

Результати аудиту ефективності з питань залучення і використання зовнішніх запозичень до бюджету м. Києва за 2003-2015 роки та оцінки їх обслуговування.

Київською міською радою в особі її Голови у 2003, 2004, 2005, 2007 та 2011 роках укладено п'ять кредитних договорів про зовнішні запозичення на загальну суму **1 150,0 млн. доларів США** з метою фінансування бюджету розвитку міста Києва для реалізації проектів капітального будівництва, зокрема транспортної інфраструктури (включаючи будівництво нового Подільського мосту через Дніпро, метро, реконструкція лінії швидкісного трамваю), об'єктів охорони здоров'я (включаючи будівництво Київського міського центру серця), комунального господарства, в тому числі **350,0 млн. доларів США** на рефінансування попередньо залучених кредитів.

На сьогодні погашено 600 млн. дол. США, а у 2015-2016 роках настає строк погашення решти 550 млн. дол. США.



Зазначені запозичення були здійснені без визначення конкретної мети, тобто не було застосовано проектний підхід, що в подальшому унеможливорює контроль за ефективністю та цільовим використанням зазначених коштів, оцінку рентабельності їх залучення (не визначено інвестиційну складову чи потенціал майбутнього скорочення бюджетних витрат внаслідок реалізації проектів за залучені кошти), як наслідок немає й програми повернення позик.

Згідно з бюджетним законодавством граничний обсяг зовнішніх запозичень повинен визначатися із розрахунку прогнозних показників дефіциту бюджету. Проте, під час аудиту встановлено тенденцію, коли прогнозні показники дефіциту спеціального фонду бюджету м. Києва у роки отримання зовнішніх запозичень, а саме в 2003-2005, 2007 роках, значно перевищують фактичні показники, а саме на 246%, 257%, 199% та 582% відповідно. У 2011 році таке перевищення є меншим і становить 41%. Причиною виникнення такої ситуації може бути як нереалістичне прогнозування, так і умисне завищення прогнозних показників дефіциту бюджету з метою створення підстав для здійснення запозичень.

Станом на 01.09.2015 місцевий борг бюджету розвитку м. Києва складає 14 367,8 млн. грн. (з них зовнішній борг – 11 992,8 млн. грн., внутрішній борг – 2 375,0 млн. грн.).

Так, у 2011, 2012 та 2014 роках розмір місцевого боргу бюджету розвитку перевищував 400% розміру планового бюджету розвитку на відповідний рік (бюджетним законодавством встановлений норматив 400% середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку, який у 2011 та 2012 роки не визначався) та протягом 2011-2014 років 400% фактичного бюджету розвитку на відповідний рік.

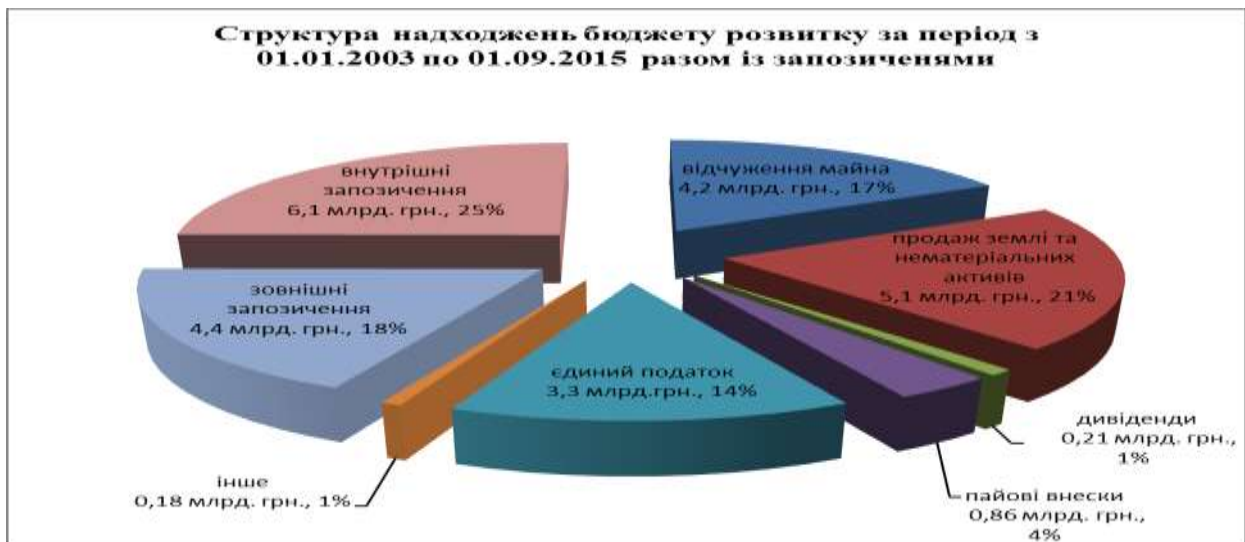
Таким чином, враховуючи, що погашення боргу здійснюється за рахунок видатків бюджету розвитку, на сьогодні для погашення місцевого боргу за рахунок виключно власних надходжень бюджету розвитку (без трансфертів із загального фонду) потрібно розрахунково 20 років.



Значне зростання місцевого боргу починаючи з 2013 року спричинене зокрема зростанням курсу гривні до долару США. Варто зазначити, що причинами залучення саме зовнішніх запозичень, а не внутрішніх, була дешевша вартість їх обслуговування та відсутність необхідного об'єму кредитних коштів на внутрішнього ринку. Проте, під час аудиту встановлено, що ні нормами чинного законодавства, ні інструкціями у Департаменті фінансів не передбачено процедур щодо зниження ризиків, які пов'язані з обслуговуванням боргу в іноземній валюті, тому в подальшому найбільш оптимальним підходом з позиції управління валютними ризиками є залучення фінансування дефіциту бюджету в валюті, в якій міський бюджет отримує доходи, навіть якщо вартість залучення кредитних коштів в національній валюті вища за зовнішні джерела фінансування.

Під час аналізу операцій, пов'язаних з обслуговуванням зовнішніх запозичень, встановлено, що протягом 2003-2015 років на обслуговування кредитів в частині виплати кредиторам визначених умовами договорів відсотків, із загального фонду бюджету виплачено 583 млн. дол. США (або 4 380,5 млн. грн.), що складає майже 51% від загальної суми отриманих кредитів в доларах США (1 150,0 млн. дол. США) та **98% від загальної суми спрямованих на фінансування видатків бюджету розвитку кредитів у гривнях (4 441,7 млн. грн.)**.

Оскільки, причиною залучення позик є дефіцит спеціального фонду бюджету м. Києва, а запозичення надходять і погашаються за рахунок бюджету розвитку спеціального фонду бюджету м. Києва, то під час аудиту було проаналізовано джерела доходів та статті витрат бюджету розвитку протягом 2003 – 8 місяців 2015 років, в результаті чого було встановлено наступне.



Під час аудиту встановлено ряд проблемних питань, які призвели до недоотримання надходжень до бюджету розвитку м. Києва.

По перше, протягом 2003-2011 років зовнішні запозичення не використовувалися відразу, тому їх залишки акумулювалися на рахунках Департаменту фінансів у ПАТ «КБ «Хрещатик», за користування вільними залишками на яких за цей період нараховано відсотків 9,4 млн. доларів США. Проте, у разі вчасного вкладення частини невикористаних залишків запозичень на депозитні рахунки терміном хоча б на 3 місяці потенційні надходження бюджету розвитку могли б скласти 25,0 млн. дол. США, тобто **оціночне недоотримання надходжень до бюджету розвитку складає розрахунково 18,8 млн. доларів США або 99,3 млн. грн.**

По-друге, наявний потенціал додаткових доходів бюджету розвитку м. Києва, зокрема, за рахунок упорядкування питання звільнення/зменшення розміру пайових внесків забудовникам (інвесторам) у відповідності з вимогами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». **Вибірковим аналізом рішень Київської міської ради про надання відповідних пільг за 2012-2015 роки виявлено, що розрахунково існує ризик недоотримання бюджетом розвитку 93,8 млн. грн. доходів від пайової участі за 2012-2015 роки.**

Поряд з цим, з метою наявності об'єктивної та повної інформації про визначення пайової участі (внесків) забудовників (інвесторів) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва під час аудиту обґрунтовано необхідність ведення Департаментом економіки та інвестицій аналітичного обліку в розрізі забудовників щодо нарахування пайових внесків, зменшення їх розміру та/або звільнення від сплати пайових внесків.

Оскільки умови кредитних договорів не містять конкретних цільових проектів, які повинні реалізовуватися за залучені кошти, дані асигнування були зараховані до загального складу бюджету розвитку м. Києва та використані на фінансування його видатків.

Варто зазначити, що ні Департаментом фінансів, ні Казначейством не ведеться облік видатків бюджету розвитку в розрізі зазначених статей, а лише облік спеціального фонду бюджету в розрізі фінансування головних розпорядників коштів.

Крім того, Департаментом фінансів не ведеться аналітичний облік зовнішніх запозичень, залучених до бюджету розвитку після конвертації іноземної валюти у гривню.

Встановлено, що 800,0 млн. доларів США (70% зовнішніх запозичень) протягом 2003-2012 років конвертовано в гривню. Таким чином 4 441,7 млн. грн. перераховано до бюджету розвитку.

В результаті аналізу оборотів по казначейському рахунку VPNLS_31526501800000 (чистий бюджет розвитку без трансфертів із інших бюджетів), можна зробити висновок,

що за рахунок коштів цього рахунку протягом 2003-2009, 2011-2012 років (роки надходження до бюджету розвитку зовнішніх запозичень) фінансувалися зокрема наступні видатки:

- внески до статутних капіталів комунальних підприємств (14,0% всіх видатків);
- погашення кредитів та позик (13,9% всіх видатків);
- будівництво Подільсько-Воскресенського переходу (мосту) через Дніпро (12,6% всіх видатків);
- будівництво метро (9,4% всіх видатків);
- будівництво транспортної інфраструктури (8,5% всіх видатків);
- будівництво Центру серця (3,0% всіх видатків);
- будівництво Південо-Західного каналізаційного колектору, 20-тої гілки колектору та поточні ремонти міських каналізаційних колекторів (2,9% всіх видатків);
- реконструкція лінії швидкісного трамваю (2,1% всіх видатків);
- розміщення коштів на депозит (1,6% всіх видатків).

Під час аудиту з'ясовано наявність ряду проблемних питань, що призвели до неефективного використання коштів бюджету розвитку м. Києва.

По-перше, початок створення нових об'єктів капітальних вкладень при наявності великої кількості об'єктів незавершеного будівництва.

Так, протягом 2003-2015 років кошти бюджету розвитку спрямовувалися на інфраструктурні проекти, які потребують суттєвих капітальних вкладень протягом тривалого часу, наприклад, **будівництво Подільсько-Воскресенського мостового переходу через Дніпро**.

Початкова кошторисна вартість будівництва цього об'єкту у 2004 році становила 5 млрд. грн., станом на грудень 2012 року вона становить 7 млрд. грн., при цьому внесок бюджету м. Києва в зазначене будівництво з 2003 року по теперішній час становить 2,2 млрд. грн., державного бюджету 1,3 млрд. грн.

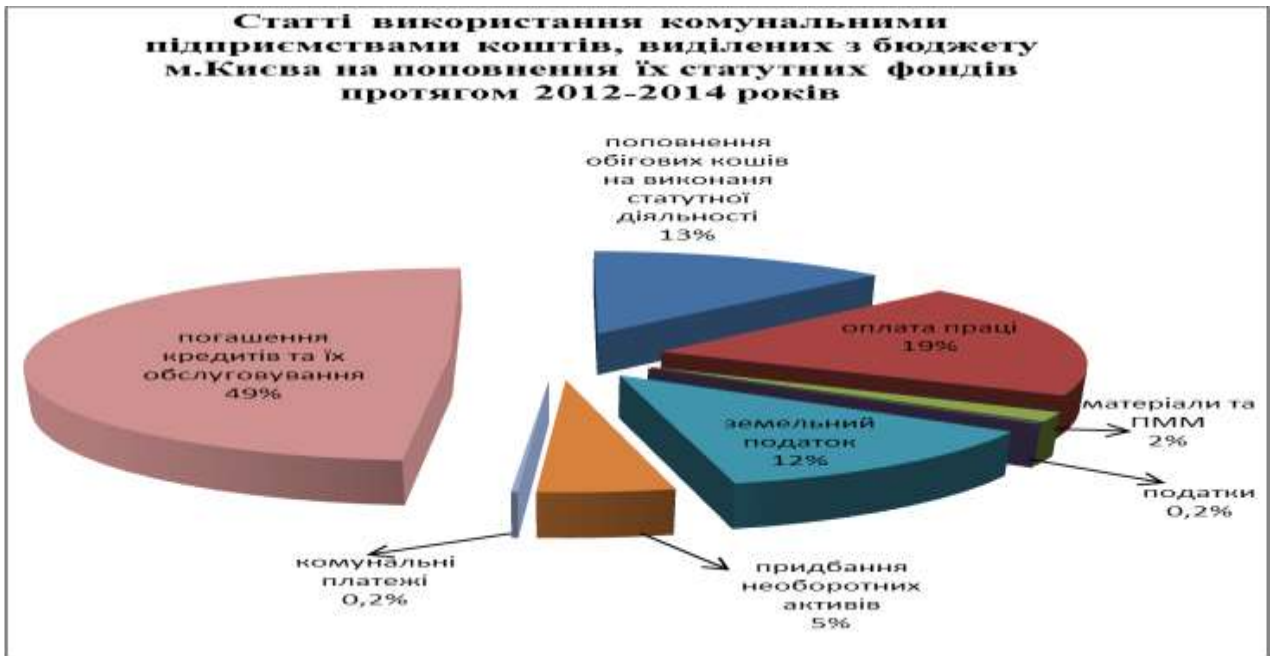
При цьому на сьогодні об'єкт незавершений та для завершення потребує суттєвих додаткових капіталовкладень, а також відсутній будь-який економічний ефект від його будівництва, при цьому місто несе збитки щодо обслуговування боргу, який був сформований для фінансування в тому числі цього об'єкту.

Варто зазначити, що у м. Києві наявна тенденція починати будівництво подібних об'єктів за відсутності належного по часу фінансування етапів будівництва, що призводить до збільшення термінів будівництва або консервації об'єкту, і як наслідок якісно-експлуатаційні показники об'єкту будівництва у незавершеному стані суттєво погіршуються.

Крім вказаного вище об'єкту незавершеного будівництва, станом на 01.01.2014 року у м. Києві налічувалося близько 229 інших об'єктів незавершеного будівництва вартістю 13 754,5 млн. грн., для закінчення фінансування яких з бюджету розвитку необхідно виділити орієнтовно 17 655,5 млн. грн.

На сьогодні перед формуванням Програми соціально-економічного розвитку на конкретний рік ні Департаментом будівництва та житлового забезпечення, ні Департаментом економіки та інвестиції, не відслідковуються обсяги незавершеного будівництва серед об'єктів комунальної власності м. Києва.

По-друге, в порушення ст. 22 Бюджетного кодексу відсутня система контролю зі сторони головних розпорядників за бюджетними коштами, які спрямовуються на поповнення статутних капіталів комунальних підприємств (14% бюджету розвитку), а також **95% зазначених коштів (2 140,0 млн. грн.) витрачаються на поточні видатки**, що протирічить нормі ст. 71 Бюджетного кодексу щодо необхідності спрямування коштів бюджету розвитку на заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.



По-третє, здійснювалося фінансування за рахунок зовнішніх запозичень капітальних видатків на об'єкти в інших регіонах України (м. Севастополь – 35,5 млн. грн., Чернігівська та Житомирська області – 4,6 млн. грн.).

Таким чином, можна зробити висновок про відсутність у м. Києві комплексного підходу до процедури залучення, використання та обслуговування зовнішніх запозичень від визначення конкретних проектів, які будуть реалізовуватися за залучені кошти, оцінки їх рентабельності, системи контролю за цільовою та ефективною їх реалізацією до управління валютними та іншими ризиками, які виникають під час обслуговування зовнішніх запозичень.