



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 лютого 2016 року №3-4

м. Київ

Про результати аналізу запровадження та реалізації проектів, що виконуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок позик МФО

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу запровадження та реалізації проектів, що виконуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок позик МФО. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як відповідальний виконавець шести проектів, для фінансування яких протягом 2008-2015 років Україною залучено від міжнародних кредиторів (МБРР та ЄІБ) 872 млн дол. США та 615,54 млн євро позик, не забезпечило їх ефективного впровадження.

Використання запозичених коштів у передбачених обсягах не забезпечується, заплановані терміни впровадження проектів не дотримуються, підвищення якості та надійності послуг з водопостачання, водовідведення та тепlopостачання відтермінується.

Як наслідок, існує ризик неефективного використання запозичених фінансових ресурсів.

1.1. Виконання двох проектів за підтримки МБРР (732 млн дол. США) для комунальних підприємств 13 міст України здійснюється вже понад рік, проте заходи з реконструкції каналізаційних споруд, підвищення надійності функціонування систем водо- та теплозабезпечення, утилізації твердих побутових відходів перебувають фактично ще на підготовчому етапі.

Розпочатий понад три роки тому окремих проект за підтримки ЄІБ (15,54 млн євро) “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв” не тільки не наблизився до завершення у передбаченій угодою з

кредитором термін, а перебуває ще на початковій стадії виконання.

1.2. Процедури залучення коштів позик ЄІБ в обсязі 600 млн євро для двох проектів, спрямованих на підтримку заходів муніципальної та соціальної інфраструктури для подолання наслідків конфлікту в східній Україні і відновлення зношеної інфраструктури житлово-комунального господарства регіонів країни, здійснені значно швидше, ніж для інших проектів. Проте повномасштабне запровадження відповідної діяльності стримується через незавершення процесу визначення об'єктів такого інвестування.

1.3. На реалізацію проекту “Розвиток міської інфраструктури”, завершеного у середині 2015 року, використано майже 98 відс. від загальної суми коштів (140 млн дол. США), запозичених у МБРР.

Заплановані проектом показники поліпшення якості послуг з водопостачання та водовідведення досягнуті, оскільки були збудовані та модернізовані каналізаційні станції у м. Одесі (використано 34,8 млн дол. США), реконструйовані каналізаційно-очисні споруди і придбані установки для знезараження питної води для м. Івано-Франківська (7,1 млн дол. США) та проведено реабілітацію каналізаційної системи м. Чернігова (14,79 млн дол. США). Все це підтверджено відповідними розрахунками комунальних підприємств (далі – КП).

Відповідно до даних Мінрегіону завдяки заміні й модернізації обладнання для водопровідних і каналізаційних насосних станцій на 12 КП досягнуто очікувану економію електроенергії, однак підтвердження та розрахунки отриманих підприємствами показників у Міністерстві відсутні.

При цьому результати за проектом фактично отримані із запізненням майже на три роки через неодноразові перенесення термінів виконання робіт, зокрема в м. Одесі. Крім того, не завершені роботи в м. Кременчуці та Новограді-Волинському.

2. Мінрегіон та інші органи влади підготували проекти із порушеннями встановлених вимог і недоліками. На підставі неякісно підготовлених проектів Урядом були прийняті рішення про здійснення державних запозичень для їх фінансування.

Процедури на підготовчому етапі проектів проводилися із затримками та в неповних обсягах, що заклало ризики незабезпечення вчасного та ефективного виконання проектів.

2.1. Для проектів за рахунок позик МБРР не забезпечено якісної підготовки проектних пропозицій і техніко-економічних обґрунтувань проектів, зокрема обґрунтування необхідних сум позик для проектів МБРР були неповними, а для проектів ЄІБ – взагалі відсутні. На відміну від проектів МБРР, параметри показників для оцінки результативності проектів ЄІБ не визначалися, належного аналізу ризиків проектів не проводилося. До проектів МБРР були включені підприємства за наявності простроченої заборгованості перед державним бюджетом із погашення субкредитів, наданих раніше, і заборгованості за податками та платежами (КП м. Івано-Франківська та м. Коломиї).

2.2. Тривалий час здійснювалося розроблення посібників проектів МБРР, відбір комунальних підприємств для участі у проектах, прийняття відповідних рішень місцевими органами влади, укладення субкредитних угод.

Як наслідок, відтерміновувалося набрання чинності проектами МБРР і, отже - початок робіт, передбачена тендерна та проектно-кошторисна документація для комунальних підприємств не розроблена, остаточний відбір підприємств для участі у проектах не завершений і триває до цього часу.

2.3. Через неналежну підготовку проектів МБРР їх реструктуризація розпочалася вже через рік після запровадження.

У результаті Мінрегіон запропонував за проектом “Другий проект розвитку міської інфраструктури” збільшити фінансування для окремих КП, включити до проекту нові КП і перерозподілити суми позик. За проектом “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” передбачено скасувати частину позики в обсязі 66,5 млн дол. США та зменшити кількість підприємств-учасників з 10 до 8, що у разі прийняття кредитором рішення про таке скасування (зменшення) спричинить втрати державних коштів в обсязі 170 тис. дол. США.

Водночас у рамках цього проекту і через рік не розподілено частини позики в сумі 18 млн дол. США, а перегляд обсягу фінансування послуг з управління цим проектом (5,5 млн дол. США), незважаючи на зменшення кількості КП - його учасників, не забезпечений.

3. Головні причини, через які підготовка та реалізація проектів затримувалася, – це недоліки функціонування створеної Мінрегіоном системи управління та контролю за виконанням проектів, а також неповне дотримання ним вимог, встановлених нормативно-правовими актами України.

3.1. Протягом 2013-2015 років координатор проектів, який несе персональну відповідальність за їх підготовку та реалізацію, змінювався кожного року.

Створена Урядом Міжвідомча робоча група з координації та контролю за ходом підготовки і реалізації проектів розвитку житлово-комунального господарства населених пунктів у 2015 році ліквідована, а створена Мінрегіоном окрема робоча група для проектів, які підтримуються коштами ЄІБ, не розпочала роботу.

Зазначені вище недоліки послабили контрольні функції щодо підготовки та реалізації проектів.

3.2. Звітування про виконання заходів проектів перед Мінекономрозвитку здійснювалося Мінрегіоном з порушенням окремих вимог Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 (далі – Порядок): Мінрегіон не інформував про проблеми проектів та їх вирішення. Всупереч угодам про позики звітування перед кредитором про виконання закупівель і відповідні проблеми не здійснювалося взагалі.

У порушення Порядку Мінрегіон після завершення проекту “Розвиток міської інфраструктури” не забезпечив звітування про досягнення показників його результативності та підготовку остаточного звіту для Уряду.

4. Управління закупівлями здійснювалося Мінрегіоном із значними недоліками.

4.1. Планування закупівель за проектами МБРР, що впроваджуються, здійснено у неповних обсягах.

Початкові плани, визначені угодами про позики, не містили термінів проведення тендерів та укладання договорів, а оновлення цих планів (у тому числі визначення термінів) здійснено більше ніж через рік.

До планів закупівель були включені контракти, фінансування яких не передбачалося документами з підготовки проектів, зокрема, в рамках проекту “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України” - на загальну суму 410 тис дол США (оренда офісу, оплата комунальних послуг, закупівлі мікроавтобусів і пасажирського автомобіля для КП м. Херсон). Також включено до плану дві закупівлі, у яких одна мета - надання послуг зв'язків з громадськістю (загалом майже 370 тис. дол. США).

4.2. У рамках проекту “Розвиток міської інфраструктури”, що завершився, всупереч Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, і правилам кредитора КП проведено закупівлі на суму майже 790 тис. дол. США, які не включені до плану закупівель.

Планування та оплату послуг (148,6 тис. грн) з підготовки іншого проекту здійснено за відсутності відповідного напряму витрат в угоді про позику, що, за оцінками Рахункової палати, є нецільовим використанням коштів позики.

5. Реалізація проектів розпочата і здійснюється із значними відставаннями від запланованих строків, оскільки відтерміновувалося проведення тендерів і не укладалися передбачені контракти.

У результаті кошти позик використано лише на оплату послуг консультантів, залучених Мінрегіоном для виконання функцій управління та супроводження проектів МБРР, і забезпечення їх діяльності (“Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України” – майже 352 тис. дол. США; “Другий проект розвитку міської інфраструктури” – 90,3 тис. дол. США).

5.1. Серед основних причин, через які відтерміновувалося проведення тендерів, – тривала підготовка тендерної документації з боку КП і необхідність доопрацювання звітів щодо проведених тендерів (внаслідок низької інституційної спроможності підприємств), слабка координація дій між Мінрегіоном і КП, затримки з боку МБРР у погодженні документації (зокрема, за проектом “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України”), відсутність консультантів із закупівель (за проектом “Другий проект розвитку міської інфраструктури”).

Із передбачених до укладання у 2015 році контрактів (загалом 19 вартістю 42,1 млн дол. США) у рамках інвестиційного компонента проекту “Другий

проект розвитку міської інфраструктури” підписано лише чотири на суму 2,4 млн дол. США (5,7 відс. від очікуваного обсягу). А у рамках інституційного компонента цього ж проекту через неукладання передбачених контрактів (на загальну суму 6,2 млн дол. США) очікуване розроблення методики формування тарифу та політики субсидіювання, а також національної стратегії розвитку систем водопостачання та водовідведення відтерміновано.

5.2. За проектом “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” із 13-ти запланованих до підписання у 2015 році контрактів у рамках інвестиційного компонента (вартість майже 3,3 млн дол. США) фактично укладено лише один - щодо розроблення тендерної документації на встановлення теплових лічильників у житлових будинках м. Харкова (60 тис. дол. США, або 1,8 відс. від очікуваного обсягу).

Через неукладання передбачених контрактів не розпочато виконання заходів із встановлення індивідуальних теплових пунктів у м. Кам’янці-Подільському (1,99 млн дол. США), виготовлення проектно-кошторисної документації на реконструкцію теплових мереж у м. Миколаєві (180 тис. дол. США) та виведення з експлуатації котелень м. Харкова (300 тис. дол. США).

5.3. Протягом трьох років реалізації проекту щодо водопостачання в м. Миколаєві укладено лише три контракти (2 млн євро, або 12,8 відс. суми позики). Фактично сплачено за роботи 120,8 тис. євро. Подальше проведення тендерних процедур у рамках цього проекту призупинено ЄІБ через невирішеність питання джерела сплати ПДВ за контрактами.

Усупереч субкредитній угоді між Мінфіном, Мінрегіоном, Миколаївською міською радою та МКП “Миколаївводоканал” договір про забезпечення виконання зобов’язань між Мінфіном і МКП “Миколаївводоканал” не підписаний навіть і через два роки, що створило ризик невиконання зобов’язань за позикою.

6. Консультантами, залученими Мінрегіоном для управління проектами, що фінансуються за рахунок позик МБРР, не забезпечено належного та повного виконання відповідних завдань та обов’язків.

За проектом “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” розроблений консультантами у грудні 2015 року об’єднаний графік робіт з виконання плану закупівель містив неповну інформацію та розбіжності, виконувалися завдання, що не були передбачені проектом.

Оплата (майже 1,3 млн грн) послуг консультантів цього проекту, що надавалися до укладання з ними договорів, не відповідає статті 46 Бюджетного кодексу України, згідно з якою спочатку здійснюється взяття бюджетних зобов’язань, тобто здійснення відповідно до бюджетного асигнування укладання договору протягом бюджетного періоду, а потім – отримання послуг.

Консультантами проекту “Другий проект розвитку міської інфраструктури” не забезпечено підготовки графіка впровадження проекту, формування звітності (у тому числі відповідно до вимог угоди про позику).

Консультантами проекту “Розвиток міської інфраструктури” не дотримано встановлених процедур щодо узгодження з координатором проектних документів і не забезпечено виконання завдань, визначених їх договорами. Як наслідок, порушено вимоги Порядку щодо планування та проведення закупівель, положення угоди про позику в частині звітування і не забезпечено зміцнення інституційного потенціалу сектору муніципальних послуг у пілотних містах.

Причини – нездійснення з боку Мінрегіону належного нагляду та контролю за діяльністю консультантів, а також неврахування пропозиції Рахункової палати щодо передбачення у договорах з консультантами відповідальності за результати їх роботи.

Крім того, неукладення на початку 2016 року контрактів із консультантами групи управління проектом “Другий проект розвитку міської інфраструктури” створило ризик подальшого несвоєчасного виконання процедур проекту.

7. Мінрегіон та Мінфін не забезпечили належного фінансового супроводження діяльності за проектами. Як наслідок, використання коштів у передбачених законами про бюджет обсягах не забезпечувалося.

Фактичне виконання бюджетних програм, якими передбачалися видатки на фінансування заходів проектів, у 2013-2015 роках здійснювалося з відхиленням від запланованих показників.

Через тривале внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” у частині перерозподілу відповідних видатків мали місце затримки з оплатою робіт за проектом “Розвиток міської інфраструктури”. У результаті КП м. Івано-Франківська, зокрема, сплатило підряднику 2,8 тис. грн штрафних санкцій.

Складний фінансовий стан комунальних підприємств і невідповідність тарифів економічно обгрунтованому рівню витрат призвели станом на початок 2016 року до виникнення заборгованості перед державним бюджетом в обсязі 774,7 тис. дол. США за позику в рамках проекту “Розвиток міської інфраструктури”.

8. Фінансові звіти за проектом “Розвиток міської інфраструктури”, надані кредитору, з усіх істотних питань достовірно відображають джерела та напрями використання коштів відповідної позики у 2015 році. Звітність дає правильне уявлення про стан рахунків проекту. Використання коштів проекту здійснювалося згідно з визначеними Угодою про позику напрямами.

Зняття коштів з рахунку позики на заходи проекту на загальну суму 4 783 819,17 дол. США підтверджується виписками МБРР. Відомості про зняття коштів позики підтверджуються заявками, наданими МБРР для відшкодування витрат, і обліковою документацією щодо проведених витрат.

Залишок коштів на спеціальному рахунку в сумі 1 538 268,99 дол. США повернено кредитору. Рахунок позики закрито 25.11.2015.

Однак у порушення угоди про позику фінансові звіти за 2015 рік не відображали стану закупівель у рамках проекту, хоча це не призвело до викривлення даних про фінансовий стан проекту, відображених у звітах.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу запровадження та реалізації проектів, що виконуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за рахунок позик МФО затвердити.

2. Поінформувати про результати аналізу Верховну Раду України.

3. Поінформувати про результати аналізу народного депутата України Бабак А.В. (у відповідь на звернення від 15.10.2015 № 135-15/10-2) у частині порушених нею питань.

4. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України стан впровадження проектів “Другий проект розвитку міської інфраструктури”, “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” і “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв”;
- доручити Мінфіну спільно з Мінрегіоном опрацювати питання укладення договору про забезпечення виконання зобов’язань МКП “Миколаївводоканал” за позикою ЄІБ (15,54 млн євро), залученою для проекту “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв”.

5. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запропонувати:

- подати Мінфіну пропозиції щодо використання коштів позики, які залишаються нерозподіленими в рамках проекту “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України”;
- переглянути обсяг фінансування компонента щодо підтримки проекту “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” (з урахуванням зменшення кількості підприємств – учасників проекту);
- забезпечити належний контроль за результатами діяльності консультантів, що супроводжують проекти;
- посилити роль Мінрегіону та координатора у нагляді за реалізацією проектів, зокрема за виконанням консультантами управління проектами їх функцій, шляхом встановлення відповідних норм в операційних посібниках проектів;
- забезпечити безумовне погодження всіх рішень і дій, що приймаються комунальними підприємствами, групами управління проектами, із координатором шляхом передбачення відповідних норм в операційних посібниках проектів;

- прискорити роботу з відбору учасників проекту “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України” та формування переліку субпроектів, які будуть профінансовані за рахунок коштів позики;
- спільно з МКП “Миколаїводоканал” визначити прийнятні джерела фінансування сплати ПДВ за контрактами в рамках проекту “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв”.

6. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт Міністерству фінансів України (у відповідь на лист від 03.02.2016 № 31-19030-02-13/3267) для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запропонувати забезпечити контроль за цільовим використанням коштів позики проекту “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України”.

7. Надіслати Висновок щодо фінансових звітів проекту “Розвиток міської інфраструктури” за 2015 рік Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (у відповідь на лист від 27.08.2015 № 7/30.1-10323) і представництву Світового банку в Україні.

8. Надіслати Звіт Службі безпеки України (у відповідь на лист Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки Служби безпеки України від 28.01.2016 № 8/2/3-823).

9. Оприлюднити рішення на офіційному веб-сайті Рахункової палати відповідно до вимог Закону України “Про Рахункову палату” та Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута