



РАХУНКОВА ПАЛАТА

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

18.03.2016 № 04-483

На № _____ від _____

**Прем'єр-міністру України
Яценюку А.П.**

Щодо аудиту використання
коштів на заходи у сфері
енергозбереження

Шановний Арсенію Петровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження.

Згідно із статтями 26 і 39 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати.

Про результати розгляду просимо поінформувати Рахункову палату.

Додаток: на 7 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 лютого 2016 року № 3-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження

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 здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Діяльність Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України (далі – Держенергоефективності) у 2014–2015 роках щодо виконання завдань Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2016 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 № 243 (далі – Державна програма), шляхом відшкодування за рахунок коштів державного бюджету частини суми кредитів, залучених позичальниками для реалізації енергоефективних заходів, була недостатньо результативною.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) і Держенергоефективності у 2014–2015 роках за рахунок коштів державного бюджету виконували заходи лише у житлово-комунальному секторі, які опосередковано впливають на енергозбереження економіки країни.

Через недоліки при плануванні та фінансуванні цих заходів кошти державного бюджету використані не в повному обсязі. При цьому кошти, залучені на заходи з енергоефективності та енергозбереження за угодою з Європейським Союзом в рамках програм секторальної підтримки, були єдиним джерелом їх фінансування.

За наявності бюджетних коштів на такі цілі у 2014 році Держенергоефективності використано лише 2404,1 тис. грн, або 0,5 відс. коштів, передбачених законом про державний бюджет та урядовим рішенням, у 2015 році – 301873,4 тис. грн (60,9 відсотка).

Станом на 01.01.2015 загальний плановий показник фінансування заходів Державної програми за усіма джерелами виконано тільки на 13,2 відсотка. Як наслідок, мета та очікувані результати Державної програми не досягнуті.

2. Цілісна система нормативно-правового забезпечення питань енергоефективності та енергозбереження не створена, а заходи стимулювання енергозбереження, які запроваджуються державою на нормативно-правовому рівні, є безсистемними і непослідовними.

Норма Закону України «Про енергозбереження» про утворення Державного фонду енергозбереження на сьогодні не має реального механізму застосування і не діє. З часу її запровадження (2008 рік), тобто за вісім років, такий фонд не створений, рішення про розподіл коштів, що мають до нього надходити, Кабінетом Міністрів України не приймалося.

Наприкінці 2014 року Кабінетом Міністрів України (постанова від 29.12.2014 № 719) визнані такими, що втратили чинність, прийняті у 2008–2014 роках постанови щодо пільгового оподаткування ввезених на митну територію України енергозберігаючих матеріалів, обладнання, устаткування та комплектуючих.

Також з 01.01.2015 виключені норми Податкового кодексу України (ст. 158 розд. III) щодо звільнення від оподаткування 80 відс. прибутку підприємств, отриманого від продажу на території України устаткування власного виробництва, що працює на відновлюваних джерелах енергії, енергоефективного обладнання за переліком, встановленим Урядом.

3. Державна програма неповною мірою забезпечує вирішення питань концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу для її виконання. Вона лише декларує розподіл видатків між джерелами і не визначає конкретних механізмів залучення на її виконання коштів з позабюджетних джерел.

Протягом терміну дії Державної програми до неї одинадцять разів вносилися зміни, які коригували назву, мету, термін дії, завдання, заходи, обсяги їх фінансування та очікувані результати програми. При цьому окремі зміни і доповнення до Державної програми безпосередньо не були спрямовані на раціональне використання і економне витрачання первинної та перетвореної енергії, а деякі взагалі не кореспондувалися з її метою.

Зокрема, у 2010 році до програми включено захід щодо переведення на напругу 330 кВ повітряної лінії Сімферополь – Севастополь і захід щодо будівництва ряду об'єктів для приєднання до енергомережі країни мережі електростанцій, які виробляють електроенергію з відновлювальних джерел

енергії. Такі заходи безпосередньо не стосувалися мети Державної програм – заміщення традиційних видів палива іншими видами – і не були спрямовані на зменшення обсягів споживання енергоресурсів.

З 2014 року Державна програма не передбачає фінансування її завдань у сфері удосконалення законодавства і не містить конкретних показників щодо кількості розроблених нормативних актів та національних стандартів у сфері енергоефективності.

Звіти Держенергоефективності про результати виконання Державної програми за 2013 і 2014 роки не містять оцінки стану досягнення мети програми в частині зниження енергоємності ВВП України у звітному періоді.

4. Стан планування і здійснення Держенергоефективності, Мінекономрозвитку та Мінрегіоном видатків державного бюджету на заходи у сфері енергоефективності і енергозбереження є незадовільним і не спрямований на отримання конкретного результату.

Планування здійснювалося без детальних розрахунків та обґрунтувань щодо виділення бюджетних коштів, у бюджетних запитах не відображалися усі необхідні результативні показники бюджетної програми.

Видатки за КПКВК 1206040 «Державна підтримка заходів з енергозбереження через механізм здешевлення кредитів» на 2014 рік були затверджені лише в обсязі 6000,0 тис. грн, тобто майже у 3,5 рази менше фактично наявних обсягів коштів для фінансування цієї бюджетної програми, тоді як на початок 2014 року залишок невикористаних у попередні періоди коштів, які надійшли до спеціального фонду державного бюджету від штрафних санкцій за порушення законодавства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, становив 21663,9 тис. гривень.

У державному бюджеті на 2015 рік видатки на державну підтримку заходів з енергозбереження через механізм здешевлення кредитів не передбачалися взагалі, хоча станом на 01.01.2015 залишок невикористаних у попередні періоди коштів, які надійшли від штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері енергозбереження, становив 24756,3 тис. гривень. Як наслідок, ці кошти перераховані до загального фонду державного бюджету.

Кошти, отримані за Угодою між Урядом України та ЄС про фінансування «Підтримки виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлювальних джерел енергії» (498,1 млн грн, або 46,6 млн євро), у 2011–2013 роках не використовувалися.

У 2014–2015 роках ці кошти урядовими рішеннями спрямовувалися головному розпоряднику бюджетних коштів на виконання завдань і заходів Державної програми (КПКВК 1206060 та КПКВК 2754060). Проте у 2014 році Держенергоефективності використало лише 2404,1 тис. грн (0,5 відс. від виділених коштів), у 2015 році – 301873,4 тис. грн (60,9 відсотка).

5. У 2014–2015 роках внутрішній контроль Держенергоефективності як відповідального виконавця за використання коштів державного

бюджету на здійснення заходів у сфері енергоефективності і енергозбереження та відомчий контроль Мінекономрозвитку і Мінрегіону як головних розпорядників бюджетних коштів здійснювався незадовільно.

У 2014–2015 роках сектор внутрішнього аудиту не планував і не проводив аудитів з питань ефективності планування і виконання Держенергоефективності бюджетних програм, результатів їх виконання. Діяльність сектору була сконцентрована на другорядних питаннях функціонування Держенергоефективності та державних підприємств, які належали до сфери його управління і більшість з яких перебували у стані ліквідації.

Ні Мінекономрозвитку у 2014 році, ні Мінрегіон у 2015 році не вживали як головні розпорядники бюджетних коштів за бюджетними програмами, відповідальним виконавцем яких було Держенергоефективності, заходів внутрішнього контролю у формі внутрішніх аудитів щодо цих програм.

За час, що минув після попереднього аудиту, Держенергоефективності виконувало рекомендації Рахункової палати частково. Зокрема, не запроваджено конкретних механізмів залучення коштів з позабюджетних джерел на виконання Державної програми. Крім того, на сьогодні із 44 розроблених ще у 2011–2012 роках за рахунок бюджетних коштів проектів національних стандартів 6 досі не затверджено.

6. У 2014 році Держенергоефективності та Мінекономрозвитку не забезпечили проведення конкурсного відбору інвестиційних проектів за бюджетною програмою за КПКВК 1206040. У 2014–2015 роках Держенергоефективності не забезпечило проведення конкурсного відбору для здійснення заходу з проведення модернізації та заміни котлів з переведенням їх на альтернативні види палива за бюджетною програмою за КПКВК 1206060 і КПКВК 2754060, через що за наявності фінансування не було використано передбачені бюджетні кошти.

Мінрегіон і Держенергоефективності у 2015 році не розподілили за КПКВК 2754060 90403,0 тис. грн, що призвело до повернення їх до бюджету. Захід «Погашення кредиторської заборгованості минулих років за бюджетними зобов'язаннями, взятими на облік органами Казначейства» не реалізований, у зв'язку з чим на кінець 2015 року кредиторська заборгованість, яка виникла ще у 2012 році, становила 197,7 тис. гривень.

7. У 2014–2015 роках при організації виконання заходів бюджетної програми за КПКВК 1206060 і КПКВК 2754060 Кабінет Міністрів України у Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо ефективного використання енергетичних ресурсів та енергозбереження, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1056 (далі – Порядок 1056), обмежив права громадян на державну підтримку, закріпивши її надання через обмежене коло банків (у 2014 році – через один банк, у 2015 – через три). Таким чином, були створені нерівні конкурентні умови на фінансовому ринку країни, тобто порушені вимоги Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Крім того, Порядком № 1056 не передбачена можливість залучення Держенергоефективності до контролю за цільовим використанням кредитних коштів. Також його норми не відповідають нормам Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (ст. 8) щодо кількості днів (не більше двох), протягом яких уповноважений банк має право здійснювати внутрішньобанківські перекази. Як наслідок, уповноважені банки фактично отримали можливість протягом одного операційного дня на власний розсуд розпоряджатися коштами державного бюджету.

Більшість зведених реєстрів позичальників, які склалися уповноваженими банками, мають низьку якість оформлення, що ускладнювало, а в окремих випадках унеможливило аналіз зазначених у них даних.

Також у 2015 році в порушення вимог пп. 4 п. 5 Порядку № 1056 52 зведені реєстри позичальників, які надавалися уповноваженими банками, зареєстровані в Держенергоефективності після 20 числа наступного періоду, тобто з перевищенням встановленого терміну від 1 до 23 календарних днів. Крім того, через перераховані Держенергоефективності бюджетні кошти на рахунки відповідних уповноважених установ для погашення частини суми кредиту після 25 числа були відтерміновані виплати 45310 позичальникам.

8. Ефективність реалізації енергоефективних заходів Державної програми з урахуванням механізмів, запроваджених Порядком № 1056, як у розрізі регіонів країни, так і протягом бюджетного року суттєво різнилася, що обумовлено нерівномірністю бюджетного фінансування протягом року та неналежним плануванням заходів на місцях.

У 2014–2015 роках у реалізації заходів з енергоефективності та енергозбереження шляхом відшкодування за рахунок коштів державного бюджету частини суми кредитів взяли участь 57039 позичальників – населення та юридичні особи (ОСББ та ЖБК) (2014 рік – 737 позичальників, 2015 рік – 56302), яким уповноваженими банками видані кредити на загальну суму 930852,7 тис. грн (2014 рік – 12389,2 тис. грн, 2015 рік – 918463,5 тис. гривень). За рахунок коштів державного бюджету банкам за цей період на користь позичальників відшкодовано 304334,6 тис. грн (2014 рік – 2404,1 тис. грн, 2015 рік – 301930,5 тис. гривень).

У 2014 році найбільше придбавало котли населення Львівської області (115 позичальників), найменше – Одеської (5 позичальників) і Луганської (1 позичальник) областей. У 2015 році Львівська область знову була на першому місці за кількістю придбаних котлів (1737 позичальників), найменше котлів придбано у Херсонській області (142 позичальники) та в м. Києві (103 позичальники).

У 2015 році найбільш активно виконували енергоефективні заходи ОСББ і ЖБК Львівської області (11 позичальників), найменш активно – Закарпатської, Кіровоградської, Луганської областей і м. Києва (по одному позичальнику). У 2015 році найбільш активно придбавали енергоефективне обладнання та/або матеріали громадяни Сумської області (4147 чол.), найменш – м. Києва (299 позичальників).

Від початку реалізації заходів за КПКВК 1206060 (жовтень 2014 року) позичальниками в рамках виконання заходів Порядку № 1056 найбільше укладено кредитних договорів у жовтні 2015 року – 24,5 відсотка.

9. Мінекономрозвитку (2014 рік) і Мінрегіон (2015 рік) як головні розпорядники бюджетних коштів за бюджетними програмами, відповідальним виконавцем яких було Держенергоефективності (у 2014 році – КПКВК 1206040 і КПКВК 1206060, у 2015 році – КПКВК 2754060), разом із Мінфіном не забезпечили своєчасності затвердження паспортів бюджетних програм, достовірності і повноти інформації, яка в них міститься, що є порушенням бюджетного законодавства. Такий стан справ ускладнює проведення на основі зазначеної інформації реального моніторингу виконання бюджетної програми та не дає можливості оцінити ефективність виконання бюджетної програми.

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 здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження затвердити.

2. Кабінету Міністрів України рекомендувати:

- зобов'язати Мінрегіон та Держенергоефективності розробити проект державної цільової економічної програми енергоефективності на наступні роки;

- внести зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо ефективного використання енергоресурсів та енергозбереження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1056, а саме:

збільшити кількість уповноважених банків, задіяних у реалізації населенням та юридичними особами заходів з енергоефективності та енергозбереження шляхом відшкодування за рахунок коштів державного бюджету частини суми кредитів. Визначити критерії, за якими мають залучатися такі банки, і передбачити, що вони повинні бути фінансово стійкими;

визначити терміни перерахування уповноваженими банками коштів для погашення частини суми кредиту на відповідні рахунки позичальників згідно із Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (два дні);

передбачити надання банками до Держенергоефективності зведених реєстрів позичальників в електронному вигляді.

3. Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України рекомендувати:

- розробити і подати на затвердження Кабінету Міністрів України проект державної цільової економічної програми енергоефективності на наступні роки;

- розробити і подати на затвердження Кабінету Міністрів України зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для

здійснення заходів щодо ефективного використання енергоресурсів та енергозбереження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1056, у частині збільшення кількості уповноважених банків, задіяних у реалізації населенням та юридичними особами заходів з енергоефективності та енергозбереження шляхом відшкодування за рахунок коштів державного бюджету частини суми кредитів. Визначити критерії, за якими мають залучатися такі банки, і передбачити, що вони повинні бути фінансово стійкими. Визначити терміни перерахування уповноваженими банками коштів для погашення частини суми кредиту на рахунки позичальників згідно із Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (два дні); передбачити надання банками до Держенергоефективності зведених реєстрів позичальників в електронному вигляді;

- вирішити питання погашення кредиторської заборгованості минулих років за бюджетною програмою за КПКВК 1206060 в повному обсязі;

- вжити заходів щодо затвердження проектів національних стандартів у сфері енергоефективності, розроблених за рахунок коштів державного бюджету у 2011–2012 роках;

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

- вжити заходів щодо усунення усіх виявлених недоліків і порушень;

- регулярно інформувати Рахункову палату про стан виконання її рекомендацій.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження надіслати Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України.

5. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження, надіслати Кабінету Міністрів України.

6. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження, і рекомендувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки.

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

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І. М.

Голова Рахункової палати



Р. М. Магута