

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 11 серпня 2015 року № 1-2

м. Київ

Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні. За результатом розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Центральними органами виконавчої влади України, відповідальними за програми секторальної бюджетної підтримки, що фінансуються коштами Європейського Союзу, не забезпечено повного та своєчасного використання цих коштів згідно із законодавчо визначеними обсягами і термінами. Із вже отриманих 218 млн. євро на фінансування заходів для впровадження реформ у стратегічно важливих сферах протягом п'яти років використано лише половину.

Цілі 3-х завершених програм, спрямованих на підтримку впровадження енергетичної стратегії, стратегії екологічної політики, а також заходів у сфері енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, не досягнуті у повних обсягах (відповідальні органи – Міненерговугілля, Мінприроди, Мінекономрозвитку, Держенергоефективності). Фінансування частини заходів із загальним обсягом видатків 40 млн. євро, які передбачалися цими програмами, не забезпечено за рахунок допомоги ЄС, що потребуватиме пошуку додаткових джерел.

Основні причини такого стану – незабезпечення відповідальними органами дотримання процедур з підготовки, впровадження й моніторингу програм у повних обсягах та встановлених нормативними актами термінах, а також недостатність вжиття відповідних заходів з боку Мінекономрозвитку як координатора з питань допомоги ЄС і Мінфіну як органа, що забезпечує фінансову та бюджетну політику.

2. Система нормативно-правового та організаційного врегулювання секторальної бюджетної підтримки ЄС, створена Урядом, Мінекономрозвитку та Мінфіном із затримками, є недосконалою. Це стало підґрунтям для неефективного використання значного обсягу коштів.

2.1. Незважаючи на велику кількість прийнятих Урядом нормативно-правових актів стосовно програм (понад 30), так і не врегульовано ряд процедур, а частина цих актів містить недоліки. Окремі процедури щодо підготовки та моніторингу програм були запроваджені із запізненням.

2.2. Прийнятим Порядком підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841 (далі - Порядок щодо програм), визначення такого нового механізму допомоги, як секторальна бюджетна підтримка ЄС, введено лише через два роки після фактичного початку залучення коштів ЄС, а звітування про стан виконання індикаторів програм та інформування Уряду про відповідні проблемні питання - ще через два з половиною роки.

Порядком щодо програм не врегульовано питання планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС, здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед Урядом про отриманий ефект від завершених програм. Також він не містить чітко визначених строків підготовки програм (зокрема, щодо розроблення індикаторів виконання програм, започаткування проектів технічної допомоги для супроводження програм).

Оскільки не визначено статусу та чітких термінів створення спільної групи моніторингу програм, є ризики неналежного проведення моніторингу та оцінювання стану досягнення індикаторів програм, а також затримок у наданні коштів з боку ЄС.

2.3. При внесенні змін до угод про продовження терміну впровадження програм з боку Мінекономрозвитку (як підписанта угод) не забезпечено відповідних коригувань графіків щодо виплат коштів.

3. Незважаючи на закріплення за Мінекономрозвитку і Мінфіном відповідних функцій, а також надання Урядом доручень, частина заходів з координації секторальної бюджетної підтримки ЄС, розвитку інструментів і механізмів такого співробітництва міністерствами не виконувалась.

Як наслідок, не забезпечено якісної підготовки, своєчасного та повного виконання програм, раціонального механізму перерахування коштів, регулярного моніторингу реалізації програм і використання коштів.

3.1. Ініційованого цими міністерствами удосконалення механізму перерахування коштів ЄС не здійснено, утворена міжвідомча робоча група для оперативного опрацювання питань з реалізації програм ЄС фактично не функціонувала.

Створення спеціальної групи для прискорення відновлення з боку ЄС фінансування програм забезпечено ними лише через півтора року після

порушення ЄС питання щодо відповідної проблеми. У результаті отримання коштів в обсязі 167 млн. євро було відтерміновано майже на два роки.

3.2. Мінекономрозвитку не забезпечено проведення на системній основі моніторингу виконання програм та оцінки результатів їх впровадження, в тому числі через недотримання з боку відповідальних виконавців програм вимог встановленого порядку. Фактично функція координації Міністерством допомоги ЄС зведена лише до питань залучення такої допомоги.

3.3. Розрахунки (обґрунтування) обсягів програм бюджетної підтримки українською стороною не здійснюються, а визначаються ЄС. При цьому інформацією про плановані обсяги такої допомоги для України на наступний період Мінекономрозвитку не володіє.

3.4. За період з 2009 року по травень 2015 року інформування Уряду про стан програм фактично здійснювалося лише у 2012 році, однак без надання передбаченої відповідним дорученням інформації про стан використання залучених коштів ЄС.

До 2012 року питання звітування Урядом не порушувалось, з боку Мінекономрозвитку та Мінфіну не ініціювалось.

Визначене з 2013 року Порядком щодо програм інформування Уряду з боку Мінекономрозвитку про проблемні питання виконання індикаторів та досягнення очікуваних результатів програм не здійснювалося через відсутність відповідної інформації від відповідальних виконавців програм. При цьому передбачені пропозиції щодо прискорення виконання програм ні Мінекономрозвитку, ні Мінфіном не надавались.

3.5. Мінекономрозвитку не здійснювало державну реєстрацію проектів зовнішньої допомоги ЄС.

4. Підготовка програм секторальної бюджетної підтримки ЄС здійснена Мінекономрозвитку та відповідальними органами з недоліками та порушеннями встановлених процедур.

4.1. Термін підготовки програм, яка полягає у розробленні індикаторів і проектів угод, у середньому становив понад півтора року. Причини - зокрема, тривале розроблення індикаторів, затримки із затвердженням стратегічних документів з реформування відповідної галузі, тривале погодження проектів угод програм.

Разом з тим якісної підготовки частини програм не забезпечено, оскільки в подальшому визначені індикатори потребували перегляду та змін.

4.2. Усупереч Порядку щодо програм переліки індикаторів були надані ЄК за більшістю програм не Мінекономрозвитку, а відповідальними органами.

5. Забезпечення надходжень та фінансування програм у 2009-2015 роках відбувалося з недоліками й порушеннями міжнародних угод і відповідних розпоряджень Уряду.

5.1. Мінфіном не забезпечено проведення операцій з продажу коштів, які надійшли від ЄК, та їх перерахування на рахунок у Казначействі з дотриманням встановленого терміну. У результаті зарахування коштів до спеціального фонду державного бюджету проводиться із значними затримками.

5.2. Бюджетне планування надходжень у рамках програм допомоги ЄС здійснювалося за відсутності розрахунків їх обсягів, лише на підставі повідомлень ЄС про орієнтовні суми та умови підписаних угод, які фактично не дотримувалися. Це призводило до необхідності коригувань відповідних бюджетних показників.

Незважаючи на наявність окремого коду надходжень для секторальної бюджетної підтримки ЄС, відображення планових показників доходів відбувалося за зведеним кодом у рамках усієї допомоги ЄС. Це створило підґрунтя для неналежного проведення моніторингу та контролю за станом виконання державного бюджету.

5.3. Через несвоєчасне відображення в обліку державного бюджету фактичних надходжень від ЄС викривлена відповідна інформація при звітуванні перед Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України про виконання законів про державний бюджет за 2009, 2012 і 2013 роки.

5.4. За частиною програм Мінфіном не забезпечено розроблення порядків щодо передачі коштів відповідальним виконавцям у терміни, які визначалися урядовими щорічними планами першочергових заходів інтеграції України до ЄС та окремими дорученнями.

5.5. Більша частина рішень Уряду (70 відс.) про передачу коштів не виконана. Причини – зокрема, надходження коштів від ЄК наприкінці бюджетних років, довготривале розроблення та погодження паспортів бюджетних програм відповідними головними розпорядниками, відсутність планів заходів та обґрунтувань обсягів їх фінансування. Як наслідок, кошти для фінансування програм у повних обсягах не передавалися в жодному році.

5.6. Через затримки з розробленням і незабезпечення виконання порядків щодо передачі коштів отримані ресурси від ЄС для програм торгівлі та енергоефективності в обсягах 126 і 325 млн. грн. відповідно майже два роки перебували на рахунках Мінфіну і не використовувалися. Отримані для програми транспорту кошти в обсязі 294 млн. грн. не передаються Мінінфраструктури з кінця 2013 року.

5.7. У порушення Порядку щодо програм (п. 7) половина запитів до ЄК щодо виплати коштів надана Мінфіном за відсутності рішень (порядків) про передачу коштів відповідальним виконавцям.

6. Відповідальними за програми (Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, МЗС, Мінінфраструктури, Мінприроди, Держенергоефективності, Держприкордонслужба, Державна фіскальна служба) не забезпечено виконання відповідних програм у визначених міжнародними угодами обсягах і термінах.

Як наслідок, ЄК надавалися кошти в розмірах, менших, ніж передбачено угодами та вказано в запитах Мінфіну.

Серед причин цього – зокрема, довготривале створення та неналежне функціонування спільних груп моніторингу програм, затримки з розробленням порядків про виконання угод, використання коштів та передачу коштів, незабезпечення виконання умов надання коштів, відсутність єдиної методології оцінки рівня досягнення індикаторів.

6.1. За жодною програмою виплата коштів першого траншу не відбулася у терміни, встановлені угодами, та в середньому здійснена через два роки після підписання угод про фінансування, що створило підґрунтя для відтермінування виконання заходів програм.

6.2. Запити на перерахування коштів було направлено на загальну суму майже 309 млн. євро, що на 26 млн. євро менше доступного ресурсу допомоги ЄС (335 млн. євро), передбаченого графіками фінансування угод. Обсяги цих запитів були визначені групами моніторингу програм на підставі оцінок рівня досягнення індикаторів.

6.3. Звітування про стан виконання заходів, необхідних для виконання індикаторів, здійснювалося відповідальними виконавцями програм з порушеннями Порядку щодо програм (без наведення оцінки ЄК, проблем і причин відхилень від запланованих строків виконання).

7. Використання коштів, отриманих від ЄС на заходи з реформування відповідних галузей, здійснюється Мінекономрозвитку, Мінприроди, МЗС, Держенергоефективності та Держприкордонслужбою повільними темпами.

7.1. Повне використання таких коштів забезпечено лише Міненерговугіллям за програмою енергетики на заходи з будівництва та реконструкції енергетичних об'єктів, а також Державною міграційною службою в рамках програми кордону, зокрема, на заходи з будівництва пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Київської області.

7.2. За рештою програм показники виконання відповідних бюджетних програм щодо використання коштів становили від 0,5 відс. до 77 відсотків.

У результаті не виконано у передбачуваних обсягах заходи, зокрема, з впровадження системи моніторингу інформаційного простору та відомчих інформаційних систем консульської служби (оформлення біометричних проїзних документів, видача віз іноземцям та особам без громадянства) (програма кордону), модернізації засобів та обладнання випробувальних і метрологічних лабораторій (програма торгівлі), а також модернізації та заміни котлів на об'єктах соціальної сфери (програма енергоефективності).

На заходи з екології, зокрема, щодо забезпечення охорони атмосферного повітря та охорони і раціонального використання водних ресурсів (програма екології) кошти взагалі не використовувалися.

Використання коштів Мініфраструктури (програма транспорту) на заходи з підвищення рівня безпеки та розвиток транспортної інфраструктури, а також Держмитслужбою (програма кордону) на заходи зі створення

багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця” через чотири з половиною та три роки відповідно після підписання угод навіть не розпочалось.

7.3. Планування заходів, що здійснюються за рахунок коштів ЄС, відбувається з недоліками, а звітування про їх виконання – з порушеннями вимог, встановлених урядовими порядками. Частиною відповідальних виконавців таке звітування не здійснюється взагалі.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні затвердити.

2. Рекомендувати Кабінету Міністрів України доручити:

- Мінфіну спільно з Мінекономрозвитку з метою уникнення затримок опрацювати питання вдосконалення механізму секторальної бюджетної підтримки в частині перерахування коштів ЄС безпосередньо на рахунки головних розпорядників – виконавців програм;

- Мінекономрозвитку спільно з Мінфіном опрацювати питання внесення змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841, у частині планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС для фінансування програм, встановлення строку, протягом якого має бути підготовлена програма, терміну та статусу створення спільних груп моніторингу програм, проведення комплексної оцінки ефективності використання фінансової допомоги ЄС після завершення її надання, звітування виконавцями програм перед Урядом та оприлюднення інформації, включаючи дані про отриманий ефект від реалізації програм;

- Мінекономрозвитку та Мінфіну опрацювати з Представництвом Європейського Союзу питання застосування єдиного підходу до оцінювання рівня досягнення індикаторів програм секторальної бюджетної підтримки;

- відповідальним виконавцям програм ретельно опрацьовувати індикатори, на підставі оцінки виконання яких у подальшому Європейським Союзом надаються кошти, забезпечити повноту та своєчасність звітування про стан виконання індикаторів програм і планів заходів, які фінансуються за рахунок коштів ЄС.

3. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України запропонувати:

- опрацювати спільно з Мінфіном питання вдосконалення механізму координації органів державної влади на всіх етапах виконання програм секторальної бюджетної підтримки ЄС;

- опрацювати питання включення програм секторальної бюджетної підтримки ЄС до єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з

використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій і міжнародної технічної допомоги.

4. Міністерству фінансів України запропонувати:

- забезпечувати дотримання графіків надання запитів на отримання коштів, визначених угодами про фінансування програм, і своєчасне розроблення проектів відповідних рішень Уряду щодо передачі коштів;

- терміново опрацювати питання щодо спроможності Мінінфраструктури та Державної фіскальної служби використовувати кошти ЄС у рамках відповідних програм і надати пропозиції Уряду;

- посилити контроль за використанням коштів секторальної бюджетної підтримки, які надаються ЄС.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні направити Міністерству економічного розвитку і торгівлі України і Міністерству фінансів України.

6. Рішення Рахункової палати про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні направити Кабінету Міністрів України.

7. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати та результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута