



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 жовтня 2016 року № 21-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю

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 на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Використання коштів державного бюджету за КПКВК 2507030 «Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів» на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю у 2015 році та I півріччі 2016 року на всіх етапах від формування потреби до забезпечення осіб з інвалідністю путівками та грошовими компенсаціями через відсутність належного контролю Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) як головного розпорядника бюджетних коштів та Фонду соціального захисту інвалідів (далі – Фонд) як відповідального виконавця супроводжувалося прийняттям необґрунтованих управлінських рішень всіма залученими до цього процесу органами, здійснювалося з організаційно-правовими недоліками та недотриманням укладених договорів, що негативно позначилося на забезпеченні осіб з інвалідністю санаторно-курортним лікуванням та якості таких послуг.

У 2015 році на забезпечення санаторно-курортними путівками використано **89,3 млн грн** бюджетних коштів (97,9 відс. кошторисних призначень), у I півріччі 2016 року – **19,3 млн грн** (19 відс.) для санаторно-курортного лікування відповідно **13346** і **2967** інвалідів загального захворювання та інвалідів з дитинства, **1564** і **369** інвалідів із наслідками травм і захворюваннями хребта та спинного мозку (далі – спинальники) і **442** і **87** осіб,

які супроводжують осіб з I групою інвалідності. У межах цієї бюджетної програми також було виплачено грошові компенсації замість санаторно-курортної путівки та за самостійне санаторно-курортне лікування на суму **8,3 і 3,6 млн грн для 26544 і 10391 особи** з інвалідністю відповідно.

Показник забезпечення путівками осіб з інвалідністю, як і в попередніх роках, **був вкрай низьким і в цілому не досягав 11 відс.**, у розрізі регіонів коливався від **9,9 до 13 відс.**, а за компенсаційними виплатами **становив 76 відсотків**. Надання Мінсоцполітики і Фондом пріоритету спинальникам в забезпеченні санаторно-курортними путівками **призвело до диспропорції**: у 2015 році потреба для цієї категорії осіб задоволена на **26,2 відс.**, тоді як для решти осіб з інвалідністю – на **11 відсотків**.

Водночас розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня наприкінці **2015 року** повернено до бюджету **2,6 млн грн бюджетних асигнувань, не використано 327** закуплених путівок, станом на **01.07.2016 не використано 18,7 млн грн (90,3 відс. спрямованих сум) і 67** путівок, що **відстрочило право** на набуття державної гарантії для **1671 особи**.

Причини низького рівня забезпечення путівками – врахування Мінфіном наданої Мінсоцполітики потреби в коштах на санаторно-курортне оздоровлення лише на **12,7 і на 13,4 відс.**, неефективне управління Мінсоцполітики, Фондом і розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня асигнуваннями, виділеними на цю мету, та неналежна організація структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських рад (далі – районні (міські) управління соціального захисту населення) роботи із забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортним оздоровленням.

2. Нормативно-правова база щодо забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортним оздоровленням містить окремі недоліки та правові прогалини, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, виділених на цю мету, і стан внутрішнього контролю.

2.1. Надання Порядком забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських рад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 № 187 (далі – Порядок № 187), особам, які супроводжують осіб з I групою інвалідності, права на безоплатне забезпечення путівками без лікування, а також особам, які супроводжують спинальників, на оплату вартості проїзду суперечить нормам законів України від 21.03.91 № 875 «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та від 06.10.2005 № 2961 «Про реабілітацію інвалідів в Україні» і зумовлює додаткові видатки з державного бюджету на цю мету.

2.2. Порядок виплати деяким категоріям інвалідів грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України

від 07.02.2007 № 150 (далі – Порядок № 150), не встановлює вимог щодо звітування районними (міськими) управліннями соціального захисту населення через відповідні структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрації (далі – структурні підрозділи ОДА) перед Мінсоцполітики про чисельність осіб, які одержали грошові компенсації замість санаторно-курортної путівки та за самостійне санаторно-курортне лікування, що впливає на стан внутрішнього контролю і повноту зведеної звітності з цих питань.

2.3. Наказом Мінсоцполітики від 14.07.2015 № 729 у типовій формі заяви не встановлено умов щодо періодичного поновлення медичної довідки (форма № 070/о), що є підставою для отримання путівки, що викривлює фактичні дані про осіб, які перебувають на обліку для забезпечення санаторно-курортним лікуванням.

2.4. У Положенні про централізований банк даних з проблем інвалідності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 121 (далі – Положення про ЦБІ), не визначено на місцевому рівні уповноважених за внесення до централізованого банку даних з проблем інвалідності (далі – ЦБІ) відомостей про санаторно-курортне лікування та виплату грошових компенсацій. Як наслідок, інформація з цих питань у ЦБІ відсутня.

3. Мінсоцполітики як головний розпорядник бюджетних коштів за КПКВК 2507030 і Фонд як відповідальний виконавець цієї бюджетної програми у 2015 році та впродовж I півріччя 2016 року не забезпечили належної організації роботи з бюджетного планування та розподілу асигнувань між розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня. Як наслідок, обсяги потреби ґрунтувалися на недостовірних кількісних показниках, наданих структурними підрозділами ОДА, та необґрунтованих вартісних показниках і були завищені, що призвело до неефективного витрачання бюджетних коштів.

3.1. Мінсоцполітики та Мінфіном паспорти бюджетної програми за КПКВК 2507030 на 2015–2016 роки затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, що відповідно до частини першої пункту 17 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3.2. Результативні показники паспорта бюджетної програми за КПКВК 2507030 на 2015–2016 роки за напрямом «санаторно-курортне оздоровлення інвалідів» не містили даних про чисельність осіб, які перебувають на обліку для забезпечення санаторно-курортними путівками та мають право на отримання грошових компенсацій, а показники звіту про його виконання не відповідали в окремих випадках фактичним даним, що не відповідає Загальним вимогам до визначення результативних показників бюджетних програм, затвердженим наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, і не дає можливості об'єктивно оцінити ефективність виконання бюджетної

програми. Усі **38** результативних показників, визначених у паспорті, через неефективне управління коштами **недовиконані**.

3.3. Потреба в коштах на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю на 2015–2016 роки визначалася за відсутності затверджених Мінсоцполітики методик і правил, що вплинуло на обґрунтованість її обсягів і ефективність витрачання бюджетних коштів, зокрема:

- її кількісні показники, визначені структурними підрозділами ОДА, базувалися на неточних даних, що, зокрема, включали осіб, які померли або з яких знято групу інвалідності;

- через відсутність скоординованої роботи силових міністерств та відомств, що складають списки осіб, які потребують компенсаційних виплат, і відділень Фонду, які формують потребу в коштах на цю мету, повернено наприкінці 2015 року до бюджету з рахунків останніх **257,8 тис. грн** (11,8 відс. отриманих сум);

- застосування Фондом при розрахунку початкової та уточненої (у 2016 році) потреби в коштах на виплату грошової компенсації за путівку та за самостійне лікування середньої вартості санаторно-курортної путівки попереднього року, що більш як **у 10 разів** перевищила середню вартість, яка щороку визначається Мінсоцполітики, призвело до завищення її обсягів;

- при розрахунку видатків на оплату проїзду запланована чисельність осіб, які супроводжують спинальників, не відповідала чисельності осіб, які потребують супроводження (у 2015 році початкова потреба на **967 осіб більше**, уточнена на **1386 осіб менше**; у 2016 році початкова потреба на **5030 осіб менше**), що викривило обсяги потреби в коштах;

- через відсутність у Фонді інформації про спосіб виплати грошових компенсацій особам з інвалідністю (відділення зв'язку або АТ «Ощадбанк») завищено потребу в коштах на здійснення поштових видатків. Як наслідок, у 2015 році не використано **25,2 тис. грн із 79,4 тис. грн**, які повернено в кінці року до бюджету, а із виділених у I півріччі 2016 року асигнувань станом на 01.07.2016 не освоєно **42,3 відс. (15,3 тис. гривень)**.

3.4. Внаслідок відсутності координації Мінсоцполітики та належного внутрішнього контролю Фонду за управлінням розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня (відділення Фонду і районні (міські) управління соціального захисту населення) асигнуваннями, виділеними на санаторно-курортне оздоровлення, їх залишки постійно накопичувалися на рахунках, а найбільші обсяги залишків станом на **01.04.2015** були за КЕКВ 2730 – **72,3 відс.** отриманих сум, КЕКВ 2240 – **80,6 відс.**; станом на **01.04.2016** - **95,7 і 92,4 відс.** відповідно.

4. Використання коштів державного бюджету за КПКВК 2507030 на санаторно-курортне оздоровлення інвалідів у 2015 році здійснювалося за нормативного незакріплення повноважень Фонду, у 2016 році - його відділень, а також за невідповідності нормативно визначених функцій структурних підрозділів ОДА чинному законодавству в частині руху коштів, що створило умови для неналежного виконання ними відповідних

функцій, зокрема, щодо забезпечення належного внутрішнього контролю і відстрочило у 2016 році використання бюджетних коштів на закупівлю послуг із санаторно-курортного лікування та укладання договорів на місцевому рівні. Водночас мали місце випадки прийняття окремими органами, залученими до цього процесу, необґрунтованих і з недотриманням чинного законодавства управлінських рішень.

4.1. Залучення до процесу використання бюджетних коштів районних (міських) управлінь соціального захисту населення, які фактично належать до сфери управління інших головних розпорядників бюджетних коштів, без удосконалення існуючих форм звітності ускладнило здійснення Фондом аналізу стану використання коштів та відповідного контролю.

4.2. Непропорційний розподіл Мінсоцполітики путівок для осіб з інвалідністю із захворюваннями органів зору, спинальних і осіб, які супроводжують осіб з I групою інвалідності, призвів до звуження їх прав залежно від місця проживання. Так, із 11 путівок для осіб із інвалідністю із захворюваннями органів зору Львівській області за потреби **40 путівок** надано **одну**, а Запорізькій області за потреби **42 путівки не надано** жодної. Крім того, такий розподіл унеможливив використання путівок для супроводжуваних осіб через відсутність осіб, які потребують супроводу та перебувають в черзі першими (Дніпропетровська, Донецька, Сумська області).

4.3. Фондом у 2015 році не ініційовано змін до договорів, укладених із санаторно-курортними закладами, з урахуванням зменшення з липня нормативних термінів лікування для спинальних (до **35 днів**), внаслідок чого, за розрахунками аудиторів, додатково не забезпечено послугами із санаторно-курортного лікування щонайменше **182 особи**.

4.4. Процедури закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування осіб з інвалідністю та осіб, які супроводжують осіб з I групою інвалідності, у 2015–2016 роках здійснювалися з окремими організаційними недоліками і в деяких випадках було не дотримано вимог Закону України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель»: до оцінки допускалися неналежно оформлені пропозиції конкурсних торгів (містили виправлення нумерації сторінок, замість оригіналів документів надавалися ксерокопії); окремі документи, що вимагалися згідно з документацією конкурсних торгів, не давали можливості оцінити матеріально-технічний стан учасників (відсутні дати виготовлення обладнання і термін його експлуатації); укладалися договори з учасниками, які визнавалися переможцями завдяки формальним ознакам (наявності процедури, яка пропонувалася на платній основі, лікувального кабінету за відсутності лікаря відповідного профілю тощо). Деякі недоліки відкориговані при укладанні договорів.

4.5. Через триразову відміну процедури відкритих торгів із закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування за нозологією «захворювання органів зору» (допущено до оцінки менш як дві пропозиції) **105** осіб з інвалідністю впродовж майже 8 місяців 2015 року (з квітня до листопада) не отримували таких послуг. У I півріччі 2016 року відстрочено лікування **950** спинальних

внаслідок оскарження учасником торгів ТОВ «Санаторій «Борисфен» їх результатів у Антимонопольному комітеті України, який призупинив процедуру закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування за 9 із 12 лотів і скасував рішення комітету з конкурсних торгів Фонду за 6 із 9 лотів.

4.6. Умови договорів, що уклалися Фондом із санаторно-курортними закладами, недосконалі, зокрема, ними не встановлено вимог щодо формування актів наданих послуг після закінчення особами з інвалідністю санаторно-курортного лікування, що призвело до поділу санаторіями ліжко-днів за однією путівкою для вчасного закриття передоплати і унеможливило здійснення оцінки стану фактичного оздоровлення осіб з інвалідністю; зазначення структурними підрозділами ОДА та відділеннями Фонду дати візування в актах про надання послуг, що унеможливорює перевірку дотримання строків, встановлених договорами; термінів складання тристоронніх актів після надання послуг, що призвело до затягування на два-чотири місяці формування двосторонніх актів.

4.7. Застосування санаторно-курортними закладами різних підходів до визначення частки лікування в структурі вартості путівки призвело до її значного скорочення окремими з них (лише **2,4 відс.**), що може негативно позначитися на якості санаторно-курортного оздоровлення осіб з інвалідністю.

4.8. За відсутності належного контролю Фонду санаторно-курортні заклади в окремих випадках не дотримувалися умов договорів про закупівлю санаторно-курортних послуг. Зокрема, ними порушено терміни закриття попередньої оплати; не проведено належного документування стану виконання договорів; не надавалися графіки заїздів, звіти про їх виконання та інформація про надання путівок районним (міським) управлінням соціального захисту населення; не забезпечено якості наданих послуг.

4.9. Через неналежну виконавську дисципліну розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня мають місце випадки недотримання вимог Порядку № 187 у частині черговості надання особам з інвалідністю путівок (управління праці та соціального захисту населення Калинівської райдержадміністрації Вінницької області та Холодногірського району Харківської міської ради), неналежного ведення документування санаторно-курортного оздоровлення осіб з інвалідністю.

4.10. Здійснення Фондом через свої відділення контролю за наданням санаторно-курортними закладами послуг із санаторно-курортного лікування лише за наявності письмових скарг осіб з інвалідністю на надання таких послуг створює умови для недотримання встановлених чинним законодавством норм харчування, умов проживання, лікування та харчування осіб і впливає на якість надання послуг. Так, у 2015 році та впродовж I півріччя 2016 року Фонд не скористався правом контролю, визначеним договорами.

5. Не сприяло ефективному використанню бюджетних коштів на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю тривале та неналежне реагування Кабінетом Міністрів України і Мінсоцполітики на

висновки та пропозиції Рахункової палати за результатами попереднього аудиту.

5.1. Через чотири роки після надання Рахунковою палатою пропозицій Кабінетом Міністрів України постановою від 08.07.2015 № 466 з **21.07.2015** встановлено терміни санаторно-курортного лікування для осіб з інвалідністю всіх категорій і профілів захворювань – 18–21 день.

5.2. Мінсоцполітики наказом від 01.12.2015 № 1166 визнало такою, що втратила чинність, Інструкцію про порядок обліку, зберігання, розподілу та видачі путівок до санаторно-курортних та інших лікувально-оздоровчих установ в органах соціального захисту населення України, затверджену наказом Мінпраці від 25.12.1997 № 42 (далі – Інструкція № 42), і не встановило нового порядку, що унеможливило здійснення належного документообігу.

5.3. Порядок виплати грошової компенсації вартості санаторно-курортного лікування деяким категоріям громадянам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2004 № 785 (далі – Порядок № 785), і Порядок № 150 не визначають механізму розрахунку середньої вартості санаторно-курортної путівки для виплати грошової компенсації замість неї та за самостійне лікування.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту надіслати Верховній Раді України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- удосконалення норм таких документів: Порядку № 150 у частині встановлення вимоги щодо звітування районними (міськими) управліннями соціального захисту населення Мінсоцполітики і Фонду; визначення механізму розрахунку середньої вартості путівки для виплати грошових компенсацій; Порядку № 187 – приведення нормативно встановленого порядку руху бюджетних коштів на закупівлю послуг із санаторно-курортного лікування на місцевому рівні у відповідність із чинним законодавством; Положення про ЦБІ – визначення відповідальних за внесення до ЦБІ даних про забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортним лікуванням і виплату грошових компенсацій; Порядку № 785 – встановлення контролю за формуванням силовими міністерствами і відомствами списків осіб, які потребують компенсаційних виплат;

- розгляду питання удосконалення бюджетної та фінансової звітності, що подається районними (міськими) управліннями соціального захисту населення, які отримують кошти від Мінсоцполітики, але звітують про їх використання

через інших головних розпорядників бюджетних коштів, і посилення виконавської дисципліни на всіх рівнях її формування.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству соціальної політики України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно удосконалення норм таких документів: Порядку № 150 у частині встановлення вимоги щодо звітування районними (міськими) управліннями соціального захисту населення Мінсоцполітики та Фонду; визначення механізму розрахунку середньої вартості путівки для виплати грошових компенсацій; Порядку № 187 – приведення нормативно встановленого порядку руху бюджетних коштів на закупівлю послуг із санаторно-курортного лікування на місцевому рівні у відповідність з чинним законодавством; Положення про ЦБІ – визначення відповідальних за внесення до ЦБІ даних про забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортним лікуванням та виплату грошових компенсацій; Порядку № 785 – встановлення контролю за формуванням силовими міністерствами і відомствами списків осіб, які потребують компенсаційних виплат;

- розгляду питання удосконалення бюджетної та фінансової звітності, що подається районними (міськими) управліннями соціального захисту населення, які отримують кошти від Мінсоцполітики, але звітують про їх використання через інших головних розпорядників бюджетних коштів, і посилення виконавської дисципліни на всіх рівнях її формування;

- розгляду можливості опрацювання спільно з Міністерством охорони здоров'я України та Фондом питання визначення обґрунтованої частки лікування в структурі вартості санаторно-курортної путівки залежно від профілів захворювання і застосування її при закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування осіб з інвалідністю;

- передбачення у типовій формі заяви, затвердженій наказом Мінсоцполітики від 14.07.2015 № 729, умови щодо періодичності оновлення медичної довідки;

- розроблення замість Інструкції № 42, що втратила чинність, нового порядку документообігу щодо забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортними путівками;

- розгляду питання затвердження методики формування потреби в коштах на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю;

- забезпечення обґрунтованого планування видатків на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю, пропорційного розподілу путівок у розрізі регіонів, удосконалення показників паспорта бюджетної програми та забезпечення достовірності даних звіту про їх виконання;

- удосконалення системи внутрішнього контролю на всіх рівнях за забезпеченням осіб з інвалідністю санаторно-курортним оздоровленням;

- усунення виявлених порушень і недоліків і запобігання їм надалі.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Фонду соціального захисту інвалідів і рекомендувати вжити заходів щодо:

- забезпечення обґрунтованого планування видатків на санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю, удосконалення показників паспорта бюджетної програми та забезпечення достовірності даних звіту про їх виконання;

- удосконалення умов договорів із санаторно-курортними закладами в частині встановлення вимоги щодо формування актів про надання послуг відразу після закінчення особами з інвалідністю курсу лікування; термінів складання тристоронніх актів; надання копій договорів усім залученим до їх виконання органам;

- забезпечення належного внутрішнього контролю за виконанням санаторно-курортними закладами умов договорів і наданням послуг із санаторно-курортного лікування;

- передбачення у типовій формі акта про надання послуг вимоги щодо зазначення дати візування їх структурними підрозділами ОДА і відділеннями Фонду;

- усунення виявлених порушень і недоліків і запобігання їм надалі.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута