



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 13 жовтня 2015 року № 6-4

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів, у 2014 році та I півріччі 2015 року здійснювалося їх розпорядниками та одержувачами з порушенням законодавства та здебільшого неефективно. Серед причин зазначеного - неодноразові інституційні та організаційні зміни, недосконалість існуючого порядку надання такої підтримки, який не забезпечував обґрунтованого розподілу бюджетних коштів, економного та раціонального їх витрачання одержувачами - громадськими організаціями інвалідів та ветеранів, а також неналежний внутрішній контроль на всіх стадіях прийняття управлінських рішень.**

Ці та інші чинники призвели до неефективного управління бюджетними коштами їх розпорядниками у 2014 році - на суму **9495 тис. грн**, у I півріччі 2015 року - **10681,8 тис. грн**; використання одержувачами коштів з недотриманням законодавства у 2014 році - **7437,8 тис. грн**, у I півріччі 2015 року - **817,1 тис. грн** та неефективного їх використання у 2014 році на суму **641,7 тис. гривень**. З порушенням Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2012 № 176 (далі - Порядок № 176), Державною службою у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі - Служба АТО)

та обласними відділеннями Фонду соціального захисту інвалідів у планах використання бюджетних коштів на 2015 рік погоджено одержувачам - всеукраїнським громадським організаціям (далі - ВГО) інвалідів та ветеранів **1589,4 тис. грн** видатків.

Як і в минулих роках, система розподілу коштів фінансової підтримки була непрозорою, закритою для доступу нових організацій і недостатньо обґрунтованою. При загальному скороченні впродовж 2012–2014 років з **7,2 тис.** до **3,6 тис.** громадських організацій інвалідів та ветеранів державна підтримка виділялися майже в незмінних обсягах і сталій кількості ВГО інвалідів і ветеранів. У 2014 році із державного бюджету на цю мету спрямовано **69420,4 тис. грн**, у I півріччі 2015 року - **29783 тис. гривень**.

Однією з головних проблем надання фінансової підтримки залишається відсутність чинників, які спонукали б ВГО інвалідів і ветеранів до активної громадської діяльності та проведення заходів за рахунок бюджетних коштів, а не лише їх використання на утримання цих організацій. Зокрема, незважаючи на недофінансування, аудитом встановлено перевищення обмежень, визначених пунктом 6 Порядку № 176 для видатків на матеріальне заохочення, у 2014 році - у **всіх 24** ВГО ветеранів, у **14 із 17** ВГО інвалідів, у I півріччі 2015 року - у **16 із 17** ВГО ветеранів і **16 із 17** ВГО інвалідів, тоді як у 2014 році ВГО ветеранів проведено лише **37,4 відс.** запланованих заходів, ВГО інвалідів - **70,8 відсотка**.

**2. Нормативно-правове забезпечення надання фінансової підтримки ВГО інвалідів та ветеранів залишається недосконалим і таким, що містить правові прогалини та неузгодженості. Ряд неузгодженостей стосуються Порядку № 176, а саме:**

**2.1.** Відсутність норми щодо подання ВГО інвалідів та ветеранів разом із звітами про використання бюджетних коштів підтвердних документів і заборони здійснення оплати послуг організації-посередника сприяє неефективному використанню бюджетних коштів на цю мету та унеможливорює проведення внутрішнього контролю.

**2.2.** До одержувачів бюджетних коштів віднесено утворені з метою (визначена статтею 12 Закону України від 21.03.91 № 875 «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні») забезпечення рівних прав і можливостей інвалідів та їх соціального захисту, надання соціальних послуг, залучення інвалідів до суспільної діяльності спілки ВГО інвалідів, що не узгоджується з підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України.

**2.3.** Більшість встановлених пунктом 5 критеріїв, які слід враховувати при визначенні обсягів бюджетних коштів, які виділяються ВГО, мають загальний декларативний характер, що ускладнює їх практичне застосування. Як наслідок, при оцінці пропозицій ВГО вони практично не застосовувалися, що позначилося на ефективності прийняття рішень щодо використання бюджетних коштів.

**2.4.** Норма щодо спрямування коштів на оплату комунальних послуг та оренду приміщень ВГО ветеранів не узгоджується із статтею 20 Закону України від 22.10.93 № 3551 «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального

захисту» (далі - Закон про ветеранів) і призводить до незаконних видатків, оскільки ці організації мають бути звільнені від такої плати. У 2014 році здійснено **157,8 тис. грн** видатків.

**2.5.** Не встановлено норми щодо віднесення витрат на відрядження працівників ВГО до видатків на утримання цих організацій, що створює умови для уникнення обмежень, визначених Порядком № 176.

**2.6.** До пункту 6 включено напрями використання бюджетних коштів (підпункти 8 і 14), що не узгоджуються з метою та сутністю бюджетної програми щодо надання фінансової підтримки ВГО інвалідів та ветеранів, а саме: відшкодування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, витрат на лікування у закладах охорони здоров'я на території України, придбання ліків, що відсутні в таких закладах, виробів медичного призначення, протезів та сплата пайового внеску України для фінансового забезпечення виконання плану заходів з реалізації Основних напрямів подальшого розвитку медико-соціальної допомоги і підвищення якості життя ветеранів воєн-учасників локальних конфліктів і членів їх сімей в державах-учасницях СНД на період до 2015 року. У 2014 році на відшкодування ліків ВГО «Союз Чорнобиль Україна» використано **1801,7 тис. гривень**.

**3. Виконання бюджетної програми щодо надання фінансової підтримки ВГО інвалідів та ветеранів у 2014 році та I півріччі 2015 року супроводжувалося постійною зміною статусу і повноважень органів, діяльність яких негативно позначилася на проведенні обґрунтованого розподілу бюджетних коштів на цю мету, ефективному управлінні ними та належному внутрішньому контролю за використанням одержувачами сум фінансової підтримки. Це гальмувало реалізацію бюджетної програми та досягнення її результативних показників.**

**3.1.** Через організаційні зміни у зв'язку з ліквідацією Кабінетом Міністрів України Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України (далі - Служба), що тривали більш як півроку (вересень 2014 року - квітень 2015 року), необхідно було передати Фонду соціального захисту інвалідів (далі - Фонд) і Службі АТО документи ВГО інвалідів та ветеранів, надані Службі у 2014 році для отримання коштів фінансової підтримки у 2015 році та їх повторної оцінки у стислі строки. На дату аудиту ліквідація Служби, розпочата у вересні 2014 року, не завершена. Документи Служби за 2011–2013 роки не упорядковані, за 2014–2015 роки не сформовані до здачі в архів. Більшість фінансових документів Служби за КПКВК 2505030 перебувають у приміщенні Служби АТО, не архівовані, підшиті в папках у хаотичному порядку, що в окремих випадках унеможливило проведення аудиту.

**3.2.** Порядок № 176 у частині визначення відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 2501220 Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) замість Служби приведено у відповідність із Законом України від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік» лише у квітні 2015 року (із запізненням на три місяці), а також унормовано повноваження розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня - Фонду та Служби АТО.

**3.3.** Відповідальні виконавці бюджетної програми протягом січня–квітня 2014 року змінювалися тричі (Служба - Фонд - Служба). При цьому надання Фонду згідно із Законом України від 16.01.2014 № 719 «Про Державний бюджет України на 2014 рік» (у ред. до 27.03.2014) статусу відповідального виконавця бюджетної програми за КПКВК 2507050 призвело до акумулювання **75273,5 тис. грн**, які Фонд упродовж двох місяців не мав повноважень розподіляти між ВГО, виходячи з норм Порядку № 176 і Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 14.04.2011 № 129.

**3.4.** Службою, Службою АТО і Фондом за відсутності повного пакета документів, визначених пунктом 3 Порядку № 176, приймалися до розгляду заяви на отримання фінансової підтримки та були розподілені кошти фінансової підтримки у 2014 році - **18** ВГО ветеранів і **5** ВГО інвалідів; у 2015 році - **18** ВГО ветеранів і **4** ВГО інвалідів. Зокрема, у 2014 році 4 ВГО ветеранів, у 2015 році 8 ВГО ветеранів, у 2014–2015 роках 1 ВГО інвалідів («Спілка шахтарів-інвалідів України», якій розподілено 400 тис. грн і 293 тис. грн відповідно) за відсутності легалізованих осередків у більшості регіонів України розподілені кошти фінансової підтримки. Цими організаціями використано у 2014 році - **6205,5 тис. грн**, у I півріччі 2015 року - **817,1 тис. гривень**. Разом з тим, за даними Реєстру громадських об'єднань, ці організації, незважаючи на відсутність легалізованих осередків у більшості регіонів України, мають статус всеукраїнських.

**3.5.** Мінсоцполітики, робочою групою Служби, експертними групами ВГО інвалідів та ветеранів у 2014 році не забезпечено своєчасного і обґрунтованого розподілу бюджетних коштів на фінансову підтримку цих організацій. Зокрема, рішення приймалися непрозоро, не містили детальних у розрізі організацій обґрунтувань щодо зміни розміру їм фінансової підтримки у бік збільшення або зменшення, що спричиняло постійні їх оскарження з боку ВГО та, як наслідок - тимчасове призупинення фінансування видатків з метою підготовки змін. Так, експертною групою ВГО інвалідів і робочою групою Служби у 2014 році погоджено необґрунтоване збільшення видатків на проведення заходів **4** ВГО інвалідів на суму **79,6 тис. грн**, на 2015 рік - одній - на **15 тис. гривень**. Така сама ситуація і у ВГО ветеранів.

**3.6.** Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2505030 на 2014 рік, за КПКВК 2501220 на 2015 рік затверджено із порушенням терміну, визначеного пунктами 3 і 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098. Як наслідок, спрямування асигнувань у 2014 році розпочато з квітня, у 2015 році - з травня, а ВГО ветеранів - із середини червня. Зміни до паспорта на 2014 рік за КПКВК 2505030 внесені через три місяці після затвердження в серпні показників уточненого розподілу.

**3.7.** Службою у 2014 році, Службою АТО у 2015 році ВГО - одержувачам бюджетних коштів на їх фінансову підтримку, крім планів використання бюджетних коштів, усупереч статті 22 Бюджетного кодексу України та пункту 9 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до

виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, затверджувалися також індивідуальні кошториси. Крім того, показники планів використання бюджетних коштів погоджені в обсягах, що перевищували обмеження, встановлені пунктом 6 Порядку № 176, на 2014 рік Службою - для 4-х ВГО ветеранів на **46,5 тис. грн**, на 2015 рік Службою АТО - для 6-ти ВГО ветеранів на **57 тис. грн**; на 2014–2015 роки обласними відділеннями Фонду в розрізі одержувачів системи Українського товариства сліпих (УТОС) і Українського товариства глухих (УТОГ) на **1247,7 тис. грн** і **1233,7 тис. грн** відповідно.

**3.8.** Всупереч роз'ясненням Мінсоцполітики, наданим листами від 28.05.2014 № 5193/0/14-14/04 і від 03.07.2014 № 1277/19/93-14, за відсутності контролю з боку Служби у 2014 році ВГО ветеранів використано **83,3 тис. грн**; Службою АТО погоджено для 7 ВГО ветеранів видатки на суму **298,5 тис. грн** на проведення у 2015 році заходів, які передбачали придбання канцтоварів, фото-, сувенірної та квіткової продукції.

**3.9.** Через невстановлення Мінсоцполітики і Службою обмежень щодо тривалості заходів та їх вартості мали місце непоодинокі випадки коливання термінів проведення і середньої вартості типових заходів.

**3.10.** Службою у 2014 році, Службою АТО за I півріччя 2015 року не забезпечено належного моніторингу заходів ВГО ветеранів, а його результати оформлені з недотриманням визначених Мінсоцполітики вимог: без зазначення заходів, які були заплановані, але не проведені; із численними неточностями щодо їх кількості, вартості та чисельності учасників тощо. Зазначене викривлювало фактичний стан виконання запланованих заходів за змістом, цілями та вартісними показниками. Так, за даними моніторингу ВГО «Українська спілка ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів)» провела **три заходи (603,5 тис. грн)**, а відповідно до звіту за 2014 рік – **9 (446,7 тис. гривень)**. Інформація про моніторинг заходів ВГО інвалідів за 9 місяців 2014 року була неповною, що унеможливило її узагальнення та оцінку, а у IV кварталі 2014 року - взагалі не збиралася.

**3.11.** Внутрішній контроль за використанням коштів фінансової підтримки одержувачами був неідеальним і малорезультативним. У 2014 році Службою проведено 14 аудитів ВГО ветеранів, під час яких виявлено порушення на суму **10,2 тис. грн**, і 13 аудитів ВГО інвалідів, під час яких порушень не виявлено. У I півріччі 2015 року Службою АТО аудити використання коштів не проводилися. Водночас мали місце непоодинокі випадки неподання одержувачами всупереч пункту 9 Порядку № 176 звітних документів або неналежним чином їх заповнення. Так, Службою АТО прийнято від ВГО «Закінчимо війну» звіт про проведення заходу на суму **180,6 тис. грн** без деталізації напрямів, що унеможливило перевірку дотримання норм законодавства при їх використанні.

**4. В умовах обмежених фінансових ресурсів і постійного недофінансування видатків на надання фінансової підтримки ВГО інвалідів і ветеранів у 2014–2015 роках головним розпорядником бюджетних коштів за КПКВК 2505030 і за КПКВК 2501220**

Мінсоцполітики, у 2014 році відповідальним виконавцем Службою, у 2015 році розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня Службою АТО неповною мірою забезпечено обґрунтоване планування бюджетних коштів, призначених на цю мету, та ефективне управління ними.

**4.1.** Через накопичення значних залишків коштів за КПКВК 2505030, а в окремих випадках і відсутність потреби в них більшість одержувачів не використали **9495 тис. грн** і в кінці 2014 року повернули їх до державного бюджету. Так, із загального обсягу асигнувань, повернутих з реєстраційних рахунків 21 ВГО ветеранів, **61,4 відс. (1528 тис. грн)** не освоєно **12 ВГО** ветеранів через відсутність потреби в них. Станом на **01.07.2015** залишок невикористаних асигнувань на рахунках ВГО інвалідів і ветеранів становив **10681,8 тис. грн** (35,9 відсотка).

**4.2.** Робочою групою та Мінсоцполітики не внесені зміни до розподілу бюджетних коштів на 2014 рік у частині перерозподілу між ВГО видатків на централізовані заходи Служби на суму **2330 тис. гривень**. Як наслідок, асигнування взагалі не були використані.

**4.3.** Більшість результативних показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 2505030 на 2014 рік і за КПКВК 2501220 на 2015 рік визначено формально, через що вони не придатні для оцінки ефективності виконання цієї бюджетної програми. Показники звіту про виконання паспорта за 2014 рік базувалися на недостовірних даних (завищених або занижених), що ускладнило здійснення оцінки та викривило фактичний стан виконання цієї бюджетної програми.

**4.4.** Мали місце різні підходи до реєстрації неоплачених фінансових зобов'язань ВГО інвалідів та ветеранів, які утворилися в кінці 2014 року внаслідок неоплати органами Державної казначейської служби України (далі - ДКСУ) поданих ними платіжних доручень. Так, станом на 01.01.2015 органами ДКСУ зареєстровано **99,2 відс. (961,4 тис. грн із 969,6 тис. грн)** обсягів неоплачених фінансових зобов'язань **7 із 8 ВГО** інвалідів і лише **6 відс. (57,4 тис. грн із 959,4 тис. грн)** для **2-х із 13 ВГО** ветеранів.

**5. Вжиті Мінсоцполітики та Службою заходи з виконання пропозицій Рахункової палати були неповними, а більшість заходів, що суттєво впливають на економність, результативність та ефективність витрачання бюджетних коштів на надання фінансової підтримки, і надалі залишаються нереалізованими:** відсутність конкурсного відбору виконавців заходів, критеріїв їх відбору, невизначення поняття «матеріальне заохочення», що продовжує регулярно виплачуватися працівникам ВГО як заробітна плата. Крім того, назва бюджетної програми «Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років» Мінфіном не приведена у відповідність з підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

### **ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів затвердити.

2. Кабінету Міністрів України рекомендувати вжити заходів щодо:

- приведення Мінфіном назви бюджетної програми «Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'яток та з увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років» у відповідність із підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України в частині надання фінансової підтримки громадським організаціям, які мають статус всеукраїнських;

- забезпечення перевірки Міністерством юстиції України відомостей Реєстру громадських об'єднань щодо організацій, яким надано всеукраїнський статус за відсутності легалізованих осередків у більшості регіонів України, і приведення їх у відповідність із чинним законодавством;

- вивчення питання запровадження змішаної системи надання фінансової підтримки ВГО інвалідів та ветеранів (конкурсної в частині проведення заходів та поза конкурсом для видатків на утримання ВГО) із розробленням критеріїв відбору та порядку здійснення пріоритетних заходів на конкурсних засадах;

- внесення змін до Порядку № 176, зокрема, приведення пункту 2 у відповідність із підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України; визначення поняття «матеріальне заохочення» та встановлення залежності його виплати від виконання запланованих заходів; виключення із пункту 6 невласливих напрямів використання бюджетних коштів, визначених підпунктами 8 і 14; встановлення норми щодо віднесення до видатків на утримання ВГО витрат на відрядження їх працівників; доповнення підпункту 9 пункту 6 умовою щодо врахування статті 20 Закону про ветеранів при спрямуванні коштів на оплату комунальних послуг та оренду ВГО ветеранів; включення норми щодо заборони оплати послуг посередників і подання підтверджених документів разом зі звітами про використання коштів.

3. Мінсоцполітики рекомендувати вжити заходи щодо:

- підготовки пропозицій для запровадження змішаної системи надання фінансової підтримки ВГО інвалідів та ветеранів (конкурсної в частині проведення заходів та поза конкурсом для видатків на утримання ВГО) із розробленням критеріїв відбору та порядку здійснення пріоритетних заходів на конкурсних засадах;

- підготовки змін до Порядку № 176, зокрема, приведення пункту 2 у відповідність із підпунктом «в» пункту 9 статті 87 Бюджетного кодексу України; визначення поняття «матеріальне заохочення» та встановлення залежності його виплати від виконання запланованих заходів; виключення із пункту 6 невласливих напрямів використання бюджетних коштів, визначених підпунктами 8 і 14; встановлення норми щодо віднесення до видатків на

утримання ВГО витрат на відрядження їх працівників; доповнення підпункту 9 пункту 6 умовою щодо врахування статті 20 Закону про ветеранів при спрямуванні коштів на оплату комунальних послуг та оренду ВГО ветеранів; включення норми щодо заборони оплати послуг посередників і подання підтвердних документів разом зі звітами про використання коштів;

- удосконалення системи внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету, забезпечення належного моніторингу заходів, які провадяться громадськими організаціями інвалідів та ветеранів;

- усунення виявлених порушень і недоліків та запобігання їм надалі.

**4.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів надіслати Міністерству соціальної політики України.

**5.** Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів надіслати Кабінету Міністрів України.

**6.** Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів.

**7.** Оприлюднити рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, призначених на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**8.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**