агрегатів).	Використати МЕФП і додатково провести консультації з експертами МВФ.
Огляд і таблиця, присвячені величині відриву від планових показників.	Вони мають бути підготовлені Департаментом державного бюджету, щоб

Тема	Стан виконання та джерела інформації
	продемонструвати різницю між сумою, яку уряд має намір зібрати й витратити, та фактичними показниками останніх трьох років.
<p>Основні елементи бюджетної стратегії:</p> <ul style="list-style-type: none"> рішення (та їх обґрунтування) щодо відносних впливів заходів з мобілізації доходів та економії видатків на «закриття розривів» із зазначенням строків реалізації; відомості щодо конкретних заходів з мобілізації доходів та економії видатків, а також щодо їх впливу на платників податків, міністерства, державних службовців та широку громадськість. 	На основі показників МЕФП та проекту змін до бюджету на 2014 рік.
Анотовані схеми з порівнянням основних фінансальних агрегатів, значень базового рівня та активного сценарію, а також короткі примітки для привернення уваги читачів.	Може бути впроваджено з 2016 року.
<p>Пояснення щодо їх впливу на:</p> <ul style="list-style-type: none"> загальний обсяг наявних ресурсів (тобто сукупний розмір видатків) Обов'язкові видатки (наприклад, на соціальні програми, пенсійне забезпечення) Капітальні витрати (загальний обсяг) Процентні виплати Фонд оплати праці Основні регулярні статті видатків, не пов'язані з оплатою праці (загальна вартість товарів і послуг з урахуванням трансфертів та субсидій) — основні напрямки розподілу бюджету. 	Див. вище
Таблиці, схеми та описи «активного» сценарію.	На основі показників МЕФП. У таблицях фінансальних показників (наслідки реалізації сценарію, передбаченого ССФП) підбиваються підсумки проведеної раніше роботи з підготовки бюджету.
С. Фінансальні ризики	
Оцінка макроекономічних ризиків	Необхідно включити сюди обговорення чутливості фінансальних прогнозів до змін в основних макроекономічних припущеннях. На основі показників МЕФП та відомості ризиків, підготовленої Мінекономрозвитку.
Оцінка конкретних ризиків із зазначенням необхідних для їх покриття вимог до резервного фонду; управління активами та зобов'язаннями; державні гарантії; державно-приватне партнерство.	Мінфін та Мінекономрозвитку. Робиться лише частково. Необхідно поширити цю роботу на інші конкретні фінансальні ризики.
Оцінка політичних ризиків і ризиків у сфері безпеки.	На основі відомості ризиків, підготовленої Мінекономрозвитку.
Оцінка ризиків, пов'язаних із державними підприємствами.	Як мінімум, тут необхідно розкрити всі трансферти між урядом та державними підприємствами. Крім того, необхідно коротко описати результати роботи Фонду

Тема	Стан виконання та джерела інформації
	державного майна та галузевих міністерств.
Оцінка фінансових ризиків, пов'язаних з органами місцевого самоврядування.	Інформація про фінансовий стан і показники діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням показників комунальних підприємств. Може знадобитися інформація від Мінрегіону, Асоціації міст України та громад, а також окремих міст (наприклад, Києва).
Фінансові ризики, пов'язані з пенсійним забезпеченням або іншими демографічними факторами.	Для цього знадобиться інформація від Пенсійного фонду України.

Стратегія впровадження

29. **Впровадження ССБП покликане забезпечити досягнення трьох основних цілей: підтримання сталого макроекономічного розвитку, сприяння ефективнішому розподілові ресурсів та заохоченню ефективнішого використання ресурсів.** *По-перше*, як уже відзначалося в попередньому підрозділі, ССФП дає змогу зміцнити сталість державних фінансів на макrorівні. При цьому ССФП лежить в основі розробки повноцінної ССБП. *По-друге*, ССБП підтримує ефективніший розподіл ресурсів у рамках бюджетного процесу більш комплексного характеру. Середньострокова перспектива бюджетних асигнувань могла б допомогти в більш ранньому визначенні фінансових проблем, з якими стикаються ГРБК, та формулюванні відповідної політики, ніж це можливо в умовах типового річного бюджетного процесу. *По-третє*, ССБП, що належним чином функціонує, може сприяти більш ефективному використанню ресурсів, створюючи більш стабільні та прогнозовані умови для планування ГРБК своїх видатків. ССБП з граничними розмірами видатків, установленними на рівні секторів, дає ГРБК змогу краще прогнозувати обсяг доступних їм ресурсів, а отже сприяє багаторічному плануванню.

30. **За обставин, що склалися, зрозуміло, що одночасно досягти всі основні цілі ССБП неможливо.** З огляду на це доцільно застосувати поетапний підхід до впровадження ССБП. У короткостроковій перспективі, включаючи розробку бюджету на 2015 рік, наголос слід робити, насамперед, на досягненні першої цілі: зміцненні сталості державних фінансів на макrorівні, тоді як поточну роботу з питань розробки системи управління показниками діяльності в рамках впровадження ПЦБ на підтримку досягнення решти двох цілей, можливо, слід буде проводити поетапно. Певні конструктивні особливості ССБП: особливий режим поводження зі статтями видатків, бюджетна маржа, правила перенесення асигнувань на наступні періоди та механізми забезпечення підзвітності потребуватимуть подальшого технічного обговорення та підтримки, і на їх реалізацію може знадобитися дещо більше часу (див. звіт ДБП за 2011 та 2012 рік, а також таблицю 5).

Таблиця 5. Конструктивні особливості ССБП

Конструктивна особливість	Рекомендований підхід
Підготовка бюджету	
Граничний розмір сукупних видатків	Установити сукупний граничний розмір на 3 роки та зробити його обов'язковим для виконання після стабілізації ситуації з бюджетом
Граничні розміри видатків у розрізі ГРБК	Запровадити комплексні граничні показники, що охоплюють усі основні видатки та є обов'язковими для виконання у перший рік і мають індикативний характер протягом другого та третього років
Особливий режим для статей видатків з метою зменшення невизначеності	Мають бути визначені окремі статті бюджету, для яких буде встановлено особливий режим, зі встановленням механізму асигнування коштів
Бюджетний процес	
Включення етапу стратегічного бюджетування	Початковим елементом бюджетного календаря має стати схвалення Бюджетної стратегії та граничних розмірів видатків ГРБК у квітні
Система макроекономічних показників	Вона має бути інтегрована з розробкою Бюджетної стратегії
Виконання бюджету	
Суворий і регулярний контроль	Основна увага має приділятися дотриманню граничних розмірів, а не контролю за окремими статтями
Регулярне оновлення середньострокових прогнозів видатків	Актуалізація прогнозів має відбуватися один раз у середині року або двічі на рік
Бюджетна маржа	Необхідно аналізувати обставини, які складаються на початковому етапі, на основі яких мають визначатися розмір і рівень бюджету, а також порядок використання маржі
Правила перенесення на майбутні періоди	Необхідно проводити ретельний аналіз з урахуванням несприятливих наслідків
Багаторічне резервування видатків	Необхідно створити систему реєстрації зобов'язань за некапітальними витратами
Звітність та підзвітність	
Звітність про досягнення граничних розмірів при виконанні бюджету	Підготовка річного звіту щодо дотримання граничних розмірів із зазначенням усіх розбіжностей між багаторічними планами та фактичними видатками
Механізми підзвітності	Необхідно провести аналіз досвіду, накопиченого на початковому етапі, та ухвалити рішення про відповідні механізми

31. **Оптимальним відправним пунктом могла б стати підготовка ССФП як наріжного каменя більш широкої Бюджетної стратегії.** Водночас, потреба в раціоналізації видатків у короткостроковій перспективі диктує необхідність установлення обов'язкових до застосування граничних розмірів видатків на 2015 рік та індикативних розмірів видатків на 2016 та 2017 роки, щоб забезпечити ефективну реалізацію заходів з контролю над витратами. При цьому слід розглянути таку стратегію впровадження:

- схвалити ССФП та граничні розміри видатків на 2015-2017 роки в контексті підготовки бюджету на 2015 рік як перший крок у закладенні підвалин ССБП. ССФП має спиратися на фіскальні цілі, передбачені МЕФП;
- на початку 2015 року внести до ССФП зміни в контексті роботи над Бюджетною стратегією, а також оприлюднити граничні розміри видатків для галузевих міністерств, які мають бути покладені в основу їхніх бюджетних запитів на 2016-2018 роки;
- інтегрувати розробку ССБП в бюджетний календар, починаючи з підготовки бюджету на 2017 рік;
- опрацювати конструктивні особливості ССБП, рекомендовані у звітах ДБП за 2011 та 2012 роки, що обговорюються в цьому розділі нижче, з метою запровадження повноцінної ССБП разом із бюджетом на 2018 рік.

32. Впровадження ССБП справить значний вплив на весь порядок денний реформ у сфері УДФ. У таблиці 5 окреслено основні конструктивні особливості ССБП та подано рекомендації щодо їх можливого врахування, викладені у звітах ДБП за 2011 та 2012 роки, і в цьому звіті. Таким чином, впровадження ССБП має тісно координуватися зі здійсненням інших реформ у сфері УДФ, у тому числі у сферах виконання бюджету, бухгалтерського обліку та звітності.

33. І, нарешті, процес ССБП потребуватиме подальшого інституційного оформлення. Воно диктуватиме необхідність у внесенні змін у Бюджетний кодекс України з метою створення правових підвалин для впровадження ССБП. Чимало конкретних необхідних змін, які стосуються Бюджетної стратегії та граничних розмірів видатків, описано в таблиці 2. Впровадження ССБП може також продиктувати необхідність подальшого зміцнення спроможності Мінфіну з прогнозування макрофіскальних показників.

Рекомендація

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 2.5. Переглянути Бюджетний кодекс для створення правової бази для реформ ССБП.

III. РОЗРОБКА СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ ГРОШОВИМИ КОШТАМИ

A. Огляд і контекст

34. **Загальною метою управління державними грошовими коштами є забезпечення своєчасної наявності грошових коштів для виконання урядом своїх зобов'язань у строк, але за умов, що склалися, цього добитися важко.** Доступ до ринків капіталу є обмеженим, а заворушення, що тривають на сході країни, ускладнюють прогнозування строків та обсягів надходжень і видатків на короткострокову та середньострокову перспективу.

35. **Але навіть за цих обмежень можна вжити заходів, які забезпечать підвищення прогнозованості та доступності грошових коштів на підтримку поточних операцій уряду.** Система управління грошовими коштами може бути вдосконалена заради досягнення кращих результатів за цілою низкою напрямків. Серед них — удосконалення механізмів банківського обслуговування уряду, які й зараз перебувають на досить високому рівні, вдосконалення планування руху грошових коштів, яке зараз здійснюється досить слабо, а також інтеграція операцій управління грошовими коштами та заборгованістю для максимального збільшення ефективності управління фінансовими ресурсами уряду.

B. Механізми банківського обслуговування уряду

36. **Механізми банківського обслуговування уряду загалом відповідають передовій міжнародній практиці, але внесення певних змін до структури рахунків уряду дало б змогу підняти ефективність операцій з управління грошовими коштами.** За своєю структурою Єдиний казначейський рахунок (ЄКР) в НБУ має комплексний характер і охоплює всі урядові органи та соціальні фонди, і при цьому жорстко контролюється Державною казначейською службою України (ДКСУ) згідно з положеннями Бюджетного кодексу¹¹.

37. **Механізми автоматичного перерахування залишків коштів на ЄКР працюють добре, хоча мета існування одного рахунку НБУ в плані рахунків ДКСУ видається незрозумілою.** Це, схоже, вказує на наявність у ДКСУ рахунків в НБУ крім ЄКР¹². Водночас, залишки на переважній більшості субрахунків урядових бюджетних установ у ЄКР перераховуються на консолідований рахунок, що дає змогу

¹¹ Стаття 43 Бюджетного кодексу України, прийнятого у 2010 році

¹² Залишок коштів на рахунку 1122 «Інші рахунки ДКСУ в НБУ» станом на 10 червня 2014 року становив трохи менше 16 млрд гривень (1,3 млрд доларів США) Місії не вдалося з'ясувати призначення цього рахунка. Він може бути пов'язаний із валютними рахунками, про які йдеться нижче, але залишок коштів на ньому не повністю відповідає одержаним із ДКСУ даним про залишки валютних коштів станом на зазначену дату.

використовувати їх для управління загальною ліквідністю системи державного управління. Водночас, ця схема роботи застосовується не для всіх установ.

Управління залишками коштів фондів соціального страхування та Пенсійного фонду

38. **На даний час практикується певна адресність залишків, що зберігаються на субрахунках ЄКР.** Це стосується, головним чином, залишків коштів єдиного соціального внеску. Ці кошти не перераховуються до консолідованого ЄКР, хоча ці рахунки мають значні залишки, які уряд міг би використовувати в цілях управління ліквідністю (станом на 1 червня 2014 року розмір цих залишків становив 6,6 млрд гривень або 553 млн доларів США) за умови дотримання суворих правил перерозподілу коштів на користь соціальних фондів як тільки в цьому виникне потреба (при цьому також необхідно буде забезпечити належне планування руху грошових коштів для забезпечення доступності коштів на консолідованому ЄКР).

39. **Місії дали зрозуміти, що уряд не має законного права позичати зазначені кошти для управління ліквідністю, тому їх залишки, як правило, просто лежать на ЄКР.** Цілком можливо, що деякі з депозитів центральних органів державної влади в комерційних банках, згадані в огляді кредитно-грошової сфери (див. абзац 39), можуть бути пов'язані з намаганням фондів соціального страхування одержати якісь доходи по залишках своїх коштів¹³. Якщо це так, то одним із варіантів могло б стати укладення договорів із фондами соціального страхування та Пенсійним фондом, які передбачали б можливість кредитування ДКСУ за рахунок тимчасово вільних коштів цих фондів у цілях управління грошовими коштами під узгоджену процентну ставку. Очевидно, необхідно буде розробити правила, за якими ДКСУ буде зобов'язана повертати кошти, коли вони знадобляться фондам соціального страхування для виконання зобов'язань. Крім того, для цього будуть необхідні детальні плани руху грошових коштів (див. нижче розділ, присвячений плануванню руху грошових коштів), розроблені фондами соціального страхування, із зазначенням строків надходжень та виплат коштів, щоб казначейство мало змогу забезпечити наявність ресурсів для повернення коштів цим фондам.

Рахунки центральних органів державної влади в комерційних банках

¹³ Попри численні прохання, місії не вдалося з'ясувати, чи мають фонди соціального страхування або Пенсійний фонд рахунки в комерційних банках. Оскільки Пенсійний фонд регулярно позичає у ДКСУ кошти на фінансування своїх поточних зобов'язань, малоймовірно, що на даний час він має на своєму рахунку значні залишки коштів, але ситуація може змінитися, коли почнуть діяти заходи з реформування пенсійної системи, спрямовані на підвищення її фінансової життєздатності.

40. **Огляд кредитно-грошової сфери дав підтвердження того, що деякі центральні органи державної влади мають депозити в комерційних банках попри всі запевнення в протилежному.** І хоча суми цих депозитів не надто великі у відносному вираженні і становили в період з червня 2013 року по травень 2014 року близько 4 млрд гривень (341 млн доларів США)¹⁴ (див. таблицю 1), сама їх наявність є ознакою неповної прозорості рахунків, які контролюються органами державної влади в комерційних банках. ДКСУ зазначила, що ці кошти можуть бути пов'язані з валютними рахунками розпорядників коштів державного бюджету в комерційних банках, оскільки ЄКР ведеться в національній валюті, а ГРБК для здійснення видаткових операцій потрібні валютні рахунки. Це, однак, не пояснює внесені на депозити суми повною мірою. Станом на 1 квітня 2014 року залишки коштів на валютних рахунках у комерційних банках становили 1 млрд гривень (85 млн доларів США)¹⁵, тоді як залишки коштів у комерційних банках наприкінці березня 2014 року становили 3,6 млрд гривень (306 млн доларів США) (таблиця 6).

41. **Навіть якщо основна частка цих депозитів припадає на валютні рахунки, незрозуміло, навіщо ГРБК потрібні валютні рахунки саме в комерційних банках.** ДКСУ повинна мати можливість придбавати іноземну валюту за заявками ГРБК, якщо така потреба існує, та списувати еквівалентні суми в національній валюті з їхніх рахунків у ЄКР. Це було б набагато ефективніше та взагалі усунуло б потребу в існуванні цих рахунків, якими б незначними не видавалися залишки коштів на них зараз.

Таблиця 6. Рахунки сектору державного управління в комерційних банках, червень 2013 року — 14 травня 2014 року

	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень
	ь	ь	ь	ь	ь	д	ь	ь	й	ь	ь	ь
Центральні органи влади	4 420	4 878	4 413	4 504	5 058	4 552	2 761	2 843	3 505	3 560	3 645	3 248
Місцеві органи влади	1 064	1 034	1 001	1 061	1 147	1 064	189	195	157	169	145	199
Разом	5 484	5 912	5 414	5 565	6 206	5 615	2 950	3 038	3 661	3 729	3 790	3 447

Джерело: грошово-кредитна статистика НБУ

42. **Водночас, схоже, що ДКСУ також може тримати певні кошти на комерційних рахунках.** План рахунків ДКСУ вказує також на те, що на 10 червня 2014 року залишок коштів на рахунку 1222 становив 1,4 млрд гривень (123 млн

¹⁴ Джерело: грошово-кредитна статистика НБУ — http://www.bank.gov.ua/control/en/publish/category.jsessionid=1AE064CAB4A3FBB3A0A1256E5F524213?cat_id=8782107

¹⁵ Джерело: Державна казначейська служба

доларів США), які зберігалися в комерційних банках, а на рахунку 1224 також обліковувалися залишки коштів у розмірі 527 млрд гривень (62 млн доларів США), що зберігалися в комерційних банках¹⁶. Щоб забезпечити доступність усіх бюджетних коштів для управління ліквідністю, ДКСУ має провести розгляд своїх рахунків на предмет консолідації на ЄКР рахунків решти органів влади.

Валютні рахунки в НБУ

43. **Чинна практика «захисту» депозитів в іноземній валюті в НБУ підлягає перегляду заради кращого задоволення потреб оперативного управління ліквідністю.** Значні залишки коштів в іноземній валюті, що зберігаються на депозитах в НБУ, призначені для виконання зобов'язань в іноземній валюті та, зокрема, погашення заборгованості, вираженої в іноземній валюті. Попри зрозуміле небажання здійснювати конвертацію залишків коштів в іноземній валюті в гривню за умов необхідності виконання значних зобов'язань в іноземній валюті (станом на кінець червня 2014 року розмір коштів на депозитах в іноземній валюті був достатнім для погашення заборгованості в іноземній валюті протягом двох місяців), зберігання цих коштів в НБУ без нарахування на них процентів за умов нормування грошових коштів при виконанні бюджету видається недоцільним. Було б доцільніше продати валютні кошти НБУ, який міг би включити їх до складу резервів і хоча б частково використовувати їх для управління ліквідністю органів державної влади. Ці валютні кошти дали б змогу суттєво збільшити розмір ресурсів, доступних для управління ліквідністю.

44. **Будь-які кроки з конвертації залишків коштів в іноземній валюті мають супроводжуватися суттєвим зміцненням наявної спроможності здійснювати прогнозування руху грошових коштів.** Для забезпечення наявності достатнього розміру ресурсів у гривнях для придбання іноземної валюти, необхідної для погашення заборгованості в іноземній валюті у встановлений строк та виконання зобов'язань в іноземній валюті, потрібне точне планування руху грошових коштів (див. розділ С). Крім того, для забезпечення обізнаності НБУ про всі майбутні заявки на придбання іноземної валюти для фінансування таких зобов'язань необхідно налагодити тісну взаємодію з НБУ.

Рахунки місцевих органів влади в ЄКР

¹⁶ За даними ДКСУ за рахунком 1222 обліковуються кошти на інших рахунках у банках, а за рахунком 1224 — рахунки установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, в банках. (Наказ ДКУ №326 від 11 серпня 2008 року).

45. **Дефіцит ліквідних коштів на ЄКР спричиняє труднощі місцевим органам влади, оскільки вони тримають свої рахунки, головним чином, у ДКСУ.** Місцеві органи влади зобов'язані вносити на рахунки в ДКСУ свої власні надходження на додачу до трансфертів від центральних органів влади. Ці кошти використовуються ДКСУ для фінансування поточних потреб у ліквідності на консолідованому рахунку, що, в принципі, не тягне за собою проблем, якщо кошти надаються місцевим органам влади тоді, коли вони потрібні для виконання ними своїх зобов'язань. Водночас, ДКСУ часто (особливо за ситуації, що склалася) не має змоги відшкодувати місцевим органам влади кошти тоді, коли їм необхідно погасити зобов'язання за рахунок власних надходжень.

46. **Недоступність власних надходжень для місцевих органів влади має подвійний ефект:** (1) вона усуває стимули для залучення власних надходжень місцевими органами влади та (2) обмежує їх здатність планувати й виконувати бюджети на основі власних прогнозів, що також сприяє накопиченню заборгованості. Головним джерелом цієї проблеми є обов'язковість фінансування ДКСУ захищених статей витрат, оскільки брак реалізму на стадії бюджетного планування усуває можливість здійснення будь-яких неперіоритетних видатків, включаючи ті з них, які фінансуються за рахунок власних надходжень місцевих органів влади. Удосконалення планування руху грошових коштів та контроль за резервуванням коштів (див. розділ С) також можуть сприяти зменшенню гостроти цієї проблеми та забезпеченню наявності ресурсів для виконання зобов'язань на всіх рівнях влади при настанні такої потреби.

47. **Місцеві органи влади в минулому мали доступ до короткострокових і середньострокових позик від ДКСУ на покриття касових розривів своїх бюджетів.** Такі позики традиційно пропонувалися для покриття касових розривів, викликаних нереалістичністю бюджетів та проблемою недофінансування обов'язків, делегованих місцевій владі, що фінансуються за рахунок трансфертів від центральної влади. Передбачено два види таких позик: короткострокові позики підлягають погашенню протягом бюджетного року, а середньострокові можуть бути погашені після закінчення бюджетного року. У випадку короткострокових позик ДКСУ самостійно відраховує непогашені суми зі своєї частки надходжень для забезпечення погашення, але заборгованість за середньостроковими позиками мала тенденцію до зростання, особливо протягом кількох останніх років (рисунки 2): станом на середину 2014 року заборгованість становила близько 9,5 млрд гривень (810 млн доларів США або 0,6% ВВП).

48. **Позики часто надаються для того, щоб компенсувати недофінансування делегованих згідно з законом обов'язків, що підлягають фінансуванню за рахунок трансфертів з державного бюджету.** Зростання заборгованості вказує на рівень недофінансування діяльності місцевої влади центральними органами влади.

Рисунок 2. Середньострокові непогашені позики місцевим органам влади, з 2009 року по червень 2014 року (тис. грн.)



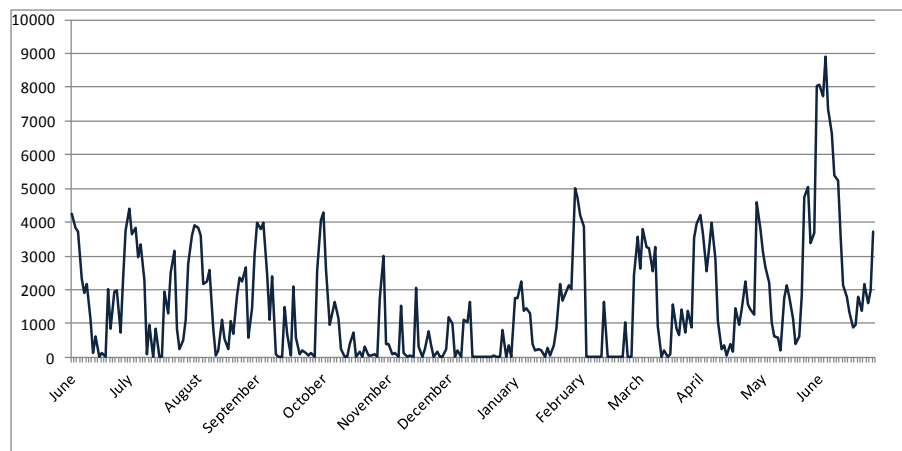
49. **Суттєве значення має той факт, що у 2014 році темпи надання та погашення таких позик істотно зменшилися після стрімкого зростання у 2013 році.** Причиною цього, ймовірно, є брак ресурсів для надання таких позик у ДКСУ з огляду на складну ситуацію з ліквідністю та неспроможність місцевих органів влади погашати позики, але це не означає, що проблему недофінансування було розв'язано. Ця ситуація може призвести до стрімкого накопичення простроченої заборгованості, якщо місцеві органи влади не матимуть доступу до фінансування й не буде здійснено терміновий перегляд розміру субсидій, що надаються місцевим органам влади, для приведення їх у відповідність до очікуваного рівня надання послуг у тих сферах, які делеговано місцевій владі.

Зниження волатильності залишків коштів урядових органів

50. **Залишки коштів уряду на ЄКР є мінливими.** Вони часто падають до нуля у середині місяця, коли настає строк здійснення багатьох видатків. Надходження, з другого боку, надходять ближче до кінця місяця (див. рахунок 3). Невідповідність строків надходжень і виплат може з часом бути зменшена, якщо вжити заходів до узгодження строків одержання надходжень і здійснення видатків, забезпечивши відповідність строків значних виплат (наприклад, заробітної плати) строкам великих надходжень.

51. **На забезпечення узгодженості строків здійснення видатків та одержання надходжень знадобиться час.** Це неможливо зробити сходу, але вжиття відповідних заходів має стати одним із елементів середньострокової стратегії зниження волатильності ЄКР. Це також допоможе НБУ управляти ліквідністю системи, оскільки чим нижчою є волатильність залишків коштів органів державної влади на ЄКР, тим менші інтервенції доводитиметься робити НБУ для стерилізації наслідків діяльності уряду на ринку.

**Рисунок 3. Середньоденний консолідований залишок коштів на ЄКР,
червень 2013 р. — червень 2014 р.
(млн грн.)**



Рекомендації

На короткострокову перспективу (1 - 6 місяців):

Рекомендація 3.1. ДКСУ має опитати всі центральні органи влади на предмет наявності у них рахунків у комерційних банках і вжити заходів до їх раціоналізації, якщо з'ясується, що вони призначені для управління власними надходженнями цих органів або іншими коштами. ДКСУ має також провести перегляд власних рахунків на предмет їх необхідності.

Рекомендація 3.2. Закрити валютні рахунки розпорядників бюджетних коштів у комерційних банках. На ДКСУ має бути покладено обов'язок закуповувати іноземну валюту за заявками розпорядників для виконання ними своїх валютних зобов'язань, і зараховувати еквівалентні суми в національній валюті на рахунки цих органів у ДКСУ.

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 3.3. Після зміцнення спроможності у сфері планування руху грошових коштів ДКСУ має запровадити офіційний механізм залучення тимчасово вільних коштів фондів соціального страхування на ЄКР для управління ліквідністю. Для цього знадобляться офіційні угоди про забезпечення доступу фондів соціального страхування до цих коштів у разі необхідності та детальні плани руху грошових коштів як державного бюджету, так і фондів соціального страхування.

Рекомендація 3.4. Мінфін та ДКСУ мають вивчити практику утримання великих сум на валютних рахунках НБУ для погашення заборгованості в майбутньому. Валютні надходження (в тому числі, вибірки заборгованості) мають автоматично конвертуватися в національну валюту та розміщуватися на ЄКР для використання в

управлінні грошовими коштами. Відповідна політика має бути запроваджена лише після розвитку належної спроможності у сфері прогнозування руху грошових коштів у поєднанні з впровадженням формалізованого процесу інформування НБУ про майбутні потреби уряду в купівлі іноземної валюти, щоб дати НБУ змогу надавати валютні кошти при виникненні потреби в них.

Рекомендація 3.5. Мінфін має визначити рівень впливу недостатньої ліквідності ДКСУ та обумовленої нею нездатності надавати позики місцевим органам влади на спроможність цих органів надавати передбачені законом обов'язкові послуги. Для запобігання стрімкому накопиченню заборгованості необхідно буде провести розгляд послуг, що надаються місцевими органами влади та фінансуються за рахунок трансфертів від центральної влади, щоб забезпечити відповідність рівня обслуговування наявному розмірові ресурсів (тобто наявним трансфертам).

С. Планування руху грошових коштів

52. Прогнозування руху грошових коштів в Україні є відносно простим процесом і має на меті задоволення дуже короткострокових нагальних потреб у грошових коштах. На даний час ДКСУ складає тижневий прогноз залишків грошових коштів на наступний місяць. Ці прогнози використовуються Департаментом державного бюджету та Департаментом боргової та міжнародної фінансової політики для планування виконання бюджету та розробки стратегій емісії боргових інструментів. Місячні фінансові плани галузевих міністерств також розробляються на початку бюджетного року після затвердження бюджету, але протягом року ці плани не оновлюються. Підрозділу, який відповідав би за розробку та актуалізацію прогнозів більш довгострокового характеру, не існує.

53. Розробка достовірних прогнозів руху грошових коштів є передумовою будь-якої успішної стратегії управління грошовими коштами. Період прогнозування необхідно збільшити хоча б до шести місяців, але в ідеалі він мав би становити не менше дванадцяти місяців (уряди деяких країн — наприклад, Франції — прогнозують щоденний рух грошових коштів на один рік уперед). Цей період є еквівалентним строкам здійснення компенсаційних заходів для залучення фінансування протягом періодів дефіциту грошових коштів. Такі заходи можуть набувати форми коригування програми емісії облігацій або емісії боргових зобов'язань у цілях управління короткостроковою ліквідністю. Розвиток ефективної спроможності здійснювати прогнозування та контроль має спиратися на такі елементи:

- Базу даних фактичних щоденних потоків грошових коштів як засіб визначення закономірностей для моніторингу. Фактичні потоки грошових коштів слід ретельно відстежувати на відповідність профілям відповідних відомств і вивчати випадки суттєвих розбіжностей для вдосконалення процесів прогнозування.

- Потоки інформації від розпорядників бюджетних коштів до тих, хто відповідає за управління грошовими коштами. Підготовку короткострокових прогнозів руху грошових потоків неможливо здійснювати ефективно в центрі, ігноруючи при цьому знання тих бюджетних установ, які є ближчими до лінії взаємодії між урядом та іншими секторами. Бюджетні установи є оптимальним джерелом інформації про відхилення фактичних грошових потоків від бюджету.
- Мережа контактів телефонного та електронного зв'язку з головними розпорядниками коштів, що має використовуватися для розробки прогнозів та контролю над поточним рухом коштів.

54. В ідеальному світі ефективні системи управління грошовими коштами забезпечують поденне прогнозування руху грошових коштів на ЄКР та відстежування змін майже в реальному часі. Простого технічного розв'язання, яке забезпечило б роботу в такому режимі, не існує. Загалом, було з'ясовано, що економетричні методи непридатні для формування денних або місячних прогнозів: їх завдання полягає у прогнозуванні річних або квартальних агрегатів, які використовуються як обмеження або квота. Денні або місячні прогнози формуються на основі поєднання обізнаності про конкретні грошові потоки, історичних відомостей про закономірності цих потоків, інформації від розпорядників бюджетних коштів і суджень про наслідки недавніх змін у політиці або адміністративних правилах. Часто має місце різниця між прогнозами надходжень та видатків, за які відповідає той, хто здійснює контроль над виконанням бюджету або отриманням надходжень, та прогнозами заборгованості та інших фінансових операцій, за які відповідають ті, хто керує грошовими потоками та заборгованістю.

55. Досвід різних країн вказує на доцільність почати роботу з приблизних місячних прогнозів з поступовим підвищенням їх якості та наближенням до тижневих, а врешті-решт — і денних прогнозів. Процес такого типу не потребує застосування просунутих методів моделювання. Закономірності руху грошових потоків можна вивчати, наприклад, шляхом побудови окремих часових рядів за даними різних років для виявлення сезонності. Чимало видатків і надходжень уряду, а також змін у залишках грошових коштів піддаються значним та цілком прогнозованим сезонним змінам. Не менш важливим є:

- виявлення ключових контактних осіб на рівні спеціалістів відповідних підрозділів розпорядників бюджетних коштів, які зможуть надавати необхідну інформацію;
- висунення формальних вимог для забезпечення подання та актуалізації профілів;
- підкріплення цих вимог неформальними механізмами, які забезпечують завчасне інформування тих, хто управляє рухом грошових коштів, про будь-які

суттєві зміни. Такі зміни мають повідомлятися не лише до настання дня, що розглядається, але й у самий цей день, щоб забезпечити можливість вжиття компенсаційних заходів або тими, хто управляє рухом грошових коштів, або НБУ.

56. Основну увагу необхідно приділяти тим сумах, які є великими за розміром, коливаються в широких межах і є найменш прогнозованими. Наприклад, у Великій Британії найбільш докладна інформація надходить із 15 департаментів, на які, взяті разом, припадає більш ніж 80% витрат уряду.

57. Окрім проведення навчання для бюджетних установ для забезпечення формування достовірних та актуальних прогнозів Мінфін має розвивати спроможність у сфері формування та аналізу планів руху грошових коштів. Попри те, що технічна допомога може допомогти в налагодженні моделювання та забезпечити первинне навчання фахівців Мінфіну, ДКСУ та розпорядників бюджетних коштів, для роботи з аналізу прогнозів та підвищення їх достовірності потрібні невинні зусилля та координація діяльності всіх урядових органів. Для ефективного планування руху грошових коштів та активного управління грошовими коштами знадобиться група з управління рухом грошових коштів у складі, як мінімум, шести штатних працівників.

58. Слід ретельно обдумати, де саме має бути утворений цей підрозділ. На сьогоднішній день, як зазначено вище, ДКСУ складає дуже короткострокові прогнози грошових потоків і, в теорії, їй можна було б доручити розробку більш довгострокових (піврічних - річних) прогнозів, якими могли б користуватися всі основні заінтересовані особи, включаючи Департамент державного бюджету та, зокрема, Департамент боргової та міжнародної фінансової політики (див. наступний розділ) для ухвалення рішень щодо фінансування та планування виконання бюджету впродовж бюджетного року. Водночас, ДКСУ може не мати тих інформаційних мереж, які є необхідними для одержання детальних даних від галузевих міністерств та органів доходів і зборів щодо змін в обсягах надходжень і видатків протягом року. Таким чином, доцільно було б утворити підрозділ з планування руху грошових коштів у Мінфіні, який має змогу вимагати надання такої інформації та в якому простіше сформувати відповідну мережу. Відповідне рішення слід ухвалювати з урахуванням здатності відповідного державного органу сформувати таку мережу.

Рекомендації

На короткострокову перспективу (1 - 6 місяців):

Рекомендація 3.6. Утворити в Мінфіні або ДКСУ підрозділ з планування руху грошових коштів для розробки детальних планів руху грошових коштів, призначених для використання ключовими заінтересованими особами, включаючи ДКСУ,

Департамент державного бюджету та Департамент боргової та міжнародної фінансової політики.

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 3.7. Знизити волатильність ЄКР шляхом узгодження строків значних надходжень і видатків.

D. Інтеграція з управлінням боргом

59. **Операції з управління державним боргом на даний час не координуються з потребами в грошових коштах.** План залучення коштів на рік, котрий регулярно оновлюється, що є цілком зрозумілим за умов, що склалися, орієнтується на графік погашення заборгованості, а не на потреби уряду в коштах. Така ситуація є цілком звичайною. Цілі управління грошовими коштами та управління боргом в уряді часто, як здається, суперечать одні одним. Ті, хто управляє рухом грошових коштів, намагаються забезпечити наявність коштів для фінансування повсякденної діяльності при якнайнижчій вартості для уряду, тоді як ті, хто управляє заборгованістю, намагаються забезпечити належну реалізацію планів залучення коштів урядом згідно зі встановленими вимогами. Водночас, у часи дефіциту ліквідності (та й узагалі) дуже важливо узгоджувати емісію боргових інструментів із потребами уряду в грошових коштах.

60. **У багатьох країнах короткострокові боргові інструменти типу ОВДП застосовуються, як правило, для операцій з управління грошовими коштами, тоді як більш довгострокові інструменти призначені для операцій з управління боргом.** Поточна програма емісії ОВДП не повною мірою узгоджена з профілем грошових потоків операцій уряду. Причиною цього є, насамперед, відсутність достовірних планів руху грошових коштів на достатньо довгий строк, які давали б тим, хто управляє боргом, можливість розробити програму емісії короткострокових боргових інструментів, що відповідала б профілеві потреб уряду в грошових коштах.

61. **Управління ресурсами уряду зараз розпорошено між Мінфіном та ДКСУ, причому обидва цих органи переслідують різні (а часто й суперечливі) цілі, відповідно, з управління боргом та управління рухом грошових коштів.** У багатьох розвинутих країнах утворено єдиний інтегрований орган з управління фінансовими ресурсами уряду, котрий опікується задоволенням потреб уряду в залученні коштів та здійсненні короткострокових інвестицій. У багатьох розвинутих країнах це завдання покладається на орган з управління боргом (зокрема, у Франції, Ірландії, Великій Британії та Швеції). Інтеграція операцій з управління рухом грошових потоків та управління боргом підвищує ймовірність узгодження стратегій емісії та інвестування.

62. **Постанова Кабміну дозволяє ДКСУ придбавати ОВДП для розміщення тимчасово вільних коштів, але таке рішення не є оптимальним для управління фінансовими ресурсами уряду¹⁷.** Якщо взяти до уваги транзакційні витрати, то недоцільно, коли один урядовий орган здійснює емісію ОВДП, а інший купує їх як інвестиційний інструмент.

63. **Більш раціональним підходом було б покладання відповідальності за управління залишком коштів на ЄКР на єдиний орган управління (у даному випадку — на той, який управляє боргом).** У такому разі цей орган міг би нести відповідальність за забезпечення врахування в планах емісії ОВДП потреб уряду в грошових коштах та їх коригування з метою оптимізації розміру залишків грошових коштів на ЄКР. Це дало б змогу звільнити орган управління рухом грошових коштів від необхідності розглядати можливість купівлі державних цінних паперів для інвестування тимчасово вільних коштів. На орган управління боргом можна було б покласти відповідальність за забезпечення постійного підтримання мінімального залишку коштів на рахунку, який дає ДКСУ змогу здійснювати свої функції з оплати та розподілу.

64. **Попри те, що ідея активного управління рухом готівкових коштів може видатися дещо недоречною в період нормування грошових коштів, є кілька аргументів на користь того, щоб запровадити таку політику якомога раніше, а не згодом.** На додачу до покладення на орган управління боргом обов'язку забезпечувати відповідність стратегії емісії ОВДП потребам у грошових коштах, цей підхід створить для нього стимули вимагати якіснішої інформації про касовий залишок, що охоплює довший період. Для повсякденного моніторингу розміру залишків грошових коштів у системі, однак, знадобиться підвищити якість та розширити часовий обрій існуючих прогнозів руху грошових коштів, а також доступ до системи ДКСУ.

Рекомендації

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 3.8. Інтегрувати операції з управління грошовими коштами та боргом у Департаменті боргової та міжнародної фінансової політики, поклавши на нього відповідальність за управління залишками.

¹⁷ Постанова КМУ № 65; стаття 12 Бюджетного кодексу України (2010 року) також передбачає можливість розміщення тимчасово вільних коштів у державних цінних паперах.

IV. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ТА ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ

A. Виконання бюджету

Поточна ситуація

65. **За контроль над виконанням бюджету відповідає Державна казначейська служба України (ДКСУ).** ДКСУ — це незалежний орган, діяльність якого спрямовується та координується через Мінфін. ДКСУ здійснює обслуговування операцій з виконання державного бюджету за дорученнями розпорядників бюджетних коштів. Крім того, ДКСУ контролює виконання бюджету при здійсненні таких операцій і формує звітність про виконання бюджету. ДКСУ має центральний апарат у Києві, 27 головних управлінь у кожній із 24 областей (а також у містах Києві та Севастополі, і в Автономній Республіці Крим), а також 633 управління. Загальна чисельність працівників служби становить 16 тисяч осіб.

66. **Діяльність ДКСУ здійснюється з використанням розробленої на її замовлення системи інформатизації «Е-КАЗНА».** Ця система була розроблена за підтримки Світового банку та впроваджена за підтримки МВФ. У минулому використовувалися окремі системи для роботи з надходженнями та видатками, але їх нещодавно було об'єднано в «єдину» систему. Програма функціонує на децентралізованій основі в підрозділах ДКСУ на всіх трьох рівнях; у ній організовано обмін даними між базами даних районних управлінь та головних управлінь в областях, а також між головними управліннями та центральною базою даних у центральному апараті ДКСУ. Усі головні розпорядники бюджетних коштів мають власні системи бухгалтерського обліку. Ці системи не мають безпосереднього підключення до системи «Е-КАЗНА». У минулому це тягло за собою необхідність ініціювання та реєстрації всіх операцій на сайті ДКСУ, але вже розпочалося впровадження систем неавтоматизованого обміну даними між ДКСУ та її клієнтами.

67. **ДКСУ має безпосереднє підключення до системи електронних платежів (СЕР НБУ).** Наявність доступу до системи міжбанківських розрахунків дала ДКСУ змогу проводити електронні операції зі збирання доходів державного бюджету та обробки платежів. Завдяки цьому майже всі доходи надходять шляхом переказу коштів комерційними банками, які виконують агентські функції; практично всі платежі здійснюються з використанням електронних систем (96%).

68. **Бюджетна класифікація здійснюється в розрізі адміністративних підрозділів, програм та економічної класифікації.** Функціональна класифікація застосовується для підготовки бюджету та формування звітності, але не використовується для контролю над виконанням бюджету. Економічна класифікація є досить докладною та відповідає економічній класифікації GFS (Статистики державних фінансів) на рівні 4 знаків (але не повною мірою відповідає системі GFSM 2001).

Зокрема, затверджений бюджет за програмою на рівні розпорядника бюджетних коштів має статтю економічної класифікації «оплата електроенергії», котра входить до складу «комунальних послуг», а вони — до складу «товарів і послуг». Виконання бюджету контролюється на такому рівні деталізації, що розпорядники не мають змоги витратити на придбання електроенергії більше, ніж передбачено відповідним кошторисом.

69. Засоби контролю обмежують перерозподіл коштів у структурі затвердженого кошторису. Різні органи можуть звертатися по дозволи на перерозподіл коштів за затвердженими кошторисами між різними групами економічної класифікації видатків бюджету та між програмами. Мінфін надає дозволи на будь-який перерозподіл коштів між операційними категоріями видатків бюджету, а Кабмін та Комітет з питань бюджету Верховної Ради України затверджують пропозиції щодо перерозподілу асигнувань між програмами та/або між операційними видатками та видатками бюджету розвитку в межах програми. Перерозподіл бюджету між розпорядниками бюджетних коштів вимагає внесення змін до Закону України про Державний бюджет на відповідний рік, оскільки для цього необхідно внести зміни до асигнувань. Департамент державного бюджету Мінфіну відповідає за управління перерозподілами і повідомляє ДКСУ про затверджені ним корективи.

70. Після затвердження бюджету здійснюється розподіл затверджених коштів згідно з помісячними планами використання бюджетних коштів. Стаття 23 Бюджетного кодексу України передбачає подання розпорядниками бюджетних коштів пропозицій щодо строків здійснення видатків відповідно до їхніх зобов'язань («розпис»). У випадку розпорядників, які беруть участь у програмно-цільовому бюджетуванні, ці плани повинні відповідати затвердженому «паспортові» програми, в якому містяться різні відомості щодо мети програми та докладні плани здійснення видатків. ДКСУ щомісяця виділяє бюджетні асигнування для здійснення видатків згідно з розписом. Якщо розпорядники бюджетних коштів мають територіальні підрозділи (наприклад, обласні), то такі розпорядники подають у ДКСУ пропозиції щодо розподілу асигнувань між своїми підрозділами.

71. Бюджет містить «захищені» статті видатків, до яких застосовується особливий режим виділення бюджетних коштів. Захищені видатки, передбачені статтею 55 Бюджетного кодексу України, включають оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; придбання медикаментів та підготовку кадрів вищими навчальними закладами. Видатки за захищеними статтями виділяються ДКСУ помісячно згідно з розписом. Виділення коштів за незахищеними видатками здійснюється не автоматично згідно з розписом, а з урахуванням наявності коштів на ЄКР. Розподіл коштів між незахищеними статтями здійснюється щотижня.

72. **Бюджет розподіляється на загальний і спеціальний фонди, причому цей розподіл впливає на виконання бюджету.** Загальний фонд являє собою усі надходження, за рахунок яких фінансуються планові видатки органів державного управління, які не віднесено до видатків спеціального фонду. До спеціального фонду належать цільові кошти, певні власні надходження, діяльність донорів і деякі запозичення. Для спеціального фонду встановлено безпосередній зв'язок між розмірами доходів та видатків: розмір видатків, зазвичай, не може перевищувати розміру доходів, а самі видатки мають цільове призначення. Таким чином, виділення затверджених асигнувань зі спеціального фонду державного бюджету залежить від часу надходження відповідних коштів.

73. **Здійснюється певний контроль бюджетних зобов'язань: розпорядники бюджетних коштів зобов'язані вносити в систему ДКСУ суми рахунків, одержаних ними при виконанні бюджету.** Передбачено процедури електронного обміну даними щодо таких зобов'язань між ДКСУ та розпорядниками бюджетних коштів. ДКСУ здійснює бюджетний контроль за цими зобов'язаннями та не передбачає ніяких асигнувань, які перевищують установлений обсяг.

74. **Видатки ініціюються ДКСУ та контролюються на відповідність затвердженому бюджету.** Розпорядники бюджетних коштів ініціюють здійснення видатків, подаючи в управління казначейської служби відповідні документи. Управління перевіряє документи на дійсність, наявність повноважень у особи, що їх затвердила, підтверджує відповідність класифікації видатків та відповідність суми виділеним асигнуванням. Якщо в системі казначейської служби зазначено зобов'язання, то здійснюється контроль видатків на відповідність цьому зобов'язанню.

Проблеми, що потребують розв'язання

75. **Порядок здійснення контролю фінансування на відповідність бюджету є основним слабким місцем чинного процесу виконання бюджету.** Постанова Кабміну №404, як здається, прямо дозволяє розпорядникам бюджетних коштів залучати позики для фінансування капітальних видатків понад обсяги встановлених бюджетних призначень. Крім того, практика кредитування казначейською службою регіональних органів влади передбачає передання коштів із державного бюджету в місцеві бюджети за відсутності відповідних призначень. Простіше кажучи, всі виплати, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, мають бути передбачені бюджетними призначеннями, а наявність ЄКР ніяк не усуває необхідності дотримання цієї вимоги. Ця практика надання коштів за відсутності призначень порушує основоположні принципи належного управління державними фінансами, які передбачають здійснення видатків лише в тому разі, якщо їх затверджено в бюджеті. Цей самий принцип закріплено і в Конституції України.

76. **На вади в діяльності ДКСУ вказує значна прострочена заборгованість, накопичена протягом поточного періоду незапланованих фінансово-бюджетних диспропорцій.** З огляду на низький залишок коштів на ЄКР ДКСУ оплачує не всі рахунки, подані на оплату розпорядниками бюджетних коштів. Станом на червень 2014 року заборгованість склала 4,18 млрд гривень (0,3% ВВП). Ця заборгованість являє собою суму рахунків, внесених до системи ДКСУ як зобов'язання, але не оплачених. Склад цієї заборгованості представлено в таблиці 7. Ця сума включає лише заборгованість за незахищеними статтями видатків, а отже може бути заниженою в порівнянні зі справжнім обсягом простроченої заборгованості: за неофіційними даними існують неоплачені рахунки за захищеними статтями, котрі не зареєстровано в системі ДКСУ. Загальний обсяг заборгованості, включаючи невикладене бюджетне відшкодування ПДВ, становить 7,8 млрд гривень.

77. **Головною функцією ДКСУ є забезпечення належного обсягу коштів для оплати видатків, затверджених у бюджеті.** У довгостроковій перспективі ключовим елементом розв'язання цієї проблеми є забезпечення реалістичності видаткової частини бюджету з урахуванням достовірних прогнозів надходжень (див. главу ІІІ). Додатковим елементом розв'язання проблеми заборгованості є зміцнення практики управління грошовими коштами, головною метою якого є забезпечення достатньої ліквідності для виконання всіх платіжних зобов'язань (див. главу ІІІ). Тим не менш, нинішня криза вказує також на необхідність розширення можливостей уряду в управлінні темпом взяття бюджетних зобов'язань протягом року.

Таблиця 7. Накопичені прострочені платежі станом на 28 червня 2014 року
(млн грн.)

Державний бюджет	1 715,7
Загальний фонд	378,1
Спеціальний фонд	1 337,6
Місцеві бюджети	2 430,9
Загальний фонд	941,7
Спеціальний фонд	1 489,2
Фонди соціального страхування	34,2
Фонд страхування на випадок безробіття	31,7
Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	2,1
Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	0,4
Загальний розмір прострочених платежів	4 180,8

Джерело: Мінфін

78. **Нинішній процес асигнування коштів не є ефективним в обмеженні темпу взяття зобов'язань.** Під час нинішньої кризи уряд видавав внутрішні розпорядження про скорочення видатків шляхом скасування певних закупівель, а також неоплати рахунків-фактур, одержаних у зв'язку з закупівлями за незахищеними статтями.

Водночас, для управління виконанням бюджету з метою уникнення накопичення заборгованості в часи низької ліквідності ЄКР потрібен більш системний підхід.

79. Для забезпечення ефективності контролю над виконанням бюджету та управління грошовими коштами необхідно запровадити контроль за резервуванням коштів. Резервування — це рішення про виділення певного обсягу бюджетних коштів на конкретну мету, ухвалене керуючим програми. Наприклад, оформлення керуючим заявки на закупівлю кодр для лікарні є резервуванням бюджетних коштів. Резервування коштів вказує на намір взяття зобов'язання з відповідною метою. Багато сучасних казначейських систем підтримують реєстрацію резервування коштів. Чимало інтегрованих систем інформаційного забезпечення управління державними фінансами забезпечують автоматичну реєстрацію резервування коштів під час формування в системі заявки на закупівлю. Оскільки деякі види платежів здійснюються регулярно та за своєю природою є обов'язковими (зокрема, заробітна плата постійного персоналу), то при асигнуванні коштів з цією метою резервування має здійснюватися автоматично.

80. Чинний процес виконання бюджету передбачає реєстрацію зобов'язань, але вони, як правило, реєструються після підписання договорів або закупівлі товарів. Ця стадія бюджетного процесу є надто пізньою для того, щоб контролювати видатки та запобігати виникненню заборгованості, пов'язаної з недостатнім розміром призначень для покриття зарезервованих видатків. Державні органи вже зобов'язані реєструвати свою кредиторську заборгованість одразу ж після надходження рахунків-фактур, а це означає, що інформація про зобов'язання вже наявна (хоча й поза системою ДКСУ). Практичним рішенням з запровадження контролю над резервуванням коштів є встановлення вимоги про перетворення процесу реєстрації зобов'язання при виникненні юридичного зобов'язання на процес реєстрації резервування коштів, у рамках якого розпорядник бюджетних коштів вносить у казначейську систему зобов'язання або резервування на етапі, що передує початку процедури закупівель.

81. Контроль над резервуванням коштів сприяє зміцненню контролю над виконанням бюджету й допомагає уникати заборгованості за видатковою частиною бюджету в часи низької ліквідності¹⁸. Наявність інформації про зарезервовані кошти допомагає прогнозувати потоки грошових коштів, будучи джерелом інформації про строки майбутніх видатків. Реєстрація зарезервованих коштів являє собою також потенційний механізм контролю над виконанням бюджету, забезпечуючи контроль зарезервованих коштів на відповідність бюджетним асигнуванням. При здійсненні реєстрації зарезервованих коштів та контролю за їх

¹⁸Технічна записка МВФ, 09/04 [Commitment Control \(Контроль над резервуванням коштів\)](#) авторів Дімітара Радева (Dimitar Radev) і Покара Кхемані (Pokar Khemani) описує переваги та технічні характеристики належного контролю над резервуванням коштів.

відповідністю бюджету управління виділенням бюджетних асигнувань забезпечить контроль над взяттям бюджетних зобов'язань. Таким чином, у випадку прогнозованого браку грошових коштів обмеження асигнувань призведе до зменшення обсягу зарезервованих коштів, які можуть вносити в систему розпорядники, а отже й до обмеження взяття зобов'язань. Застосування таких механізмів контролю дає змогу регулювати темпи витрачання коштів без накопичення заборгованості.

82. Незалежно від того, які процеси буде запроваджено для запобігання виникненню заборгованості в майбутньому, може постати потреба в розробці стратегії роботи з уже накопиченою заборгованістю, якщо її неможливо погасити за рахунок наявних бюджетних призначень, виділених окремим бюджетним установам¹⁹. Стратегія ліквідації заборгованості має спиратися на такі принципи:

- *Повнота.* Стратегія ліквідації простроченої заборгованості має застосовуватися до всіх прострочених платежів у всіх ділянках державного сектору — як на рівні загальнодержавних та регіональних органів влади, так і на рівні державних підприємств.
- *Прозорість.* Ліквідація заборгованості має здійснюватися згідно з оприлюдненим графіком, а критерії визначення пріоритетів ліквідації заборгованості мають бути прозорими й повинні виконуватися.
- *Довіра.* Для того, щоб продемонструвати прагнення до усунення корінних причин виникнення проблеми, стратегія повинна передбачати заходи, спрямовані на уникнення накопичення нової заборгованості, а також заходи впливу на міністерства та відомства, які не реалізують зазначені заходи.
- *Реалізм.* У державному бюджеті та середньострокових фінансових прогнозах уряду повинні бути передбачені відповідні кошти для здійснення видатків на ліквідацію заборгованості.
- *Перевірка.* Заборгованість має бути перевірена з тим, щоб ліквідовувалася лише дійсна заборгованість.

83. У середньостроковій перспективі поділ статей бюджету на захищені та незахищені є недоречним. Після відновлення бюджетної стабільності, запровадження механізмів управління грошовими коштами та контролю над резервуванням коштів виникне можливість уникнути розподілу коштів у ручному режимі. Нинішній процес навмисного стримування оплати «незахищених» статей підриває всю систему державних фінансів, оскільки він позначається на доходах постачальників з приватного сектору, призводить до зростання витрат на державні закупівлі і стимулює

¹⁹Див. Технічна записка МВФ, 14/03 *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears* (Запобігання виникненню простроченої заборгованості за державними видатками, й управління нею) авторів Сюзан Флінн (Suzanne Flynn) та Маріо Пессоа (Mario Pessoa).

місцеві органи влади та напівавтономні організації (на зразок університетів) звертатися за дозволом запровадити свої власні казначейські операції. Коли з'явиться така можливість, Уряд має офіційно скасувати поділ статей на захищені та незахищені, і взяти на себе зобов'язання щодо своєчасного здійснення оплати за всіма статтями бюджету.

84. Намагання контролювати видатки на дуже детальному рівні (і в розрізі програм, і в розрізі економічної класифікації) призводить до надмірної негнучкості у виконанні бюджету. У сфері бюджетного планування не варто очікувати, що будь-який державний орган виявиться здатним докладно спрогнозувати точні суми, що будуть витрачені на окремі статті економічної класифікації. Неминучими є й зміни умов виконання бюджету, часто пов'язані з дією зовнішніх факторів, і керівники повинні мати певний простір для маневру. За даними розпорядників державного бюджету, негнучкість режиму виконання бюджету в Україні заважає керівникам реагувати на можливості та загрози при керуванні програмами надання послуг і сприяє накопиченню простроченої заборгованості.

85. Більшість розвинутих країн, в тому числі сусідні, перейшли до гнучкіших режимів виконання бюджетів. Існує два шляхи такого переходу. Перший із них полягає в наданні розпорядникам коштів державного бюджету можливості перерозподілу коштів між категоріями економічної класифікації без узгодження на більш високих щаблях. Відповідні повноваження часто обмежуються, зокрема шляхом установлення ліміту загального обсягу подібних трансфертів та/або обмеження трансфертів у певні основні категорії або з них (найчастіше такі обмеження застосовуються до оплати праці).

86. Ще одним варіантом є детальний облік операцій у Плані рахунків, але агрегування сум контрольованих операцій на більш високому рівні Плану рахунків. Наприклад, замість того, щоб контролювати видатки на «газопостачання», система ДКСУ могла б автоматично об'єднувати всі закупівлі комунальних послуг і контролювати їх сумарний обсяг на відповідність загальному бюджету видатків на комунальні послуги. Відповідні сумарні показники за загальним фондом державного бюджету (див. таблицю 8) та програмами спеціального фонду державного бюджету подаються в додатку 3 до закону України про державний бюджет України на відповідний рік. Саме на цьому рівні й було б доцільно контролювати виконання бюджету.

87. Подальше вдосконалення діяльності Казначейської служби залежить від можливостей її інформаційно-технологічної системи. У рамках поточного Проекту модернізації державних фінансів (ПМДФ), що виконується за підтримки Світового банку, Уряд намагався закупити IFMIS (інтегровану систему інформаційного забезпечення управління державними фінансами). Така система має функціонувати як веб-рішення, що підтримує виконання широкого набору операцій та послуг у ДКСУ, а

також формування бюджету, управління боргом, здійснення закупівель, управління допомогою, що надається донорами, а також управління персоналом. Водночас, після кількох невдалих спроб здійснити закупівлю такої системи цілком можливим є те, що придбати інформаційну систему фінансового менеджменту (ІСФМ) до завершення проекту ПМДФ не вдасться. Нездатність придбати функціонуючу систему ІСФМ являє собою суттєву перепону на шляху майбутніх реформ у сфері управління державними фінансами і дуже перешкоджає подальшому підвищенню ефективності ДКСУ.

Таблиця 8. Структура додатку 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік»

Відомство/Програма	Загальний фонд				
	Усього	Видатки споживання	З них		Видатки розвитку
			Оплата праці	Комунальн і послуги та енергоносії	
	-	-	-	-	-
РАЗОМ	-	-	-	-	-
Міністерство	-	-	-	-	-
Відомство	-	-	-	-	-
Програма:	-	-	-	-	-

88. Уряд має тісно співпрацювати зі своїми партнерами у сфері розвитку над визначенням належної стратегії якнайскорішого придбання більш сучасної системи для ДКСУ. Що стосується діяльності ДКСУ, то необхідно поставити за мету впровадження надійної системи, до якої мали б доступ як ДКСУ, так і розпорядники державного бюджету, і яка б підтримувала здійснення онлайн-операцій через систему міжбанківських розрахунків, забезпечувала автоматичне звіряння рахунків, підтримувала внутрішній контроль, мала належні функції безпеки та аудиту, а також загальну книгу з можливістю ведення обліку та формування звітності згідно з обліковою політикою, і мала б інтерфейси з іншими системами фінансового менеджменту. На ринку є готові пакети IFMIS, які забезпечують реалізацію такої функціональності в основних модулях фінансового менеджменту, а також передбачають модулі формування бюджету, здійснення закупівель, управління боргом, управління оплатою праці та персоналом. І хоча з технічної точки зору цілком можливим є розширення функціональності чинної системи ДКСУ, придбання готового пакета IFMIS може виявитися менш складним і, потенційно, більш ефективним підходом до оперативного впровадження необхідної функціональності із одночасним забезпеченням підтримки інших ключових функцій УДФ.

Рекомендації

На короткострокову перспективу (1 - 6 місяців):

Рекомендація 4.1. ДКСУ має запровадити засоби контролю за резервуванням коштів у системі виконання бюджету на 2015 рік, вимагаючи внесення відповідного запису про резервування в систему ДКСУ в момент початку здійснення закупівель. Контроль над резервуванням коштів має використовуватися як останній засіб на той випадок, якщо процеси управління грошовими коштами не забезпечать ЄКР ліквідністю.

Рекомендація 4.2. Мінфін має розробити стратегію ліквідації простроченої заборгованості, спрямовану на усунення всієї простроченої заборгованості у строки, що відповідають параметрам програми МВФ, з урахуванням принципів, окреслених у технічній записці МВФ IMF TNM 14/03, якщо заборгованість, що виникла, неможливо погасити за рахунок наявних призначень розпорядників бюджету.

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 4.3. Усунути розмежування статей бюджету на захищені та незахищені, починаючи з бюджету на 2016 рік, і взяти на себе зобов'язання про здійснення оплати всіх статей, включених до бюджету, протягом не більш ніж 30 днів від настання строку оплати.

Рекомендація 4.4. Розробити у співробітництві з партнерами у сфері розвитку стратегію розширення функціональності систем, якими користується ДКСУ, для підтримки функцій внутрішнього контролю, бухгалтерського обліку та звітності бюджетних організацій та ДКСУ.

Рекомендація 4.5. Надати керуючим більший простір для маневру у правилах контролю над виконанням бюджету в розрізі програм та зведеного рівня економічної класифікації (на рівні додатку 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік»).

В. Внутрішній контроль та зовнішній і внутрішній аудит

89. **В Україні створено широкомасштабну систему фінансового контролю.** Система контролю передбачає здійснення попереднього (ex ante) контролю силами ДКСУ, попереднього та подальшого (ex post) контролю силами Державної фінансової інспекції (ДФІ), а також подальшого контролю та аудиту Державного бюджету України силами Рахункової палати України (РПУ) та внутрішніх аудиторів (ревізорів) бюджетних організацій, і включає в себе системи внутрішнього контролю, створені в усіх бюджетних установах.

Рахункова палата України (зовнішній аудит)

90. **Рахункова палата України (РПУ) є найвищим органом контролю, що підпорядкований безпосередньо Верховній Раді України.** Її утворено на підставі статті 98 Конституції України для здійснення «контролю від імені Верховної Ради

України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням». Нещодавно внесені до Конституції зміни прояснили, що РПУ має широке коло завдань у сфері аудиту як дохідної, так і видаткової частини бюджету, що дало змогу усунути колишню невизначеність з приводу повноважень РПУ щодо аудиту доходів бюджету.

91. Діяльністю РПУ керує Колегія у складі Голови, двох заступників, секретаря та головних контролерів. Члени Колегії призначаються на посади Верховною Радою України таємним голосуванням на 7 років.

92. РПУ виконує покладені на неї завдання шляхом аудиту виконання бюджету. РПУ щороку самостійно розробляє план аудиторських перевірок. Народні депутати України мають право звертатися з проханням про проведення перевірки з конкретного питання (якщо таке звернення підтримало не менш ніж 150 депутатів), але такі звернення досі надходили рідко. РПУ проводить перевірки дотримання законодавства, але широкий мандат і прагнення опікуватися «всіма питаннями, пов'язаними з забезпеченням ефективності та прозорості в управлінні бюджетними коштами» дали їй змогу проводити більш широкі перевірки результативності та ефективності програм. РПУ подає звіти про результати проведених перевірок, а також надає рекомендації за їх результатами Верховній Раді України, а часто й безпосередньо КМУ та Президентові України, і видає інформаційні бюлетені, призначені для бюджетних установ. Крім того, РПУ надає висновок за результатами перевірки Річного звіту ДКСУ про виконання закону про державний бюджет (річної фінансової звітності), а також квартальні звіти про утворення, обслуговування й погашення державного боргу згідно зі статтею 110 Бюджетного кодексу України та статтею 27 Закону України «Про Рахункову палату України». **РПУ намагається підвищувати ефективність своєї роботи.** РПУ є членом таких організацій державного аудиту, як EUROSАI та INTOSAI, і, користуючись підтримкою цих організацій та міжнародних партнерів у сфері розвитку (зокрема, найвищих органів державного аудиту Німеччини та Великої Британії), працює над повномасштабною реалізацією стандартів INTOSAI.

93. РПУ розробила новий проект закону про свою діяльність. Проект змін передбачає захист РПУ від зазіхань на її незалежність у формі недостатнього фінансування. На даний час бюджет РПУ розробляється в такий самий спосіб, що й бюджети решти бюджетних установ: у рамках бюджетного процесу, координацію якого здійснює Мінфін. РПУ намагається уникнути участі в бюджетному процесі, запровадивши щорічне подання пропозицій щодо власного кошторису безпосередньо Верховній Раді України. Крім того, РПУ намагається здобути чіткий мандат на здійснення попереднього контролю за тими напрямками, за якими вона вбачає ризик для бюджету — зокрема, перевіряти рішення податкової адміністрації до їх оприлюднення. РПУ також хотіла б формалізувати свою діяльність з надання

Верховній Раді України консультацій щодо макрофінансового прогнозування під час бюджетного процесу. Ці пропозиції, однак, як очікується, викличуть суперечки.

94. **Попри всю важливість захисту РПУ від зазіхань на незалежність у формі недостатнього фінансування, повне виведення РПУ з процесу підготовки бюджету не є ідеальним рішенням.** Уникнення ранніх стадій бюджетного процесу призводить до виникнення великої, невідомої за обсягом та створеної ззовні проріхи в проекті бюджету, що ускладнює формулювання урядом загальної бюджетної стратегії. Було б краще захистити незалежність РПУ, установивши обов'язковість подання нею проекту власного бюджету у звичайному порядку, але надавши їй законне право подавати обґрунтування безпосередньо КМУ, Комітетові з питань бюджету та Верховній Раді України. Це забезпечило б прозорість будь-яких змін, що вносяться Мініфіном у подані бюджетні документи.

95. **Будь-які намагання з боку РПУ здійснювати попередній контроль та виконувати функції у сфері розробки державної політики може підірвати її незалежність.** Якщо РПУ долучиться до консультування Верховної Ради з питань бюджетної політики під час процесу формування бюджету, конкуруючи при цьому з Міністерством фінансів та Міністерством економічного розвитку та торгівлі у сфері прогнозування економічного розвитку, вона втратить здатність бути незалежним та об'єктивним оцінювачем процесів. Крім того, оцінка бюджетної політики вимагає від аналітика набору навичок, дуже відмінних від навичок традиційного аудитора. Не слід забувати й про те, що РПУ має сприйматися як незалежний та об'єктивний орган, але вона втратить цю незалежність і об'єктивність, якщо намагатиметься долучитися до ухвалення таких рішень. РПУ має відігравати ключову роль у забезпеченні прозорості та підзвітності, але може втратити можливість робити це, якщо стане однією з ланок урядового апарату розробки державної політики та адміністрування.

96. **РПУ висловила стурбованість з приводу Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік», оскільки, як вбачається, ним встановлено обмеження на діяльність у сфері зовнішнього аудиту до кінця поточного року.** Уряд не повинен намагатися обмежити повноваження та діяльність РПУ шляхом ухвалення законодавчих актів, оскільки у зв'язку з цим неминуче підійматиметься питання порушення конституційного мандату РПУ. Крім того, визначення певного періоду, протягом якого відповідальність за ефективне виконання бюджету послаблюється, є проявом неналежної практики управління державними фінансами. РПУ має сприйматися як джерело рекомендацій для КМУ з питань ефективних систем внутрішнього контролю, і має здійснювати незалежну перевірку ефективності реалізації такого контролю.

Державна фінансова інспекція

97. **Державна фінансова інспекція України (Держфінінспекція) — це орган виконавчої влади, який здійснює фінансовий контроль та аудит виконання бюджету.** Діяльність Держфінінспекції спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра фінансів. Керівники Держфінінспекції призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів. Держфінінспекція звітує перед Верховною Радою, Кабміном та Мінфіном про результати своєї діяльності з оцінки дотримання бюджетними установами бюджетного законодавства. У центральному апараті Держфінінспекції працює 390 осіб, а в територіальних органах — більш ніж 6 000.

98. **Держфінінспекція здійснює як інспекційну, так і аудиторську діяльність.** Інспекційна функція полягає у здійсненні подальшого фінансового контролю: Держфінінспекція перевіряє дотримання законодавства після виконання окремих операцій. У випадку виявлення недотримання вимог Держфінінспекція намагається виявити особу, що несе відповідальність за порушення, та накладає адміністративні стягнення, повідомляє про порушення правоохоронні органи (та, за потреби, прокуратуру), а також визначає заходи з усунення наслідків порушення. При цьому Держфінінспекція не намагається виявляти або усувати будь-які системні вади середовища внутрішнього контролю, що сприяли порушенню, а виявляє та усуває конкретні порушення. За оцінками Держфінінспекції її діяльність з контролю приносить значну користь для державного бюджету у формі повернення незаконно привласнених коштів та забезпечення виконання положень договорів на суму в розмірі 370 млн гривень з початку 2014 року.

99. **Діяльність Держфінінспекції у сфері фінансового аудиту полягає, як правило, у виконанні аудитів діяльності.** Ці аудити мають на меті виявлення напрямків нерезультативного та неефективного використання державних коштів під час реалізації бюджетних програм. На відміну від перевіркової діяльності, за результатами аудиту відповідальні за порушення не визначаються, а висновки та рекомендації, зроблені за результатами аудиту, не є обов'язковими для виконання.

100. **До обсягу діяльності Держфінінспекції нещодавно було включено попередній контроль.** Постановою КМУ №214 від 25 червня 2014 року Держфінінспекції було доручено проводити операційний аудит операцій, що здійснюються 36-ма найбільшими державними підприємствами. На ділі це вимагає від Держфінінспекції постійної присутності на цих підприємствах та проведення попереднього контролю окремих операцій цих підприємств. Метою цього заходу є уникнення порушень у державних підприємствах, зокрема, в таких сферах як державні закупівлі, в яких під час попередніх аудиторських перевірок було виявлено порушення. Для цього має застосовуватися підхід на основі ризиків: первісна ідея полягає в тому, щоб проводити попередній контроль закупівель товарів, вартість яких перевищує 300 тис. гривень, а також робіт, вартість яких перевищує 1 млн гривень. На додачу до роботи на державних підприємствах Держфінінспекції було доручено

провести одноразовий аудит усіх платежів усіх бюджетних установ, позначених у системі Казначейства як боржники.

101. З 2005 року Держфінінспекція здійснює реалізацію програми реформ, спрямованої на створення служб внутрішнього аудиту в усіх бюджетних установах. Держфінінспекція одержує від міжнародних партнерів у сфері розвитку значну допомогу у здійсненні цих реформ. Було ухвалено відповідні законодавчі та нормативні акти, проведено навчання великої кількості працівників, а у 75 міністерствах та центральних органах виконавчої влади було утворено підрозділи внутрішнього аудиту. Крім того, в усіх обласних адміністраціях було утворено відділи внутрішнього аудиту²⁰. Мета полягає в тому, щоб розвернути функцію внутрішнього аудиту спочатку на рівні центральних апаратів, а згодом у територіальних та місцевих органах відповідних відомств.

102. Що стосується розвитку режиму контролю, Україна перебуває на роздоріжжі. З одного боку країна поступово просувається до запровадження міжнародних норм (зокрема, режиму державного внутрішнього фінансового контролю (PIFC) ЄС), спрямованого на зміцнення управлінського контролю та підзвітності державних відомств. Внутрішній аудит та облік за методом нарахування є ключовими елементами цієї реформи. Водночас, цій належній практиці суперечать недавні спроби РПУ зайнятися попереднім контролем і недавнє поширення діяльності Держфінінспекції на сферу попереднього контролю. Намагання посилити контроль під час воєнного конфлікту та пов'язаних з ним бюджетних труднощів є цілком зрозумілим. Водночас, міжнародний досвід вказує на те, що робота над зміцненням системи внутрішнього контролю в бюджетних установах, керівники яких мають значний простір для маневру в середовищі стійкої прозорості та підзвітності, є оптимальним рішенням для забезпечення позитивних результатів у сфері управління державними фінансами. Україна вже зробила величезні кроки в цьому напрямку й не повинна зійти з дороги, повернувшись до командно-адміністративних підходів із минулого.

²⁰ Відповідні нормативні акти включають: Постанову Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 року №1001, що передбачає утворення підрозділів внутрішнього аудиту в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; Наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 року №995 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю»; Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 року №1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту; Наказ Міністерства фінансів України від 27.03.2014 року №347 про затвердження вимог до звітності про здійснення внутрішнього аудиту та Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2014 року №794 «Про затвердження порядку здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту».

103. Основними елементами міцного сучасного режиму внутрішнього контролю є:

- (i) Розширення можливостей керівників у виконанні своїх бюджетів.
- (ii) Перехід від контролю над ресурсами до контролю над досягненням результатів. Цей перехід має знайти своє віддзеркалення як у бюджетному процесі, так і в режимі звітності.
- (iii) Чітка юридична вимога до вищого керівництва бюджетних установ щодо створення належного режиму внутрішнього контролю, включаючи функціональну систему внутрішнього аудиту, розмежування обов'язків, делегування повноважень і здійснення контролю на основі ризику.
- (iv) Зміцнення режиму звітності з висуненням до відомств вимоги про публікацію річного звіту про свою діяльність, що містить річну фінансову звітність (РФЗ), складену за стандартами бухгалтерського обліку, а також звіти про досягнуті результати, показники ефективності і наслідки, здобуті завдяки використанню державних ресурсів.
- (v) Зовнішній аудит річної звітності всіх органів державної влади, включаючи аудиторський висновок (за стандартами INTOSAI).

104. Управління переходом до децентралізації контролю може здійснюватися структуровано. У деяких країнах було запроваджено процес офіційної сертифікації, який передбачає розширення простору для маневру при виконанні бюджетів та звільнення від попереднього контролю лише за умови встановлення у відповідному державному органі режиму міцного внутрішнього контролю, підтвердженого за результатами проведеної РПУ повної зовнішньої аудиторської перевірки річної фінансової звітності такого органу.

Рекомендації

На короткострокову перспективу (1 - 6 місяців):

Рекомендація 4.6. Не розширювати мандат РПУ шляхом включення до нього попереднього контролю та/або участі в ухваленні адміністративних рішень або розробці державної політики. Діяльність РПУ має бути націлена на здійснення подальшого аудиту (ex-post) згідно зі стандартами INTOSAI.

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 4.7. Внести до Бюджетного кодексу України зміни, які передбачають створення механізму подання РПУ обґрунтування свого бюджетного запиту в КМУ та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету під час формування державного бюджету.

Рекомендація 4.8. Продовжити розгортання системи внутрішнього аудиту з метою забезпечення функціонування служб внутрішнього аудиту в усіх розпорядниках коштів державного бюджету на загальнодержавному та обласному рівнях до кінця 2015 року і покласти на керівників відповідальність за результати їх діяльності. Персонал та ресурси Держфінінспекції мають бути спрямовані в бюджетні установи для надання підтримки у зміцненні режиму внутрішнього контролю в них.

Рекомендація 4.9. Запровадити режим сертифікації, який передбачає звільнення від попереднього контролю та розширення простору для маневру у виконанні бюджету (застосування м'якших правил контролю за перерозподілом бюджетних коштів) за результатами проведення повної зовнішньої аудиторської перевірки річної фінансової звітності відповідного державного органу.

V. БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК ТА ФІСКАЛЬНА ЗВІТНІСТЬ

A. Бухгалтерський облік та фінансова звітність на загальнодержавному рівні

105. ДКСУ щомісячно та щоквартально формує звіти про виконання бюджету, а також річний звіт про забезпечення виконання бюджету. Ці звіти подаються у Верховну Раду України, Президентові України, в Кабінет Міністрів України, в Рахункову палату України, Міністерство фінансів, а також оприлюднюються на сайті ДКСУ. Розрізнення між річною звітністю про виконання бюджету та фінансовою звітністю не проводиться, оскільки обидві групи питань висвітлюються в єдиному звіті. Річна звітність про виконання бюджету містить:

- звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- звіт про рух грошових коштів;
- відомості про виконання Державного бюджету України;
- відомості про бюджетну заборгованість;
- інформацію про використання коштів з резервного фонду;
- звіт про стан державного боргу та державні гарантійні зобов'язання;
- інформація про надання державних гарантійних зобов'язань, їх обсяги та платежі за ними;
- роз'яснення щодо поступу у виконанні планових показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період, включаючи показники на рівні бюджетних програм у розрізі головних розпорядників державного бюджету;
- відомості про дотримання статей Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Додатково до квартальної та річної звітності про виконання бюджету центральний орган доходів і зборів подає Верховній Раді України, Кабінетові Міністрів України та Міністерству фінансів звіт про витрачання податків, списання податків, а також дані про доходи, щодо яких досягнуто домовленість про відстрочення або розстрочення їх сплати.

106. ДКСУ своєчасно складає всі звіти про виконання бюджету у строки, передбачені Бюджетним кодексом України. Річна звітність складається до 1 квітня, квартальна — протягом 35 днів після завершення звітного періоду, а місячна — впродовж 15 днів з кінця місяця. Усі ці звіти подаються в Рахункову палату України, але офіційний аудиторський висновок надається лише за результатами розгляду квартальних та річних звітів.

107. Має місце тісний зв'язок між службами бухгалтерського обліку ДКСУ та бюджетних установ²¹. Казначейська служба складає звітність центральних та місцевих органів влади як окремо, так і на консолідованій основі. Під час підготовки звітів про виконання бюджетів ДКСУ працює на основі одержаних від бюджетних установ даних, зокрема, щодо обсягу кредиторської заборгованості. ДКСУ має право узгоджувати призначення або звільнення з посади головних бухгалтерів усіх бюджетних установ і давати розпорядження відповідним державним органам з питань бухгалтерського обліку та звітності.

108. ДКСУ та окремі бюджетні установи ведуть облік і звітність окремо, але у співпраці одні з одним. Ця система працює паралельно в тому сенсі, що окремі органи відповідають за здійснення обліку у власних системах, а не через централізовану головну книгу. Водночас, ДКСУ проводить операції за дорученнями бюджетних установ і обліковує їх у системі Казначейства з застосуванням аналогічної системи класифікації для спільних елементів плану рахунків. З огляду на те, що кожна установа має власну, окрему систему бухгалтерського обліку й не має безпосереднього доступу до системи ДКСУ з метою звіряння та формування звітності обмін даними між ними здійснюється вручну.

109. Різні бюджетні установи застосовують різну облікову політику. ДКСУ веде облік за касовим методом, бюджетні установи — за модифікованим касовим методом, а фонди державного соціального страхування та державні підприємства — за методом нарахувань. Головна різниця між обліковими політиками ДКСУ та бюджетних установ полягає в тому, що ДКСУ обліковує грошові видатки, тоді як бюджетні установи — кредиторську заборгованість.

²¹Бюджетний кодекс України відносить до «бюджетних установ» органи державної влади, органи місцевого самоврядування та створених ними у встановленому порядку організацій, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного або місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими.

В. Перехід до обліку за методом нарахувань

110. **Уряд узяв на себе зобов'язання перейти до обліку за методом нарахувань.**

За сприяння Світового банку на основі Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС) було розроблено 19 нових стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору²². Ці стандарти буде введено в дію Постановою Кабінету Міністрів України з 1 січня 2015 року, а річна фінансова звітність за 2015 рік буде складена вже на основі цих стандартів за методом нарахувань.

111. **Незважаючи на вимоги постанови КМУ, повне впровадження обліку за методом нарахувань протягом 2015 року не можна вважати реалістичним.**

Україна, очевидно, добилася значного поступу у виконанні багатьох вимог щодо переходу до обліку за методом нарахування. Зокрема, чинний режим звітності містить певні елементи режиму нарахувань, зокрема, передбачаючи подання звітності про розмір певних фінансових активів і зобов'язань, а також про обсяги заборгованості. Водночас, якщо взяти до уваги положення передової практики переходу до обліку за методом нарахувань, то на шляху повноцінного впровадження обліку за методом нарахувань не усунуто такі перешкоди:

- вади систем бухгалтерського обліку;
- націленість звітності на звітування про виконання бюджету;
- відсутність спроможності щодо обліку використання активів, зобов'язань і запасів;
- неохоплення звітністю всіх об'єктів контролю.

112. **Під час ухвалення рішення про перехід до обліку за методом нарахувань (ще у 2007 році) очікувалося, що здійсненню відповідних реформ у сфері обліку сприятиме нова інформаційна система фінансового менеджменту.** Сталося так, що цю нову систему досі не закуплено. Попри доопрацювання чинної системи, що функціонує зараз у ДКСУ, в ній досі зберігаються значні вади, які обмежують її здатність підтримувати облік за методом нарахувань. Чинна система Казначейства призначена для відстежування руху коштів на рахунках, а також для здійснення контролю і формування звітності щодо бюджетних асигнувань за касовим методом. Ця система не підтримує операції з нефінансовими активами й не забезпечує обліку негрошових залишків (на зразок кредиторської або дебіторської заборгованості).

²² Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №34 від 16 січня 2007 року) та Стратегія застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України №911-р від 24 жовтня 2007 року).

113. **На даний час ДКСУ підтримує звітність по окремих даних за методом нарахувань (зокрема, про кредиторську заборгованість), вимагаючи ведення такого обліку в системах бюджетних установ.** Такий підхід має дві основні вади. По-перше, головні розпорядники коштів державного бюджету використовують велику кількість різних систем обліку (близько 40 різних систем на час останньої оцінки, проведеної ДКСУ). Оскільки запровадження обліку за методом нарахувань призводить до ускладнення інформації та запровадження бізнес-процесів, пов'язаних з обліком відповідних операцій, то існування великої кількості різних систем бухгалтерського обліку неодмінно являтиме собою проблему. Другою вагою є те, що, якщо ДКСУ має узагальнювати дані, які зберігаються в бюджетних установах, і формувати звітність на їх основі, то ДКСУ повинна мати нові системи зі збирання та консолідації таких даних.

114. **Існує два рішення, які дають змогу розв'язати проблему вимог до систем бухгалтерського обліку, пов'язаних з впровадженням обліку за методом нарахувань.** Перше з них полягає у запровадженні єдиної облікової системи в бюджетних установах з подальшою розробкою сховища даних та інструментів консолідації даних для формування звітності. Друге рішення передбачає впровадження системи IFMIS, яка задовольнить потреби ДКСУ та бюджетних установ щодо обліку та звітності на основі використання спільної платформи. Другий підхід є більш бажаним, оскільки він дозволяє уникнути труднощів, пов'язаних з управлінням обміном даними й підтримує бюджетний контроль і звітність у рамках єдиної системи.

115. **Перехід до обліку за методом нарахування створить враження про відсутність зв'язку між бюджетом та річною фінансовою звітністю.** Бюджет і надалі формуватиметься за касовим методом. На даний час існує точка прямого порівняння бюджету, складеного за касовим методом, та річної фінансової звітності (РФЗ), також складеної за касовим методом. І хоча стандарти обліку за методом нарахувань підтримують складення звіту про рух грошових коштів, у складі РФЗ, складеної за методом нарахувань, саме звіт про результати діяльності містить основні фінансові показники. Тим країнам, у яких було впроваджено облік за методом нарахувань і збережено бюджет, складений за касовим методом, довелося зіткнутися з величезним викликом, пов'язаним з досягненням розуміння між ключовими учасниками бюджетного процесу стосовно доречності показників РФЗ, складеної за методом нарахувань, і їх зв'язку з показниками бюджету, складеного за касовим методом. Одним зі шляхів розв'язання цієї проблеми є публікація у складі РФЗ окремого звіту про результати виконання бюджету. Для забезпечення чіткого розрізнення РФЗ та звіту про результати виконання бюджету доведеться внести зміни в Бюджетний кодекс.

116. **Чи не найбільшою проблемою для всіх урядів, які запроваджують облік за методом нарахувань, є необхідність обліку змін в балансі їх активів і зобов'язань, які не пов'язані з операціями.** Облік змін вартості фізичних активів передбачає ведення бази даних активів і відстежування змін у вартості активів, пов'язаних як із

проведенням операцій (купівлею та продажем активів), так і зі змінами, обумовленими ринковою кон'юнктурою і амортизацією. Зміни у вартості фінансових зобов'язань можуть виникати як внаслідок операцій, так і внаслідок змін на ринку та змін, що вносяться ззовні (наприклад, зростання пенсійних зобов'язань у схемах із установленими виплатами внаслідок зміни тривалості життя). Відстежування змін вартості активів і зобов'язань вимагає абсолютно інших бізнес-процесів, висуває відмінні вимоги до даних, знань і систем, причому в багатьох випадках бюджетні установи України їх не мають.

117. Багато країн, які переходять до обліку за методом нарахувань, визначають певну послідовність впровадження такого обліку для активів і зобов'язань.

У Технічній записці МВФ з питань впровадження обліку за методом нарахувань²³ пропонується, з огляду на складність визначення та оцінки нефінансових активів, обмежитися на початку впровадженням обліку лише щодо фінансових активів та зобов'язань, а облік нефінансових активів і надалі здійснювати за касовим методом. Навіть у випадку фінансових активів і зобов'язань може існувати можливість поетапного переходу, коли спочатку впроваджуватиметься облік кредиторської, дебіторської заборгованості й боргу, а більш складні питання оцінок розв'язуватимуться пізніше.

Рекомендація

На короткострокову перспективу (від 0 до 6 місяців)

Рекомендація 5.1. ДКСУ має розробити план впровадження, який передбачає впровадження стандартів обліку за методом нарахувань з 2015 року.

С. Поширення сфери охоплення звітності на державний сектор у більш широкому визначенні

118. Більш широке охоплення звітністю — це одна з тих сфер, де забезпечення дотримання стандартів МСБОДС є бажаним, але недостижним у короткостроковій перспективі. Стандарти МСБОДС вимагають складання консолідованої фінансової звітності по всіх юридичних особах, що перебувають під контролем уряду. Згідно з визначенням контролю в консолідованій фінансовій звітності мають враховуватися державні підприємства та позабюджетні операції фондів соціального страхування. Врахування їхніх показників в обліку є дуже бажаним точки зору бюджетного управління, оскільки на практиці такі юридичні особи є інструментами реалізації державної політики; багато з них є одержувачами значних обсягів державної

²³ Технічна записка МВФ IMF TNM 09/02 *Transition to Accrual Accounting* («Перехід до обліку за методом нарахувань»), автори Абдул Хан (Abdul Kahn) та Стівен Мейз (Stephen Mayes).

підтримки, а їхнє фінансування (гарантії та субсидовані операції на ринку) пов'язані зі значним фіскальним ризиком.

119. Забезпечення врахування державних підприємств у фінансовій звітності пов'язане з серйозними проблемами. Необхідно запровадити режим фінансової звітності, відповідно до якого державні підприємства звітуватимуть перед ДКСУ згідно з обліковою політикою та системою класифікації, що відповідають політиці та системі, які використовуються урядом. Забезпечення дотримання такого режиму звітності може бути пов'язане зі значними труднощами для державних підприємств і може викликати проблеми з забезпеченням дотримання вимог у ДКСУ. Такий режим звітності повинен буде передбачати дуже достовірну звітність про всі грошові потоки між державними підприємствами та урядом, включаючи всі субсидії та ті операції, контрагентами за якими є урядові органи. Така інформація є необхідною для консолідації обліку з метою уникнення подвійного врахування доходів і видатків.

Рисунок 4. Класифікація державного сектору за СДФ (GFS)



120. **Формування звітності по державних підприємствах не вимагатиме від них використання казначейської системи чи надання ДКСУ доступу до даних про всі їхні операції.** Одним із методів збирання даних для звітності щодо державних підприємств є встановлення вимоги про періодичне надання державними підприємствами агрегованих бухгалтерських даних ДКСУ згідно зі спільним планом рахунків. План рахунків для звітності ДП на початку повинен мати низький рівень деталізації, що забезпечить підтримку звітності по ключових агрегованих показниках, еквівалентних основним категоріям звіту про результати діяльності, звіту про рух грошових коштів та баланс уряду. Консолідація в ДКСУ звітності щодо всього державного сектору вимагатиме надання державними підприємствами ДКСУ достовірних даних про операції ДП, контрагентом за якими є бюджетна установа. Слід очікувати, що, принаймні на початку, деякі ДП виявляться нездатними надавати такі дані через слабкість своїх систем, невідповідність облікової політики або

неповноту масивів даних²⁴. ДКСУ доведеться провести роботу з кожним ДП та відповідними міністерствами, яким вони підпорядковані, щоб розробити програму реформ і розбудови спроможності для забезпечення надання таких даних усіма ДП. Цілком прийнятною метою можна вважати включення даних по ДП окремо в РФЗ за 2016 рік, а на консолідованій основі — з 2018 року.

121. Дотримання вимог МСБОДС передбачає виключення регіональних органів влади з обліку. Згідно з критеріями контролю на предмет охоплення звітністю за МСБОДС дані місцевих органів влади не включатимуться до звітності суб'єкта звітності. Така ситуація пов'язана з тим, що регіональні органи влади не перебувають під контролем уряду країни. Водночас, регіональні органи влади в Україні (як і деінде) є основною ланкою, що виконує велику кількість функцій уряду, а їх фінанси впливають на бюджетну політику всієї країни та віддзеркалюють її загальний стан. Саме з цієї причини регіональні органи влади включаються до складу сектору державного управління в GFS (див. рисунок 4). Дуже бажано забезпечити подальше врахування регіональних органів управління у складі консолідованої РФЗ.

122. З огляду на труднощі, з якими досі пов'язане впровадження стандартів обліку за методом нарахувань, необхідно розробити комплексний план впровадження такого обліку (ілюстративні рекомендації див. у виносці 2). Таке впровадження може здійснюватися протягом певного перехідного періоду до забезпечення повного дотримання деяких стандартів. Технічна записка МВФ з питань переходу на облік за методом нарахувань містить ілюстративні рекомендації щодо порядку реалізації реформи з переходу на облік за методом нарахувань, які могли б бути покладені в основу розробки плану впровадження. Як зазначено вище, уже досягнуто суттєвий поступ, але досі мають місце значні вади, котрі необхідно поступово усувати.

Виноска 2. Ілюстративні рекомендації щодо послідовності реалізації реформ з впровадження обліку за методом нарахувань

Перший етап впровадження (роки 1-3)

- Головна книга: управління центральним сховищем фінансових даних уряду, включаючи план рахунків, структуру головної книги та облікових реєстрів.
- Закупівлі: управління повним циклом здійснення закупівель, включаючи управління зарезервованими коштами.
- Платежі та кредиторська заборгованість: управління всіма платежами постачальникам та одержувачам субсидій, включаючи управління кредиторською заборгованістю (простроченою заборгованістю).
- Доходи: управління всіма процесами виставлення рахунків та суміжними процесами (крім податкових надходжень, якими керуватиме центральний податковий орган).

²⁴Враховуючи, що міжнародні стандарти обліку, яких дотримуються державні підприємства, не відповідають МСБОДС, цю невідповідність необхідно враховувати та подавати відповідні примітки в консолідованій РФЗ уряду.

- Надходження та дебіторська заборгованість: функції управління надходженнями та дебіторською заборгованістю (крім податкових надходжень, якими керуватиме центральний податковий орган).
- Робота з банками: у тому числі, управління банківськими вкладками, банківськими переказами, банківськими рахунками, а також звіряння даних з банками.
- Управління грошовими коштами: у тому числі, управління формуванням касового бюджету, прогнозування руху грошових коштів, облік руху грошових коштів і звітність про рух грошових коштів.
- Управління фондами: у тому числі, облік та звітність щодо всіх операцій і залишків на рахунках фондів соціального страхування, позабюджетних рахунках, спеціальних рахунках, заставних фондів тощо.
- Збирання та консолідація даних: у тому числі, автоматичне вилучення внутрішньосекторних операцій та залишків. Слід відзначити, що у випадку централізації функції обліку потреба у збиранні даних може відпасти.
- Фінансова звітність: у тому числі, формування повного набору управлінської звітності, фінансової звітності за GAAP, звітів за *GFSM 2001*, звітів за системою національних рахунків, звітів за ESA тощо.
- Управління кошторисами, прогнозами та бюджетами (якщо уряд ухвалить рішення про доцільність їх інтеграції з обліковими функціями).

Другий етап впровадження (роки 3-4)

- Управління інвестиціями (за потреби)
- Управління боргами (за потреби)

Третій етап впровадження (роки 3-10)

- Управління основними засобами: у тому числі, постановка на облік, переоцінка, амортизація, технічне обслуговування тощо.
- Управління запасами (за потреби): у тому числі, постановка на облік, оцінка, інвентаризація тощо.

Джерело: Технічна записка МВФ IMF TNM 09/02 *Transition to Accrual Accounting* («Перехід до обліку за методом нарахувань»), автори Абдул Хан (Abdul Khan) та Стівен Мейз (Stephen Mayes).

Рекомендації

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 5.2. ДКСУ має включити сектор державних нефінансових корпорацій (державних підприємств) до річної фінансової звітності як окремий сектор (з 2016 року) та на консолідованій основі (починаючи з 2018 року). Формат звітності та відповідний спільний план рахунків необхідно розробити й запровадити в пілотному режимі протягом 2015 року, щоб запровадити їх з метою збирання даних у 2016 році.

На довгострокову перспективу (більше 2 років)

Рекомендація 5.3. У довгостроковій перспективі консолідована звітність, що складається ДКСУ, має охоплювати весь сектор державного управління як по окремих підсекторах (бюджетні установи центрального уряду, сектор державних підприємств, позабюджетні фонди та регіональні органи влади), так і на консолідованій основі. Це означає, що звітність щодо субнаціонального (регіонального) рівня має

формуватися як окремо, так і на консолідованій основі, в тому числі, після впровадження стандартів обліку за методом нарахувань, незважаючи на те, що МСБОДС цього не вимагають.

VI. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ ТА НАГЛЯД НАД НИМ

А. Історія питання

123. Уряд України є власником великого портфеля комерційних активів: державних підприємств, банків та нерухомості («державного майна»), а також є найбільшим роботодавцем у комерційному секторі. Портфель державного майна включає в себе майже 20 тисяч підприємств, серед яких більш ніж 5600 знаходяться у власності центральних органів виконавчої влади, а більш ніж 13 800 — регіональних²⁵. Два найбільших банки України (Державний експортно-імпортний банк України (Укрексімбанк) та Державний ощадний банк України (Ощадбанк)) на 100 відсотків належать державі.

124. Нерухомість потенційно є найбільш цінною частиною портфеля і, одночасно, найменш прозорою його частиною. Урядові належить чималий портфель комерційної нерухомості на рівні центрального уряду, і, можливо, ще більший — на регіональному рівні. Водночас, на даний час інформації про розмір і вартість цього портфеля немає. Для її одержання необхідно провести інвентаризацію з використанням нещодавно впровадженого електронного Державного земельного кадастру, а також інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, який веде Державна реєстраційна служба України при Міністерстві юстиції України.

125. Портфель державного майна має значну цінність²⁶. За відсутності публічної інформації для приблизної непрямої оцінки розміру портфеля державного майна можна використати дані про фінансові та нефінансові активи²⁷. Він становить приблизно 60% ВВП або 72 млрд доларів США, причому на фінансові активи припадає близько 18% ВВП або 22 млрд доларів США, включаючи частки участі в підприємствах і банках. На нефінансові активи припадає близько 42% ВВП або 50 млрд доларів США. Це, головним чином, споруди на кшталт доріг та нерухомості²⁸.

²⁵ Державна служба статистики України

²⁶ IMF WP/00/180: the Cost of Government and the Misuse of Public Assets («Вартість державного управління та неналежне використання державного майна»), Танзі (Tanzi) та Пракаш (Prakash), 2000

²⁷ IMF WP13/95: Another Look at Government's Balance Sheet: The Role of Non-Financial Assets, 2013 («Ще один погляд на баланс уряду: роль нефінансових активів»), 2013 рік

²⁸ Джерело: статистика урядових фінансів МВФ, 2012 рік.

126. **Державне майно надалі справляє негативний вплив на стан державного бюджету.** Чистий обсяг витрат для держави становив у 2013 році 1,8% ВВП, з яких внесок державного майна в бюджет у формі дивідендів становив близько 0,2% ВВП, а розмір підтримки з бюджету у формі трансфертів бюджетних коштів становив 2% ВВП²⁹. Крім того, криза призвела до подальшого розширення державного сектору через націоналізацію банків та їх рекапіталізацію державою, внаслідок чого у разі виникнення у банків потреб в додатковому капіталі це потребуватиме додаткового бюджету у розмірі 1%³⁰. Водночас, надходження від приватизації застопорилися та становили у 2013 році менш ніж 0,2% ВВП³¹. Розмір гарантій, наданих державою державним підприємствам, склав у травні 2014 року 8,4% ВВП, причому близько 77% цих гарантій виражено в іноземній валюті, що пов'язане зі значним валютним ризиком³².

127. **Бюджетні та позабюджетні субсидії на придбання енергоносіїв в Україні склали у 2012 році більш ніж 7,5% ВВП.** Економіка України належить до найбільш енергоємних економік Європи: кількість енергії, що витрачається на одиницю ВВП, вдсятеро перевищує середнє значення по ОЕСР, а винятково низькі ціни реалізації газу населенню та підприємствам централізованого теплопостачання зробили значний внесок у нестачу готівкових коштів у НАК «Нафтогаз України» (див. виноску 3) та нездатність оплачувати імпортований газ. На кінець березня 2014 року НАК «Нафтогаз України» накопичила прострочену заборгованість перед РАО «Газпром» у розмірі близько 2,2 млрд доларів США або 1,5%, а також суттєво виснажила запаси газу у своїх газосховищах³³.

Винеска 3. НАК «Нафтогаз України» — приклад

НАК «Нафтогаз України» — це державна вертикально інтегрована нафтогазова компанія. Вона є найбільшим підприємством України та має для країни величезне стратегічне значення з економічної, політичної, навіть безпекової точок зору. Діяльність компанії обтяжують численні суперечливі цілі, функції та лінії підзвітності. Номінально вона працює на комерційній основі, але не має права власності на активи, оператором яких вона є і які перебувають у державній власності. До складу її спостережної ради призначаються діячі уряду, а правління підпорядковується безпосередньо Кабміну та Міністерству енергетики та вугільної промисловості.

Субсидії, що надаються населенню через НАК «Нафтогаз України» у вигляді здешевлення вартості газу та теплопостачання, коштують близько 5% ВВП на рік. Бізнес-модель НАК «Нафтогаз України» на внутрішньому ринку повністю залежить від обсягу урядових субсидій у всіх ланках її ланцюжка формування вартості. Ця система субсидій дедалі більше обтяжує державні фінанси, підтримує надмірне споживання енергії, стримує інвестиції в системи постачання й підживляє стимули для власного

²⁹Джерело: Мінфін

³⁰Доповідь МВФ по країні, 14/106

³¹Джерело: МВФ/Фонд державного майна

³²Джерело: Мінфін

³³Джерело: Доповідь МВФ по країні, 14/106

видобування. За складної бюджетної ситуації неадресні приховані газові субсидії відволікають ресурси від видатків на соціальні та інфраструктурні потреби.^{1/}

НАК «Нафтогаз України» працює під контролем національних і міжнародних установ, включаючи національні правоохоронні органи, МФУ та Європейську Комісію. Слід відзначити, що у звіті, складеному за результатами державного аудиту у 2009 році, було зроблено висновок про непрозорість діяльності компанії, а також про суперечливість та неоднозначність інформації про її фінансові показники та зовнішньоторговельну діяльність. Незважаючи на слабкий фінансовий стан і залежність платоспроможності компанії від іноземних кредитів, Міненерго, яке здійснює нагляд над діяльністю компанії, не має аналітичних спроможностей та мандату, необхідних для здійснення справжнього нагляду та контролю над діяльністю компанії. При цьому комітетові з внутрішнього аудиту було відмовлено в доступі до фінансової інформації, незважаючи на розкрадання 6 млрд гривень із бюджету компанії, суттєве зростання заборгованості по зарплаті та кількості безнадійних кредитів, і виділення великих сум із бюджету компанії на «спонсорську підтримку та благодійну діяльність».^{2/}

Остання фінансова звітність НАК «Нафтогаз України», що пройшла аудит, — це звітність за 2011 рік.

Маючи на меті розв'язання основних проблем, уряд розпочав встановлення справедливих тарифів на енергоносії та розпочав процес розмежування різних видів діяльності, щоб забезпечити довгострокову стійкість і захистити вартість компанії як бізнесу. Цей підхід відповідає положенням Третього енергетичного пакета ЄС, котрий передбачає розмежування володіння, і встановлює обов'язковість відокремлення операцій компанії з генерації та реалізації від транспортних мереж, що лежить в основі поділу НАК «Нафтогаз України» на чотири напрямки бізнесу: видобування, транспортування, зберігання та оптовий розподіл.

Уряд розглядає можливість часткової приватизації деяких активів у сферах транспортування та зберігання газу. Водночас, вартість і стратегічна вага деяких із цих активів має зв'язок з геополітичними проблемами на зразок потенційного будівництва четвертого трубопроводу з Росії в Західну Європу («Південний потік»), який, як вважається, відволікатиме на себе газ, що транспортується територією України, а отже потенційно може знизити вартість активів та коштів, що можуть бути одержані від потенційної приватизації.

1. IMF WP, 12/247: Ukraine Gas Pricing Policy («Політика ціни на газ в Україні»), 2012 рік.

2. Рахункова палата України: аудит НАК «Нафтогаз України», 2001 рік

128. Основні проблеми нікуди не поділися попри всі намагання уряду протягом багатьох років здійснити реформу державної власності. Чималий обсяг аналітичної роботи був виконаний міжнародними фінансовими установами (у тому числі МВФ³⁴,

³⁴ Доповідь МВФ по країні №07/47, Документ МВФ з питань державної політики “Privatization in Ukraine: Challenges of Assessment and Coverage of Fund Conditionality” («Приватизація в Україні: складність оцінки та умови, що висувуються Фондом»). PDP/02/7

Світовим банком³⁵ та МФК³⁶), висновки яких щодо основних проблем, які стоять перед управлінням державним майном, в основному, збігаються. Вони передбачають необхідність:

- оновлення та модернізація нормативно-правової бази;
- розмежування цілей політики та комерційних цілей;
- визначення чітких фінансових завдань і формування прозорого процесу звітності;
- консолідації управління власністю в окремому суб'єкті.

129. Відсутність зазначених чинників підриває ефективність роботи та надання послуг, позначається на фінансовому стані та відкриває дорогу корупції та укоріненню корисливих інтересів. Метою цієї глави є не повторне проведення вже виконаної раніше роботи, а аналіз шляхів максимального збільшення вартості портфелю та мінімізації ризику з фінансової точки зору, а також зміцнення довіри до портфеля та його привабливості для всіх заінтересованих осіб, включаючи міжнародних інвесторів.

В. Вивчення портфеля державного майна з ринкової точки зору

130. Склалася потреба в чіткому розмежуванні комерційних цілей та позаринкових цілей, а також комерційних активів і неринкових активів. Комерційні активи функціонують в умовах ринку, а метою їх функціонування є одержання прибутку та максимізація вартості. Неринкові активи не функціонують в умовах ринку та призначені, головним чином, для реалізації завдань державної політики.

131. Належність державі комерційних активів тягне за собою низку суперечливих завдань і цілей, що може призвести до зниження вартості активів, які вона контролює. Мета уряду як власника комерційного активу полягає в максимізації вартості шляхом невинного підвищення операційної ефективності, оптимізації структури капіталу й розвитку бізнесу для ліквідації конкуренції. Мета

³⁵ Світовий банк: "Study on Management of State-Owned Enterprises in Ukraine" («Дослідження з питань управління державними підприємствами в Україні»), 2002 рік; "Analysis of Performance of State-Owned Enterprises" («Аналіз показників діяльності державних підприємств»), 2007 рік; Ukraine System of Financial Oversight and Governance of state assets («Система фінансового нагляду та управління державним майном в Україні»), 2011 рік; Toolkit for Improving state assets Corporate Governance («Інструментарій удосконалення корпоративного управління державним майном»), 2010 рік

³⁶ МФК: Corporate governance practices in Ukraine («Практика корпоративного управління в Україні»), 2008 рік.

уряду як регулятора — виступати у ролі не залежного від жодного з учасників ринку рефері, який намагається знизити монополістичні прибутки та неефективність, зменшити ціни для кінцевих користувачів і підвисити обсяги інвестицій та продуктивність за рахунок заохочення конкуренції в секторі. У своїй основі ці завдання суперечать один одному. Така суперечність дорого коштує для уряду та економіки в цілому. Для компенсації цього негативного впливу державне володіння комерційними активами за умови збереження контролю в урядовій сфері має розвиватися на основі таких трьох принципів:

- **Ізоляція від політичного впливу:** для створення рівних умов та запобігання викривленню ринків, на яких державні комерційні активи конкурують з компаніями приватного сектору, нормативно-правова база функціонування державних активів повинна передбачати чітке розмежування функцій управління державною власністю та інших функцій державної політики, зокрема, у сфері ринкового регулювання. Для початку необхідно забезпечити однозначне розмежування активів на комерційні та неринкові. Щоб забезпечити максимізацію вартості, управління комерційними активами потребує іншої управлінської структури, ніж управління неринковими активами. У зв'язку з цим більшість урядів країн з ринковою економікою створюють незалежні підприємства, єдиною функцією яких є управління правами власності на комерційні активи, що забезпечує можливість залучення та концентрації ресурсів, необхідних для максимізації вартості портфелю. У більш розвинутих у фінансовому сенсі країнах (Сінгапурі, Фінляндії, Іспанії, Португалії, Абу-Дабі, Малайзії тощо) наслідком застосування цього підходу стало створення відокремленої холдингової компанії, яка працює незалежно від політичних впливів короткострокового характеру.
- **Чітка мета:** забезпечення максимізації вартості та чітке інформування про це як про єдину мету управління портфелем є передумовами, що дають кожній компанії змогу зосередитися на досягненні чіткої мети та узгодити інтереси ради директорів, правління та всіх працівників із інтересами власника. Чітка мета має також основоположне значення для забезпечення прозорості та нагляду, а також для впровадження відповідних стимулів. Комерційні активи, які використовуються також для реалізації цілей державної політики, мають описувати й оприлюднювати інформацію про це і кількісно оцінювати собівартість такої політики (у формі субсидій тощо). Компанія не повинна брати участі в процесах ухвалення рішень щодо державної політики.
- **Прозорість:** вона є найефективнішим інструментом визначення та розподілу відповідальності та забезпечення підзвітності за забезпечення операційної ефективності, формування структури капіталу та створення конкурентної бізнес-

моделі з метою максимізації вартості. Вимоги щодо прозорості та розкриття інформації є важливими елементами будь-якої сучасної системи корпоративного управління та сприяють зусиллям, спрямованим на підвищення якості та результативності нагляду. Вони передбачають застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності, а також щорічне проведення зовнішнього аудиту. Усі вони привертають увагу громадськості до роботи компанії, а це, у свою чергу, є потужним стимулом для вдосконалення управління, моніторингу та більш ефективного застосування прав власності. Вимоги щодо звітності для державних активів мають бути, як мінімум, такими самими, що й для приватного сектору. Потоки грошових коштів між урядом та державними підприємствами також мають бути прозорими, включаючи фінансування на виконання будь-яких «суспільно корисних обов’язків».

С. Види систем управління майном

132. Існують дві різні системи управління державним майном:

децентралізована та консолідована. Протягом останніх років зусилля, спрямовані на вдосконалення управління державними активами здійснювалися, головним чином, виходячи з міркувань дерегулювання і у відповідь на наслідки технічному прогресу і все більшої глобалізації економіки. Спостерігається чітка тенденція до відходу від децентралізованої моделі до розмежування володіння й регулювання в консолідованій моделі згідно з рекомендаціями, викладеними в настановах ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами³⁷.

Децентралізована модель

Унітарний підхід

133. До початку лібералізації в країнах з плановою та розвинутою економікою практикувалася децентралізована структура управління правами власності на комерційні активи, схожа на ту, що існує в Україні. Функції регулювання та управління власністю не були розмежовані й виконувалися одним і тим самим міністерством, яке не мало окремих ресурсів для управління власністю з фінансової точки зору, оскільки цілі регулювання та володіння, в основному, були одними й тими самими.

134. Завдяки технічному прогресові, особливо в галузях промисловості, пов’язаних із мережами, та глобалізації світової економіки в країнах-членах ОЕСР було лібералізовано багато секторів економіки. Розвиток таких технологій,

³⁷ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises («Настанови ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами»), 2005 рік.

як Інтернет, мобільна телефонія та логістика, призвів до швидкого застарівання більшості бізнес-моделей і зробив необхідними підвищення операційної ефективності та оптимізацію структури капіталу. Для подальшого розвитку бізнес потребував значних інвестицій за рахунок приватного сектору. Міжнародні інвестори та ринки капіталу, які надають фінансування у формі боргових або пайових інструментів, вимагали модернізації системи управління, прозорості, а також нормативної бази функціонування державного майна. Рівень ризику, пов'язаного з управлінням державним майном, зріс. Так само зросли й потреби в розбудові спроможності уряду як власника.

135. Разом із лібералізацією виникла необхідність відокремлення комерційних цілей від цілей державної політики. Цілі державної політики та комерційні цілі напряму суперечать одні одним, зокрема, коли урядові доводиться робити вибір між максимальним нарощуванням чисельності працівників та рівня заробітної плати та максимізацією прибутків і вартості компанії. Наслідком цього конфлікту часто буває відмова уряду від своєї власницької ролі як з суто тактичних міркувань, так і через брак відповідної спроможності, внаслідок чого фактичний контроль над компанією повністю залишається в руках її керівництва або інших заінтересованих осіб. Це відкриває двері для гонитви за рентою та корупції.

Дуальний підхід до управління

136. Розмежування ролей та покладення функцій моніторингу на міністерство-партнера (наприклад, міністерства фінансів) стало тим модифікованим підходом, який допоміг визначити єдину мету та зміцнити нагляд і прозорість. Водночас, у дуальній структурі управління має місце «вбудований» організаційний конфлікт, причому різні цілі двох організаційних структур хоч і поліпшують до певної міри внутрішню ефективність діяльності уряду, не розв'язують проблеми браку спроможності здійснювати управління активом, що обмежує здатність структури управління забезпечувати відповідність інтересів компанії інтересам власника. Така модель превалює в кількох країнах-членах ОЕСР, включаючи Грецію, Італію, Мексику та Туреччину³⁸.

Консолідована модель

137. Протягом останнього десятиліття дедалі більше урядів об'єднують функції використання прав власності з функціями моніторингу фінансів у єдиному органі управління правами власності, як і рекомендує ОЕСР³⁹. Подібні консолідовані

³⁸ Corporate Governance of state assets: A Survey of OECD Countries, («Корпоративне управління державним майном: обстеження країн-членів ОЕСР»), 2005 рік.

³⁹ OECD Guidelines on Corporate Governance of state assets («Настанови ОЕСР щодо корпоративного управління державним майном»), 2005 рік

структури утворювалися або у формі урядових органів, або незалежних автономних холдингових компаній, які працюють незалежно від урядів, на зразок «Фондів національного добробуту» («ФНД»).

Утворення урядового органу

138. **Консолідована модель забезпечила суттєве зміцнення потенційної спроможності уряду на рівні, що відповідає рівню керівництва компанії, у сфері розвитку активів.** Підхід на основі утворення урядового органу часто передбачає утворення відповідного підрозділу в міністерстві фінансів (як було зроблено, зокрема, у Франції, Швеції або Великій Британії) або окремого спеціалізованого органу, підпорядкованого безпосередньо прем'єр-міністрові країни (як було зроблено, зокрема, у Фінляндії та Китаї). За мету при цьому ставиться максимізація вартості, накопичення фінансового та виробничого досвіду і зміцнення спроможності розуміти міжнародні ринки капіталу та інвесторів.

139. **Водночас, здатність державного службовця взяти на себе повну комерційну відповідальність за управління комерційними активами залишилася досить обмеженою, як і спроможність оплачувати працівників з відповідними знаннями за ринковими тарифами.** Така ситуація стримувала розбудову спроможностей. Крім того, зосередженість на максимізації вартості не завжди добре поєднується з різноманітними політичними міркуваннями, внаслідок чого, зокрема, Фінляндія, спираючись на приклад Сінгапура, утворила автономну структуру, виведену з-під політичного впливу.

Утворення Фонду національного добробуту

140. **Закріплення державних комерційних активів за незалежною відокремленою холдинговою компанією, виведеної з-під політичного впливу короткострокового характеру, тягне за собою стратегічні, фінансові та економічні переваги.** У корпоративному середовищі активи можуть розглядатися як єдине ціле з точки зору операційного доходу та зобов'язань. Наявність стратегії роботи зі збитковими активами дає змогу визначати пріоритетні напрямки вдосконалення, виявляти можливості для залучення коштів, вибирати оптимальні строки реалізації активів, що дає змогу розглядати державну політику з точки зору її загального впливу на економіку.

141. **Найуспішнішим прикладом ФНД є, ймовірно, сінгапурський Temasek («Темасек»), офіційно утворений у 1974 році (виноска 4)⁴⁰.** В Азії ФНД утворено

⁴⁰ Wicaksono; Corporate governance of state assets: investment holding structure in Singapore etc («Корпоративне управління державними активами: структура інвестиційного холдингу в Сінгапурі»), 2009.

також у Малайзії, Абу-Дабі, Китаї та Південній Кореї. Серед країн Європи цією моделлю скористалися Іспанія та Португалія, які бачать у ній ефективний інструмент здійснення приватизації.

142. Економічна користь від консолідації всіх комерційних активів у єдиній компанії базується на повністю інтегрованому бізнес-плані, що охоплює весь портфель без будь-яких обмежень на дії, необхідні для максимізації вартості активів. Такий підхід тягне за собою ефект масштабу й дає змогу ефективніше розвивати портфель і здійснювати його приватизацію.

Виноска 4. Сінгапурський холдинг «Темасек»

Холдингова компанія «Темасек» перебуває в 100%-ній державній власності і є підзвітною прем'єр-міністрові країни. Головною метою інвестиційної діяльності компанії є трансформація економіки країни та нарощування чисельності населення з середнім рівнем доходу.

Інвестиційний портфель компанії «Темасек» складається з компаній різних галузей: фінансових послуг, медіа та телекомунікацій, технологій, транспорту, промисловості, споживчої продукції, нерухомості, енергетики та видобувної галузі, а також компаній у сфері біотехнологій.

Холдинг, будучи активним інвестором на регіональному рівні, наростив свої активи в управлінні з 354 млн сінгапурських доларів на момент свого утворення до 223 млрд сінгапурських доларів у 2013 році, а доходність для акціонерів склала близько 17% складних відсотків річних.

«Темасек» має високі корпоративні кредитні рейтинги: Aaa від агентства Moody та AAA від Standard & Poor's.

Джерело: Temasek

Д. Чинна база управління державним майном в Україні

143. В основі правової бази управління державним майном лежать Господарський кодекс України (ГКУ)⁴¹ і Закон України «Про управління об'єктами державної власності»⁴². До складу цієї бази входять також постанови Кабінету Міністрів України («КМУ» або «Кабмін»)⁴³, положення, процедури та правила, що видаються Міністерством економічного розвитку та торгівлі, Міністерством фінансів, Фондом державного майна і різними галузевими міністерствами. Це складне павутиння норм, що часто дублюють одна одну, а іноді

⁴¹ Господарський кодекс України, 2004 рік

⁴² Закон України «Про управління об'єктами державної власності», 2006 рік.

⁴³ Іноді також «Кабінет Міністрів»

суперечать одна одній, є однією з причин заплутаності та непрозорості, і може створювати можливості для гонитви за рентою та корупції.

144. Урядові органи, котрі управляють державним майном або контролюють його («суб'єкти управління») належать до однієї з двох широких категорій: або тих, які безпосередньо здійснюють управління майном, або тих, які відповідають за нагляд і контроль над майном. До першої категорії належать такі суб'єкти управління, як Кабмін, галузеві міністерства та інші відомства, а також ФДМУ, Мінфін, Мінекономрозвитку та Мінпромполітики. До другої категорії належать Кабмін, ФДМУ, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, Мінфін, Мінекономрозвитку та Державна фіскальна служба. Ця децентралізована система державного управління із широким колом суб'єктів управління з різними обов'язками, які часто дублюються або суперечать одні одним, створює приголомшливий управлінський вакуум.

145. Повноваження Кабміну щодо управління державним майном регулюються Конституцією України та кількома законами (в тому числі, ГКУ, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» і Законом України «Про Кабінет Міністрів України»). У Законі України «Про управління об'єктами державної власності» подано перелік і визначено повноваження інших державних органів, а також їхні обов'язки стосовно державного майна без розрізнення комерційних та регулятивних функцій, комерційних цілей і цілей державної політики. Крім того, існують спеціальні закони про управління державним майном на рівні окремих секторів (зокрема, на залізничному транспорті та в житлово-комунальному господарстві), а також про управління окремими видами майна (трубопроводами, морськими портами та інфраструктурою автомобільних доріг).

146. Існують два види юридичних осіб, за якими закріплюється державне майно: унітарні підприємства та акціонерні компанії. До унітарних підприємств не застосовуються різні вимоги корпоративного права, які застосовуються до приватного сектору, з таких питань, як організація управління, прозорість діяльності або аудит, а управління ними здійснюється на розсуд відповідного суб'єкта управління. Такі підприємства можуть бути казенними або державними комерційними. Казенні підприємства є юридичними особами спеціального призначення, цілі діяльності яких визначаються державною політикою; вони повністю контролюються державою; майно закріплюється за ними на праві оперативного управління без передання їм прав власності. Державне комерційне підприємство — це юридична особа, метою діяльності якої є одержання прибутку, а майно закріплюється за ним на праві господарського відання, що надає підприємству більш широкі повноваження щодо управління державним майном, але права власності йому, як і в попередньому випадку, не передаються.

147. Унітарні підприємства не підлягають приватизації в їх нинішній організаційно-правовій формі без внесення змін у нормативно-правову базу у зв'язку з відсутністю належної структури корпоративного управління та прав власності на майно. «Акціонерні товариства» — це комерційні компанії, які здійснюють випуск акцій, і діяльність яких регулюється загальними нормами корпоративного права, що застосовуються до приватних компаній, крім тих випадків, коли до державних акціонерних компаній застосовуються спеціальні правила, нормативні документи та закони⁴⁴. Акціонерні компанії також не мають прав власності на активи, що перебувають в їхньому управлінні (як, наприклад, НАК «Нафтогаз України»). На ділі той факт, що більшість фізичних активів належать державі напряду, а не через юридичну особу, якій доручено управляти ними, створює для цих фізичних активів ризик занедбаності та управління ними заради короткострокової грошової користі, а не для підвищення цінності. Функції регулювання поєднуються з функціями керуючого, причому жодна з цих функцій не має стимулів для того, щоб опікуватися активом.

Ізоляція від політичного впливу

148. Унітарні підприємства не зобов'язані утворювати ради директорів, призначати незалежних директорів, спостережні ради або інші органи корпоративного управління на зразок річних загальних зборів; ними, в принципі, керує один-єдиний державний службовець у складі їх керівних органів. На практиці це означає, що саме такий державний службовець ухвалює всі важливі ділові та виробничі рішення й опікується повсякденною діяльністю підприємства. Наслідком цього є відсутність політичної ізоляції та розмежування між цілями державної політики та комерційними цілями.

149. Керівники унітарних підприємств мають добиратися суб'єктом управління на конкурсних засадах з конкурентоспроможною оплатою праці, котра є важливим інструментом залучення професійних працівників. Водночас, як показало недавнє дослідження, уряд, як здається, не демонструє ефективності в залученні найкращих кандидатів на робочі місця попри законодавство, що передбачає надання адекватних пакетів оплати праці. Крім того, система атестації, що застосовується для контролю над їх діяльністю, як здається, не справляє значного впливу на показники компанії або плинність управлінських кадрів⁴⁵.

Суб'єкти управління

⁴⁴Господарський кодекс України (ГКУ)

⁴⁵ World Bank: Ukraine System of Financial Oversight and Governance of state assets («Світовий банк: система фінансового нагляду та управління державним майном в Україні»), 2011 рік

Фонд державного майна України

150. **Фонд державного майна України (ФДМУ) був утворений як орган приватизації державного майна, а річний плановий обсяг надходжень від приватизації визначається для нього Кабміном.** ФДМУ не має спроможності, необхідної для розробки послідовної стратегії управління портфелем та подальшої приватизації активів з метою максимального збільшення надходжень, а також не має у своєму розпорядженні необхідних фінансових даних щодо консолідованого портфелю. Замість цього Кабмін визначає необхідні річні обсяги надходжень від приватизації з політичних та бюджетних міркувань, але не має спроможності виконати належний аналіз на предмет досяжності та стратегічної доцільності визначених ним показників. Крім того, ФДМУ не має ні повноважень, ні ресурсів, необхідних для залучення професійних консультантів із приватного сектору на підтримку процесу реалізації державного майна, що також послаблює його становище як урядового органа, що працює в комерційному секторі.

151. **Вибір майна для приватизації для виконання плану надходжень від приватизації залишено на розсуд суб'єкта управління.** Це може призводити (і призводить) до виставлення на продаж не надто привабливих активів та «притримання» більш цінного майна. З огляду на відсутність фінансових або операційних можливостей для здійснення реструктуризації активів або вибору оптимальних строків реалізації, покупцеві майна в процесі приватизації надається невинуватана вигода. Майно, не реалізоване у встановлений строк, підлягає поверненню галузевому міністерству або може бути продане за зниженими цінами. У зв'язку з цим ФДМУ діє як ліквідатор активів, і часто ставиться до них як до проблемних. Подібний підхід створює потенційну можливість для змов між покупцями й таємного передання державного майна в приватний сектор за ціною, нижчою від фактичної ринкової вартості.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі

152. **Мінекономрозвитку відповідає за оцінку діяльності суб'єктів управління та «ефективність управління державним майном»⁴⁶.** Методика його діяльності є ближчою до системи центрального планування, ніж до здійснення нагляду або управління майном в умовах ринкової економіки. Зокрема, міністерство визначає вимоги та критерії оцінки ефективності здатності суб'єктів управління реалізовувати свої фінансові плани за трьохбальною шкалою («позитивно», «задовільно» або «незадовільно»).

⁴⁶ Закон України «Про власність»

153. **Мінекономрозвитку також відповідає за оцінку діяльності суб'єктів управління та керівників державних підприємств.** Оцінку діяльності керівника державного підприємства виконує відповідний суб'єкт управління. Мінекономрозвитку контролює результати такої оцінки і визначає методiku її проведення. Водночас, такий контроль здійснюється без перевірок або аудиту, що покликані забезпечити достовірність заявлених результатів. За даними недавнього дослідження оцінка, як здається, не справляє ніякого впливу ні на рівень оплати праці, ні на показники діяльності. Тих, хто працює погано, з посад також, як здається, не звільняють⁴⁷. Крім того, Мінекономрозвитку є власником 48 державних підприємств, а така ситуація є явним проявом конфлікту інтересів.

Міністерство фінансів України

154. **Мінфін є єдиним державним органом, уповноваженим контролювати фінансовий вплив державного майна.** Це міністерство не виконує функцій безпосереднього нагляду й не відповідає за оцінку окремих активів. Крім того, уряд не має прозорих спроможностей проводити оцінку консолідованого портфеля за фінансовими показниками або фінансовим ризиком. Одному з підрозділів Державної фінансової інспекції нещодавно було надано мандат на проведення прямого операційного аудиту (попереднього контролю — ex-ante) окремих операцій 36 найбільших державних підприємств.

155. **Мінфін контролює дотримання суб'єктами управління планових обсягів дивідендних виплат.** Ці планові показники визначаються на основі політичних і бюджетних вимог як процентна частка планового чистого прибутку у фінансовому плані підприємства, що створює як для керівників підприємств, так і для суб'єктів управління ними стимули до мінімізації прибутків. Ця політизована мета має пріоритет перед будь-якою фінансовою метою, що передбачає максимізацію вартості портфеля.

Рахункова палата України

156. **Рахункова палата України проводить перевірки державного майна з точки зору використання бюджетних ресурсів.** Вона не підтверджує достовірності фінансової звітності, не перевіряє систему внутрішнього контролю або загальну діяльність державного підприємства. Водночас, вона може проводити спеціальну перевірку державного майна з точки зору використання бюджетних коштів⁴⁸.

⁴⁷ World Bank: Ukraine System of Financial Oversight and Governance of state assets («Світовий банк: система фінансового нагляду та управління державним майном в Україні»), 2011 рік.

⁴⁸ Закон України «Про Рахункову палату України».

Необхідність визначення чіткої фінансової мети

157. **За відсутності чіткої мети фінансові показники, що визначаються Мінекономрозвитку, зводяться до моніторингу державного майна з точки зору потреб державного бюджету та дотримання вимог законодавства.** Реальність є такою, що управління показниками діяльності може бути змістовним лише у випадку визначення чіткої фінансової мети на зразок максимізації вартості, що відповідає практиці, яка склалася в приватному секторі. Внутрішній конфлікт інтересів між регулятивними, політичними та власницькими функціями по відношенню до портфеля державного майна не вирішується в уряді ні з точки зору державної політики, ні з організаційної, ні з суто практичної точки зору.

Міркування щодо прозорості

158. **Конституція України, Закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» закладають підвалини для доступу громадськості до інформації.** Інформація, як правило, поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом може бути визначена як конфіденційна, службова або таємна; розпорядження таємною інформацією регулюється Законом України «Про державну таємницю».

159. **Суб'єкти управління виконують покладені на них функції нагляду над державним майном шляхом затвердження фінансових планів та формального порівняння фактичних показників діяльності з плановими.** У чинних на сьогоднішній день процесах нагляду та контролю увага питанням прозорості практично не приділяється. Причиною цього є те, що цілі управління зводяться до забезпечення дотримання вимог законодавства, вирішення питань державної політики та виконання фінансових планів. Поєднання суперечливих завдань не дає змоги кількісно оцінювати операційну ефективність або порівнювати показники діяльності з показниками аналогічних зарубіжних структур, що не дозволяє урядові встановити справжню ефективність своєї роботи, а також рівень фінансового ризику, пов'язаний із його майном.

Процес приватизації

160. **Реалізація програми приватизації державного майна в Україні розпочалась у 1992 році; вона мала на меті збільшення частки приватного сектору в економіці, залучення прямих іноземних інвестицій та збільшення доходів державного бюджету.** За період з 1992 року по 30 червня 2009 року Україна одержала надходжень від приватизації в розмірі більш ніж 40 млрд гривень; вийшла з володіння більш ніж 120 тис. активів, включаючи 28 тис. активів, що належали центральному урядові, і більш ніж 90 тис. активів місцевих органів влади. Залучення прямих іноземних

інвестицій виявилось справою непростю, і з 2009 року приватизація практично зупинилася.

Е. Управління державним майном — шлях уперед

161. Для підвищення цінності та привабливості портфеля для всього спектру інвесторів і заінтересованих осіб, включаючи міжнародних інвесторів, а також для мінімізації фінансового ризику необхідно зміцнити роботу за трьома основними напрямками:

- правова структура;
- управління власністю;
- політика забезпечення прозорості.

Правова реформа

162. Реформування правової бази, що регулює державне майно, має бути спрямоване на скорочення та ліквідацію структур, що дублюють одна одну, та цілей, що суперечать одна одній, забезпечуючи при цьому чітке поширення відповідальності та підзвітності з єдиною метою — максимально збільшити вартість. Делегування повноважень радам директорів, здатних якнайкраще здійснювати управління активами, і забезпечення їх підзвітності з одночасним закріпленням обов'язків власника за консолідованою структурою-власником, а отже й з розбудовою професійної спроможності з управління портфелем і його розвитку з точки зору власника.

163. На практиці для цього знадобиться провести комплексне реформування деяких чинних законодавчих і нормативних актів, включаючи, зокрема, Господарський кодекс та Закон України «Про власність». Це, у свою чергу, вимагатиме приведення положень інших законодавчих актів у відповідність із внесеними змінами. Реформи у сфері права покликані усунути розбіжності в правовій базі для державного майна та еквівалентних об'єктів приватного сектору. Водночас, це може потягти за собою необхідність реформування корпоративного права, яке регулює діяльність приватного сектору, для забезпечення дотримання вимог передової міжнародної практики з метою зміцнення структур врядування та управління в усіх секторах економіки.

Управління правами власності

164. Централізовані моделі володіння, які були розроблені в інших країнах та описані вище, в даний час не можуть бути впроваджені через політичні та фінансові проблеми, що стоять зараз перед урядом. Втім, централізована модель

володіння з чітким мандатом на максимізацію вартості портфелю державного майна має розглядатися як кінцева мета, що має бути досягнута після створення належних передумов, включаючи повний перегляд правової бази, а також структур управління, обліку та звітності, сформованих навколо портфеля державного майна.

165. Водночас явною є потреба в переході до консолідованої моделі володіння, яка відповідає рекомендаціям ОЕСР і доцільність якої підтверджується досвідом урядів різних країн. Сама структура, через яку здійснюватиметься володіння, може набувати різноманітних форм залежно від політичної волі та амбіцій. Головним її завданням є інституціональне оформлення ізоляції від політичного впливу та створення можливостей для розвитку спроможностей з метою максимізації вартості та зведення до мінімуму фінансових ризиків.

166. Прийнятним короткостроковим рішенням можна вважати розбудову спроможностей з управління фінансовим ризиком, пов'язаним із консолідацією портфеля, та централізацію функцій нагляду шляхом утворення спеціалізованого підрозділу в Мінфіні. Головним завданням цього підрозділу на короткострокову перспективу могло б стати задоволення потреби в прозорій та комплексній оцінці фінансових планів, а також внесення пропозицій щодо заходів, спрямованих на пом'якшення фінансових ризиків. Першим кроком має стати підготовка та оприлюднення консолідованого річного звіту про портфель державного майна, який по суті функціонує багато в чому як віртуальна холдингова компанія.

167. У спробах зробити максимізацію вартості кінцевою метою управління портфелем комерційних активів ключову роль відіграватиме розмежування комерційних та неринкових активів. Чітке визначення субсидій, що залишилися, або цілей політики, а також їх кількісна оцінка і прозора ідентифікація є першим кроком до переведення кожного з активів на суто комерційну основу⁴⁹. Закупівлі по всіх заходах, пов'язаних з реалізацією державної політики, після їх визначення та кількісної оцінки, мають здійснюватися на основі конкурентних торгів або відповідним підприємством, або центральним замовником на рівні уряду або відповідного галузевого міністерства. Зрештою, таке підприємство має бути звільнене від обов'язків з реалізації державної політики та повністю зосередитися на своїй основній діяльності.

168. У середньостроковій перспективі після створення належних передумов було б бажано забезпечити повний контроль над володінням усіма державними активами шляхом об'єднання ФДМУ та наглядового підрозділу Мінфіну. Мета

⁴⁹ Управління компаніями може здійснюватися на комерційній основі навіть за умов одержання ними субсидій від уряду (наприклад, субсидій залізницям на перевезення пільгових категорій населення безоплатно або за зниженим тарифом) за умови прозорого та формалізованого розуміння характеру та величини субсидії, необхідної для реалізації цілей соціальної політики.

при цьому полягатиме в консолідації відповідальності у сфері володіння активами, фінансового контролю і приватизації на рівні окремого підрозділу Кабміну або Мінфіну. Такий крок суттєво зміцнить довіру до держави як власника серед усіх заінтересованих осіб, включаючи міжнародних інвесторів. За цим підрозділом будуть закріплені виключні повноваження щодо здійснення приватизації, й саме він відповідатиме за відбір і передпродажну підготовку активів для максимального збільшення вартості для акціонерів.

169. Після досягнення достатнього рівня спроможності й за сприятливих політичних умов відділ управління власністю може бути перетворений на незалежну холдингову компанію з належним рівнем самостійності. Це зробить її самостійною по відношенню до уряду з підпорядкуванням безпосередньо Кабінетові Міністрів.

Політика забезпечення прозорості

170. Політика забезпечення прозорості має гарантувати розуміння характеру та статусу майна, що належить державі та перебуває в її управлінні, всіма заінтересованими особами, включаючи міжнародних інвесторів. Якість і достовірність такої інформації мають сприйматися як гідні довіри для забезпечення можливості реалізації будь-якої ініціативи на ринку, включаючи здійснення незалежного аудиту та оцінки активів.

171. У короткостроковій перспективі мета має полягати у визначенні фінансового стану консолідованого портфеля державного майна. Цього можна добитися швидко шляхом:

- *Складення та оприлюднення Річного огляду портфеля державного майна:* такий узагальнений огляд у розрізі секторів із зазначенням нерухомого майна (схожий та литовський та латвійський річні огляди) міг би публікуватися англійською мовою та оприлюднюватися на сайті уряду⁵⁰. За умови належної забезпеченості ресурсами такий річний огляд можна було б скласти та опублікувати впродовж шести місяців від початку роботи над його складенням.
- Одночасно має здійснюватися *створення єдиної та повної бази даних щодо всього державного майна:* вона має включати в себе нерухоме майно й забезпечувати можливість незалежної оцінки кожного об'єкта державного майна, визначення відповідної дивідендної політики, а також загального управління ризиком.

⁵⁰ Литовський річний огляд: <http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/VVI2010EN.pdf>.

- *Реалізація нової комплексної Політики забезпечення прозорості:* вона має зобов'язувати уряд до оприлюднення консолідованого Річного звіту про все державне майно, що проходить аудит у міжнародно визнаній аудиторській фірмі. У цьому звіті мають бути консолідовані річні звіти по окремих об'єктах державного майна. Таким чином, кожний річний звіт описуватиме достовірну картину розвитку портфеля в цілому та кожного великого об'єкта, його господарської діяльності, стану та результату згідно з законами та практикою, що склалася, включаючи опис його бізнесу; він також окреслюватиме ризики та підходи до управління ризиком, основні інвестиції; НДІОКР; діяльність ради директорів та зміни в її складі протягом року; міститиме опис системи оплати праці провідних керівників та програми матеріального заохочення тощо, за зразком фінляндського холдингу Solidium («Солідіум») ⁵¹. Окремо мають бути зазначені субсидії, що сплачуються по об'єктах державного майна у зв'язку з вимогами про встановлення неринкових тарифів.

172. Звітна політика має бути аналогічною звітній політиці публічної компанії, чий акції включені в біржові списки; необхідно забезпечити регулярне надання повідомлень для громадськості у формі оприлюднення річної консолідованої звітності та квартальних оглядів портфеля. Операційні цілі кожного корпоративного активу підлягають оприлюдненню в річних звітах холдингових компаній із зазначенням фінансових планів та виробничих цілей, щоб забезпечити управління інвестованим капіталом на користь акціонерів та в межах основної діяльності.

173. Ради директорів комерційних об'єктів державного майна мають нести відповідальність за дотримання стандартів обліку та звітності. Великі холдинги або холдинги, що мають стратегічне значення, мають також дотримуватися міжнародної практики для компаній, чий акції включені в біржові списки, додатково до чинного законодавства з питань бухгалтерського обліку та загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку⁵². Державні компанії повинні також подавати свою звітність у належному форматі в Мінфін для забезпечення формування консолідованої звітності по сектору державних підприємств, і врахування під час консолідації звітності державного сектору згідно з міжнародними стандартами бухгалтерського обліку.

174. Великі об'єкти державного майна мають бути зобов'язані оприлюднювати свої річні звіти та фінансову звітність українською та англійською мовами з

⁵¹ Річний звіт холдингу «Солідіум»: <http://www.e-julkaisu.fi/solidium/annualreport-2013/>.

⁵² Непоганим орієнтиром для цього є Правила включення акцій до біржового списку («лістингу») Варшавської фондової біржі.

аудиторським висновком фірми з високою репутацією. Структура-власник повинна також мати сайт з інформацією англійською та українською мовами, на якому оприлюднюватимуться річний звіт та фінансова звітність, що пройшла аудит, а також квартальні фінансові показники згідно з передовою міжнародною практикою. Ця вимога має застосовуватися до всіх державних компаній з річним оборотом, що перевищує 50 млн гривень.

175. Для оцінки потенційної вартості нерухомого майна, що належить державі, необхідно провести інвентаризацію та консолідувати всю інформацію в базі даних для забезпечення гармонізації та прозорості даних. Підвищення прозорості дасть урядові змогу здійснювати управління більш професійно шляхом уточнення визначень різних секторів та субсекторів, до яких належать активи. Інформація про нерухомість, включаючи результати періодичної зовнішньої оцінки, що проводиться незалежними оцінювачами, має публікуватися у складі річного звіту структури-власника.

Рекомендації

На короткострокову перспективу (1 - 6 місяців):

Рекомендація 6.1. Утворити в Мінфіні підрозділ, єдиним обов'язком якого буде управління консолідованим фіскальним ризиком державного майна, включаючи його вартість, дивіденди, розмір субсидій та цілі державної політики.

Рекомендація 6.2. Розмежувати комерційні та неринкові активи і забезпечити прозору звітність про розмір субсидій та інтервенції в цілях державної політики, які зачіпають комерційні активи.

Рекомендація 6.3. Ухвалити постанову уряду, що визначить максимізацію вартості як єдину мету діяльності для комерційних активів.

Рекомендація 6.4. Провести інвентаризацію консолідованого портфеля об'єктів державного майна з визначенням їх вартості, доходності та ризику, а також створити єдину та повну базу даних усіх об'єктів державного майна, включаючи нерухоме майно, щоб забезпечити можливість незалежної оцінки кожного об'єкта державного майна, визначення відповідної дивідендної політики, а також загального управління ризиком.

Рекомендація 6.5. Опублікувати річний огляд державного майна англійською мовою на сайті уряду.

На середньострокову перспективу (від 6 місяців до 2 років)

Рекомендація 6.6. Призначити урядову контрольну групу у складі експертів з державного та приватного секторів для вивчення правової бази, яка оцінить обсяг реформ, необхідних для:

- оптимізації правової бази, що регулює портфель об'єктів державного майна з метою скорочення та ліквідації структур, що дублюють одна одну, та цілей, що суперечать одна одній, з єдиною метою, що полягає в максимізації вартості;
- гармонізації правової бази та усунення розбіжностей у правовому режимі державного майна та еквівалентних об'єктів приватного сектору для залучення міжнародних інвесторів.

Рекомендація 6.7. Консолідувати функції володіння в Мінфіні як проміжний захід із забезпечення контролю над державним майном, включаючи:

- Об'єднання ФДМУ та підрозділу Мінфіну з управління фінансами державних підприємств з метою консолідації відповідальності за володіння активами, фінансовий контроль і приватизацію;
- утворення робочої підгрупи в рамках урядової контрольної групи у складі, головним чином, експертів із приватного сектору для визначення оптимального шляху до створення незалежної та самостійної структури-власника державного майна.

VII. ІНШІ РЕФОРМИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

A. Правова база

176. Необхідно буде переглянути Бюджетний кодекс України як основоположний законодавчий документ, що регулює перебіг бюджетного процесу, у світлі змін, запропонованих у цьому звіті. Велика кількість реформ у сфері формування та виконання бюджету зробить необхідним внесення змін у законодавство. У таблиці 2, хоч вона й не є надто докладною, окреслено деякі зміни, які було б доцільно внести в різні розділи БКУ.

177. Крім того, може виникнути необхідність внесення змін в інші законодавчі та нормативні акти для приведення їх у відповідність зі зміненими положеннями Бюджетного кодексу України. Можуть знадобитися нові нормативні документи, покликані забезпечити більш суворий режим середньострокового бюджетного планування, встановлений у БКУ, а також підтримати реалізацію фіскальних правил і нових засобів контролю над виконанням бюджету.

Таблиця 9. Потенційні зміни, які необхідно внести до Бюджетного кодексу України для підтримки реформ у сфері УДФ

Необхідні зміни	Статті кодексу	Обґрунтування
Включення до кодексу нових визначень або внесення поправок до існуючих визначень	Стаття 2	Необхідно внести нові визначення: зокрема, визначення системи середньострокових бюджетних показників (ССБП).
Усунення поділу видатків на загальний та спеціальний фонди	Стаття 57	Для поступового скорочення чинної практики закріплення доходів слід відмовитися від нинішнього поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди, й забезпечити однакове поводження з усіма доходами як джерелами фінансування всіх видатків бюджету.
Зміцнення положень щодо ССБП.	Стаття 21	Необхідно зміцнити чинні положення, передбачивши необхідність сукупних та галузевих лімітів видатків.
Внесення змін до бюджетного календаря	Статті 33-38	Необхідно внести зміни в бюджетний календар на підтримку узгодження ССБП та річного бюджету
Зміцнення та запровадження контролю над зарезервованими коштами на більш ранній стадії циклу здійснення видатків.	Стаття 46	У цій статті необхідно встановити чітку вимогу про необхідність перевірки зарезервованих коштів на відповідність бюджетним асигнуванням до взяття договірних зобов'язань
Положення щодо перерозподілу бюджетних коштів	Статті 43 та 47	Ці статті необхідно викласти в оновленій редакції, щоб знизити рівень контролю та створити більший простір для маневру у виконанні бюджетів головними розпорядниками бюджетних коштів.
Захищені статті видатків	Стаття 55	Відмовитися від концепції захищених статей видатків, зробивши крок до формування реалістичного бюджету, який спирається на відповідну фіскальну базу, що забезпечує можливість здійснення всіх видатків, затверджених у складі бюджету
Внутрішній фінансовий контроль	Статті 26, 113-118	Створити механізм послаблення зовнішнього контролю для тих органів, які дотримуються встановлених стандартів внутрішнього контролю та звітності.
Звітність	Глава 10	Регулярне складання річних звітів усіма великими бюджетними установами, включаючи РФЗ та звіт про результати діяльності.
Облік методом нарахувань	Глава 10	Надання рекомендацій щодо розбіжностей між звітністю про виконання бюджету та РФЗ, складеною за касовим методом.
Положення щодо фіскальної відповідальності та запровадження фіскальних правил.	Нові положення	Необхідно додати нові положення щодо фіскальної відповідальності («Бюджетна рада») та положення щодо встановлення та впровадження фіскальних правил.

В. Перегляд організаційних обов'язків

178. **Внесення змін, запропонованих в інших розділах цього звіту, зробить необхідним перегляд нинішніх організаційних обов'язків.** Зокрема, може виникнути потреба в суттєвому розширенні кола обов'язків Мінфіну з покладенням на нього ширших повноважень щодо здійснення нагляду над управлінням державними підприємствами шляхом утворення підрозділу з нагляду над державними підприємствами, про який іде мова в главі V. Крім того, нові обов'язки, пов'язані з

управлінням залишком коштів на ЄКР, також зумовляють необхідність утворення в Департаменті боргової та міжнародної фінансової політики відділу планування руху грошових коштів із призначенням нових працівників, а також розширення обов'язків департаменту у сфері управління залишком коштів на ЄКР станом на кінець дня.