



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

15.12.2015 № 04-2523

На № _____ від _____

Міністру енергетики та вугільної
промисловості України

Демчишину В.В.

Щодо аудиту використання
коштів на виконання проекту
реабілітації гідроелектростанцій

Шановний Володимире Васильовичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій.

Згідно із статтями 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо звіт та рішення Рахункової палати із зазначеного питання.

Про результати розгляду рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи просимо поінформувати у місячний строк відповідно до Закону України «Про Рахункову палату».

Додаток: на 50 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 10 листопада 2015 року № 8-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій

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, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій. За результатом розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерством енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) і ПАТ «Укргідроенерго» у 2013 – 2014 роках та I півріччі 2015 року в цілому забезпечене законне використання бюджетних коштів, передбачених на реалізацію заходів проекту «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 2358-р.

У той же час мали місце недоліки при плануванні та фінансуванні цих заходів, через що за вказаний період було використано лише 46,8 відсотка (543,6 млн грн) передбачених на ці цілі коштів державного бюджету.

Залучені в рамках угод з міжнародними фінансовими організаціями (далі – МФО) кредитні кошти були вагомим джерелом фінансування заходів з реалізації цього проекту. Водночас через організаційні недоліки та недостатньо оперативне управління кредитними коштами строки виконання робіт за проектом та їх вартість збільшуються.

На сьогодні термін виконання робіт за проектом від початкового збільшився на 7 років, а його прогнозна загальна кошторисна вартість через зміну курсу валют та необхідність проведення додаткових обсягів робіт зросла на 15,9 млрд грн (до 22,3 млрд гривень).

2. Виконання заходів з реконструкції об'єктів гідроенергетики відбувається в умовах недосконалого програмного (планового) забезпечення, що ускладнює їх реалізацію.

Питання здійснення заходів щодо реконструкції гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго» фрагментарно визначені в Енергетичній стратегії України на період до 2030 року та кількох державних програмах, а саме: Державній програмі розвитку внутрішнього виробництва, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2011 № 1130, та Державній програмі активізації розвитку економіки на 2013 – 2014 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 № 187. Проте зазначені державні програми в цілому не спрямовуються на врегулювання проблем електроенергетики (гідроенергетики) і в частині заходу з реконструкції гідроелектростанцій, через їх неконкретність, між собою не кореспондуються.

Крім того, ці програми складені з порушенням вимог Закону України від 18.03.2004 № 1621 «Про державні цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106, оскільки не містять усіх необхідних складових та елементів, передбачених законодавством для державних цільових програм.

План розвитку об'єднаної енергетичної системи України на наступні десять років, який, зокрема, має містити показники розвитку генеруючих потужностей ГЕС і ГАЕС, Кабінетом Міністрів України не затверджений.

Затверджена Мінпаливенерго ще у 2010 році Галузева програма реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року недосконала і неконкретна. В ній не визначені обсяги та джерела фінансування заходів, зокрема щодо завершення другої черги реконструкції ГЕС «Укргідроенерго». **Протягом терміну дії зміни до неї не вносились.** При цьому план заходів щодо її виконання був складений та затверджений Міненерговугілля лише на 2014 рік.

У порушення вимог статті 3 Закону України від 17.03.2011 № 3166 «Про центральні органи виконавчої влади» Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України Кабінетом Міністрів України не затверджено.

3. Діяльність відповідальних за опрацювання та підготовку до ратифікації кредитних угод з МФО органів влади стосовно фінансування ними заходів з реконструкції об'єктів гідроенергетики була недостатньо оперативною.

Від підписання до ратифікації і набрання чинності угодами проходило багато часу: за Угодою про позику (Проект реабілітації гідроелектростанцій) з Міжнародним банком реконструкції та розвитку (далі – МБРР) від 19.09.2005 № 4795-UA і Угодою про позику (Додаткове фінансування на виконання Проекту реабілітації гідроелектростанцій) з МБРР від 03.02.2010 № 7791-UA – 4,5 та 6 місяців відповідно; за Кредитною угодою (Проект «Реабілітація гідроелектростанцій») з Європейським банком реконструкції та розвитку від 29.09.2011 № 40518 – 1 рік і 3 місяці;

за фінансовою угодою з Європейським інвестиційним банком (Проект «Реабілітація гідроелектростанцій») від 21.09.2012 № 31.177 – 1 рік і 7 місяців.

Такий стан справ ускладнював процес планування та виконання заходів з реконструкції об'єктів гідроенергетики.

Основними причинами довгої процедури набуття чинності відповідними угодами є тривалі терміни погодження заінтересованими органами виконавчої влади (Мінфіном, Мін'юстом, МЗС), Кабінетом Міністрів України та Адміністрацією Президента України відповідного проекту закону України про ратифікацію угоди та їх ратифікація Верховною Радою України.

У періоді, що перевірявся, кошти МФО, залучені Україною в рамках спільного інвестиційного проекту щодо реабілітації гідроелектростанцій, спрямовувалися на поповнення спеціального фонду державного бюджету та розподілялися на виконання бюджетних програм за КПКВК 1101600 «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго» та КПКВК 1101630 «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора».

4. Планування Міненерговугіллям у 2013 – 2014 роках та I півріччі 2015 року заходів щодо фінансування проекту «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга» є недосконалим, недостатньо обґрунтованим, а в окремих випадках, зокрема в частині оформлення документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснювалося з порушенням вимог чинного законодавства.

Міненерговугілля, за відсутності належного контролю з боку Мінфіну, не забезпечило належного економічного обґрунтування потреби у бюджетних асигнуваннях за КПКВК 1101600 у 2013 – 2015 роках.

Міненерговугілля і Мінфін у 2013 – 2015 роках не забезпечили своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм, достовірності і повноти інформації, що є порушенням бюджетного законодавства. Паспорти бюджетних програм не містили усієї необхідної інформації про них, що ускладнює проведення реального моніторингу та контролю за їх виконанням.

Зокрема, у 2013 році паспорти бюджетних програм за КПКВК 1101600 та КПКВК 1101630 були затверджені Міненерговугіллям і Мінфіном із затримкою на 18 днів від терміну, визначеного Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, що є порушенням бюджетного законодавства – п. 17 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Зміни від 13.06.2014 до паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101600 та КПКВК 1101630, які були обумовлені внесенням змін до Державного бюджету України на 2014 рік, затверджені Міненерговугіллям і Мінфіном із затримкою на 57 днів від встановленого терміну. Крім того, 29.12.2014 до паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101600 були внесені зміни відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 919-р у зв'язку з перерозподілом видатків державного бюджету і наданням кредитів з державного

бюджету та затверджені Міненерговугіллям і Мінфіном із затримкою на 69 днів від встановленого терміну.

На 2015 рік паспорти бюджетних програм за КПКВК 1101600 та КПКВК 1101630 затверджені Міненерговугіллям і Мінфіном із затримкою від встановленого терміну на 47 та 65 днів відповідно.

Несвоєчасне затвердження паспортів бюджетних програм скорочувало терміни виконання та оплати робіт за цими програмами.

5. У 2013 – 2014 роках та I півріччі 2015 року ПАТ «Укргідроенерго» за КПКВК 1101600 і КПКВК 1101630 на виконання заходів щодо фінансування проекту «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга» були передбачені бюджетні призначення у сумі 1162,4 млн грн, проте фактично використано лише 543,6 млн грн (46,8 відс), а саме, за КПКВК 1101600: у 2013 році – 199,0 млн грн, у 2014 році – 246,5 млн грн, у I півріччі 2015 року – 94,8 млн грн; за КПКВК 1101630 (в частині проекту реабілітації ГЕС): у 2013 році – 1,9 млн грн, у 2014 році – 1,4 млн гривень.

Основними причинами невиконання планових показників щорічного освоєння асигнувань є організаційні недоліки та недостатньо ефективне управління Міненерговугіллям, Мінфіном і ПАТ «Укргідроенерго» наданими кредитними коштами, що призводило до змін графіків реалізації контрактів. Рішення щодо проведення оплати за виконані роботи та надані послуги, придбання обладнання ухвалюються недостатньо оперативно.

Часта зміна переліків уповноважених підписантів платіжних документів, що було обумовлено кадровими змінами в Мінфіні та Міненерговугілля, затягувала процес підписання документації на проведення оплати. У 2013 – 2014 роках мали місце факти перевищення максимально допустимих термінів оплати за виставленими рахунками (60 календарних днів) на строк до 9 місяців. У I півріччі 2015 року також ускладнювали використання кредитних коштів введені Національним банком України особливі правила оформлення проведення операцій в іноземній валюті та обмеження щодо їх проведення.

Наслідком недостатньо ефективного управління наданими кредитними коштами за бюджетною програмою КПКВК 1101600 є зростання зобов'язань по кредитах протягом звітного періоду з 536,1 млн грн на початок 2013 року до 2007,6 млн грн на 01.07.2015.

6. Міненерговугіллям і ПАТ «Укргідроенерго» не забезпечено оновлення проекту та титулу будови «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга». Загальна кошторисна вартість заходів з реконструкції гідроелектростанцій за цією документацією у цінах 2009 року становить 6,5 млрд гривень, а сам проект має бути завершений у 2018 році.

На сьогодні зазначена проектно-кошторисна документація через недотримання термінів виконання робіт застаріла. Починаючи з 2013 року титулом цієї будови не передбачається фінансування робіт за рахунок коштів

міжнародних фінансових організацій. Єдиним джерелом їх фінансування у 2013 – 2015 роках визначені власні кошти товариства.

7. У періоді, який перевірявся, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), не забезпечила затвердження тарифів, пов'язаних з діяльністю ПАТ «Укргідроенерго» на наступний календарний рік у терміни, які б дозволяли своєчасно підготувати та погодити із заінтересованими державними органами фінансовий план товариства.

За таких умов фінансові плани ПАТ «Укргідроенерго» затверджувалися Кабінетом Міністрів України несвоєчасно, з порушенням термінів, визначених статтею 75 Господарського кодексу України (до 31 грудня року, що передує плановому). Зокрема, у 2013 році фінансовий план ПАТ «Укргідроенерго» був затверджений Кабінетом Міністрів України із запізненням на 79 днів від встановленого терміну (розпорядження від 20.03.2013 № 207-р), у 2014 році – на 43 дні (розпорядження від 12.02.2014 № 85-р), а у 2015 році – на 182 дні (розпорядження від 01.07.2015 № 739-р).

У I півріччі 2015 року ПАТ «Укргідроенерго» недотримано вимог затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899 Порядку здійснення витрат суб'єктами господарювання державного сектору економіки у разі незатвердження (непогодження) річних фінансових планів у встановленому порядку, яким заборонено здійснювати витрати на капітальні інвестиції до затвердження річного фінансового плану.

8. Аналіз показників діяльності ПАТ «Укргідроенерго», визначених фінансовими планами на 2013 – 2015 роки та відповідними звітами про їх виконання, свідчить про його задовільний фінансовий стан. Товариство спроможне погасити свою короткострокову кредиторську заборгованість за рахунок найбільш ліквідних активів.

За підсумками роботи 2013 року товариством сплачено до бюджетів усіх рівнів податків та інших платежів на суму 662,2 млн грн (в т.ч. дивідендів на державну частку – 240,3 млн грн), за 2014 рік – 716,9 млн грн (в т.ч. дивідендів на державну частку – 393,9 млн гривень).

Протягом періоду, який перевірявся, середня кількість працюючих на ПАТ «Укргідроенерго» залишалася стабільною (близько 2850 осіб), а середня заробітна плата одного працівника товариства за весь період була еквівалентною 6 розмірам мінімальних заробітних плат.

9. Міненерговугіллям та ПАТ «Укргідроенерго» не забезпечено повною мірою дотримання вимог Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в частині погодження облікової політики підприємства. У 2013 році ПАТ «Укргідроенерго» застосовувало Положення про облікову політику та організацію бухгалтерського обліку, яке Міненерговугіллям погоджено не було. Положення про облікову політику

ПАТ «Укргідроенерго» з урахуванням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності погоджено Міненерговугіллям лише 08.07.2014. З цього часу Міненерговугілля та товариство забезпечували дотримання вимог законодавства щодо організації бухгалтерського обліку.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій, затвердити.

2. Кабінету Міністрів України рекомендувати:

- затвердити Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України відповідно до вимог статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

- забезпечити затвердження фінансових планів ПАТ «Укргідроенерго» на відповідний рік у строки, визначені статтею 75 Господарського кодексу України (до 31 грудня року, що передує плановому);

- доручити Міненерговугіллю прискорити доопрацювання і погодження із заінтересованими органами державної влади оновлених проекту та титулу будови «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга» та подання їх на затвердження Кабінету Міністрів України;

- доручити Міненерговугіллю прискорити доопрацювання плану розвитку об'єднаної енергетичної системи України на наступні десять років та подати його на затвердження Уряду;

- зобов'язати Міненерговугілля переглянути та актуалізувати Галузеву програму реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року, затверджену наказом Мінпаливенерго від 30.08.2010 № 337.

3. Міністерству енергетики та вугільної промисловості України рекомендувати:

- прискорити доопрацювання плану розвитку об'єднаної енергетичної системи України на наступні десять років та подати його на затвердження Уряду;

- доопрацювати і погодити із заінтересованими органами державної влади оновлені проект та титул будови «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга» та подати їх на затвердження Кабінету Міністрів України;

- переглянути та актуалізувати Галузеву програму реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року, затверджену наказом Мінпаливенерго від 30.08.2010 № 337;

- забезпечити своєчасність складання, подання і затвердження паспортів бюджетних програм та визначати у них належні результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;

- вжити заходів щодо усунення усіх виявлених недоліків і порушень.

4. ПАТ «Укргідроенерго» рекомендувати:

- доопрацювати і подати Міненерговугілля оновлені проект та титул будови «ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга» для подання їх на затвердження Кабінету Міністрів України;

- внести пропозиції Міненерговугілля щодо актуалізації Галузевої програми реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року, затвердженої наказом Мінпаливенерго від 30.08.2010 № 337;

- при складанні фінансового плану на 2016 рік та наступні роки забезпечити дотримані вимоги Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205, в частині забезпечення зростання фінансових результатів діяльності, отримання валового прибутку та чистого прибутку тощо;

- вжити заходів щодо усунення усіх виявлених недоліків і порушень.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій, надіслати Міністерству енергетики та вугільної промисловості України і ПАТ «Укргідроенерго».

6. Рішення Рахункової палати надіслати Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, і запропонувати забезпечити затвердження тарифів, пов'язаних з діяльністю ПАТ «Укргідроенерго», на наступний календарний рік у терміни, які б дозволяли Кабінету Міністрів України вчасно затверджувати фінансові плани товариства.

7. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій, надіслати Кабінету Міністрів України.

8. Поінформувати Верховну Раду України та Комітет Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання проекту реабілітації гідроелектростанцій, і рекомендувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки.

9. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

10. Контроль за виконання цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута