



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 27 вересня 2017 року № 19-7

м. Київ

Про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Після прийняття рішення про передачу функцій з формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (далі – МФО) і координації пов'язаної з цим роботи від Мінекономрозвитку до Мінфіну робота в цьому напрямі була активізована.

Проте реального поліпшення стану залучення та використання коштів позик МФО не відбулося, про що свідчить низький рівень вибірки коштів проектів МФО і негативна динаміка цього показника протягом 2014–2016 років, а також низький відсоток виконання планових показників використання коштів позик МФО, в тому числі у секторальному розрізі.

Незадовільний рівень зазначених показників, у свою чергу, свідчить про недостатню дієвість моніторингу стану реалізації проектів і контролю з боку Мінфіну та відповідальних виконавців проектів МФО (далі – відповідальні виконавці).

2. Після затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (далі – Порядок 70) Мінфін не забезпечив прийняття актів щодо затвердження порядку ведення реєстру проектів економічного та

соціального розвитку України та порядку проведення проектної експертизи.

Як наслідок, Мінфін не забезпечив ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України. Відсутність такого реєстру та незабезпечення відкритого доступу до нього провокує ризики корупції.

Урядом були своєчасно прийняті концептуальний і стратегічний документи – Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки, які схвалені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р і від 11.09.2013 № 697-р відповідно (далі – Концепція та Стратегія), щодо залучення та використання ресурсів МФО на середньостроковий період.

Залучення коштів МФО здійснювалося відповідно до напрямів, визначених цими документами, у тому числі з відповідними обґрунтуваннями, але своєчасність і повнота виконання завдань, а також досягнення визначених цілей проектів у встановлені терміни та у визначених обсягах не було забезпечено повною мірою.

Крім того, після затвердження Порядку 70, який не передбачає розроблення стратегічних і програмних документів з питань співробітництва з МФО, залучення коштів проектів МФО здійснюється за відсутності відповідного стратегічного документа.

3. Станом на 01.07.2017 портфель активних інвестиційних проектів МФО на стадії реалізації складався з 33-х проектів на загальну суму близько 3 188 млн дол. США і 4 893 млн євро.

З 2014 до 2016 року залучено 2 435,16 млн дол. США і 2 592,0 млн євро, у тому числі від Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – МБРР) – 2 135, 16 млн дол. США, від Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) – 300 млн дол. США і 150 млн євро, від Європейського інвестиційного банку (далі – ЄІБ) – 2 075 млн євро та від Кредитної установи для відбудови (далі – KfW) – 367 млн євро.

Протягом періоду, який аналізувався, продовжувалася переорієнтація структури портфеля проектів МФО на реалізацію інвестиційних проектів для забезпечення енергоефективності та енергонезалежності, на модернізацію інфраструктури і житлово-комунального сектору.

При цьому найбільші обсяги залучених коштів спрямовуються на розвиток та реформування енергетики та підвищення енергоефективності. Другий за обсягом залучених коштів – транспортний сектор економіки, третій – житлово-комунальний сектор.

4. Таким чином, протягом 2014–2016 років було прийнято 11 рішень про доцільність підготовки проектів. Однак відсутні рішення за такими

проектами, як «Основний кредит для аграрної галузі – Україна», «Реконструкція підстанцій східної частини України» та «Будівництво Канівської ГАЕС».

Прийняті рішення відповідають напрямам, визначеним стратегічними документами з питань співробітництва з МФО.

Проте підготовка проектних документів здійснювалась відповідальними виконавцями та ініціаторами проектів із порушеннями встановлених вимог і недоліками. Крім того, відповідні заходи на підготовчому етапі проектів проводилися із затримками та в неповних обсягах.

5. Отже, протягом 2014–2016 років на стадії підготовки перебувало 32 спільні з МБРР, ЄБРР, ЄІБ і KfW проекти. При цьому розпочато реалізацію 23-х проектів, підготовку ще трьох скасовано.

Майже в три рази більше від визначеного терміну перебували на стадії підготовки чотири спільні з ЄБРР та ЄІБ проекти загальною вартістю 1,6 млрд євро.

У порушення затвердженого Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027) Мінфін передбачав у проектах законів про бюджет на 2014–2016 роки кошти загалом семи позик за відсутності рішень Уряду про залучення фінансових ресурсів МФО на загальну суму 245 млн грн, а кошти позик ЄІБ, ЄБРР на реалізацію п'ятого проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг» були включені Мінфіном до держбюджету на 2016 рік взагалі за відсутності необхідних рішень.

За звітний період відповідальними виконавцями здійснювалися заходи щодо набрання чинності підписаними угодами про позики загалом щодо 23 проектів. Однак термін набрання чинності угодами про позики з МБРР у середньому становив майже 3 міс., угодами з KfW – 9 міс., а з ЄБРР та ЄІБ – майже рік.

6. Незадовільний стан використання коштів МФО є результатом неефективного здійснення відповідальними виконавцями нагляду і контролю за реалізацією бенефіціарами проектів та свідчить про незадовільну роботу відповідальних виконавців (Мінрегіону, Міненерговугілля, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики, Дніпровської міської ради).

6.1. У секторі транспортної інфраструктури реалізується вісім проектів МФО на суму 1 130 млн дол. США і 1 239 млн євро, з них чотири – будівництво автомобільних доріг (1 010 млн дол. США і 900 млн євро), два – будівництво метрополітену в м. Дніпро (304 млн євро) та два проекти – покращення залізничного сполучення (120 млн дол. США і 55 млн євро).

Аналіз стану використання коштів проектів МФО у цьому секторі засвідчує, що за проектами, відповідальним виконавцем або учасником яких є Укравтодор, Мінфін та міська рада м. Дніпро, вибірка коштів незадовільна.

6.2. В енергетичному секторі реалізується 14 проектів на суму 878,42 млн дол. США і 2 015,5 млн євро, з них 12 (378,42 млн дол. США і 2 015,5 млн євро) – на підприємствах, які належать до сфери управління Міненерговугілля.

Вибірка коштів за більшістю із зазначених проектів (7 із 12) є незадовільною.

6.3. У секторі житлово-комунального господарства реалізується шість проектів на суму 665,5 млн дол. США і 632,54 млн євро, з них відповідальним виконавцем чотирьох проектів визначено Мінрегіон, проекту муніципального водопостачання у м. Чернівці – КП «Чернівціводоканал», а відповідального виконавця проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» не визначено.

Аналіз вибірки коштів за цими проектами засвідчив украї незадовільне використання залучених ресурсів. Зокрема, за проектами «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (ЄІБ, 13.05.2015 – 22.12.2017); «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (ЄІБ, 03.02.2016 – 23.07.2021) та «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія І» (KfW, 27.01.2016, – 31.12.2018) вибірка коштів взагалі не розпочиналася.

За проектами «Проект з підвищення енергоефективності у секторі централізованого теплопостачання» та «Розвиток міської інфраструктури – 2» вибірка становить відповідно 2,7 і 2,2 відс. (початок реалізації – 21.11.2014, завершення – 31.10.2020, загальна сума – 665,5 млн дол. США).

Крім того, Мінрегіон спільно з Мінфіном, Мінінфраструктури, Міненерговугіллям визначений учасником проекту «Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина» (KfW), мета якого – інвестиції у відбудову та модернізацію інфраструктури регіонів східної частини України.

Незважаючи на важливе значення цього проекту і на те, що з початку його реалізації пройшло два роки (15.07.2015 – 31.12.2017), вибірку коштів так і не розпочато.

6.4. У соціальному секторі та секторі охорони здоров'я реалізуються два проекти: «Модернізація системи соціальної підтримки населення» та «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (514,73 млн дол. США), відповідальними виконавцями яких є Мінсоцполітики та МОЗ.

Аналіз показника вибірки коштів за цими проектами також свідчить про невідповідність використання доступних ресурсів строкам реалізації проектів, особливо за проектом МОЗ (4,0 відсотка).

6.5. Крім зазначених вище, в Україні реалізуються два проекти з метою підтримки малого та середнього підприємництва (проект ЄІБ «Основний кредит для малих та середніх підприємств» (16.08.2015 – 24.12.2017) і KfW «Підтримка малих та середніх підприємств» (29.12.2012 –

29.12.2016) та один проект ЄІБ в аграрному секторі («Основний кредит для аграрної галузі України»).

Вибірка коштів за цими проектами не розпочалася, відповідальні виконавці не визначені. При цьому ситуація щодо підтримки підприємництва є вкрай незадовільною, оскільки строки реалізації проектів завершуються.

6.6. Аналіз динаміки використання коштів МФО у 2014, 2015 і 2016 роках з урахуванням доведених планових показників порівняно з фактичними даними свідчить про систематичне невиконання планових показників у кожному з наведених вище секторів економіки та, відповідно, про незадовільний рівень використання цих коштів.

При цьому у 2015 і 2016 роках плановий показник використання коштів МФО суттєво зменшився порівняно з 2014 роком і становив менше половини від запланованого. Зокрема, якщо у 2014 році показник виконання становив 70,5 відс., то у 2015 і 2016 роках – відповідно лише 47,47 і 42,44 відсотка.

Усього за 2014–2016 роки виконання планових показників використання коштів МФО становило 49,43 відс. (для порівняння: 2011 рік – 93 відс., 2012 рік – 78 відс., 2013 рік – 69 відсотків).

Найбільш критична ситуація – у секторі житлово-комунального господарства: відсоток виконання планового показника використання коштів щороку зменшувався і у 2016 році становив лише 10,4 відс. (2014 рік – 113,9 відс., 2015 рік – 33,6 відсотка).

Тенденція до зменшення спостерігається і за проектами, відповідальним виконавцем яких є Міненерговугілля: 2014 рік – 72,7 відс., 2015 рік – 64,7 відс., 2016 рік – 55,7 відсотка.

У секторі транспортної інфраструктури показник використання коштів МФО у 2015 і 2016 роках також погіршився порівняно з двома попередніми роками: 2014 рік – 73,7 відс., 2015 рік – 40,0 відс., 2016 рік – 47,0 відсотка.

У соціальному секторі плановий показник використання коштів хоча і збільшився у 2016 році порівняно з попереднім роком (43,5 відс.), але це збільшення відбулося за рахунок вкрай низького показника у 2015 році (12,7 відсотка).

7. Протягом 2014–2016 років було завершено реалізацію дев'яти проектів МФО на суму 1 380,5 млн дол. США, з них використано 1 277,49 млн дол. США (92,5 відс.) доступних ресурсів.

Анулювання 103,1 млн дол. США, що на час проведення аналізу становило більше 2,5 млрд грн, є результатом незадовільної роботи відповідальних виконавців.

Наслідок цього – невикористання дешевих ресурсів для реформування відповідного сектору економіки, в окремих випадках – недосягнення мети проекту та неефективне використання бюджетних коштів.

Приклад неефективної діяльності – результати проекту «Модернізація державних фінансів», за яким використано 3,9 млн дол. США, а анульовано 46,1 млн дол. США. Сума неефективного використання бюджетних коштів від

сплати одноразової комісії за відкриття позики становила 125,0 тис. дол. США (більш як 3 млн гривень).

8. Проблемними питаннями, які негативно впливають на стан вибірки коштів МФО, є відсутність стратегії реформування відповідного сектору економіки (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); необхідність змін до законодавства (житлово-комунальний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); довготривала підготовка тендерної документації (житлово-комунальний сектор, сектор транспортної інфраструктури, енергетичний сектор); довготривале узгодження відведення земельних ділянок (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури); низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів (житлово-комунальний сектор, соціальний сектор); відсутність коштів для сплати ПДВ (житлово-комунальний сектор, сектор транспортної інфраструктури).

Разом з тим усі ці проблемні питання зводяться до незадовільної або неефективної роботи відповідальних виконавців (Мінрегіону, Міненерговугілля, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики, відповідних органів місцевого самоврядування), а також Мінфіну, який є координатором діяльності, а в ряді випадків – відповідальним виконавцем або учасником реалізації проектів МФО.

9. У зв'язку з передачею функцій з формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з МФО та координації пов'язаної з цим роботи від Мінекономрозвитку до Мінфіну питання результативності наданих Рахунковою палатою пропозицій за підсумками попереднього аналізу втратило актуальність.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

- 1.** Звіт про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій затвердити.
- 2.** Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.
- 3.** Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:
 - розглянути питання доцільності розроблення та затвердження стратегії з питань співробітництва з МФО;
 - доручити Мінекономрозвитку визнати таким, що втратив чинність, наказ від 03.12.2012 № 1378 «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги»;

- доручити Мінфіну невідкладно забезпечити розроблення та затвердження порядку ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями;

- доручити Мінфіну спільно з відповідальними виконавцями проектів МФО проаналізувати причини і проблемні питання, що призводять до затримок у підготовці та реалізації спільних проектів економічного та соціального розвитку України, надати пропозиції щодо удосконалення чинних актів законодавства;

- розглянути питання щодо стану співробітництва з МФО з урахуванням проведеного аналізу і виявлених проблемних питань, у тому числі у діяльності відповідальних виконавців; вжити дієвих заходів для реального поліпшення стану реалізації відповідних проектів.

4. Рішення та Звіт про результати стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- забезпечити ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, а також відкритий доступ до нього;

- розглянути за результатами аналізу причин затримок у підготовці та реалізації проектів МФО питання доцільності внесення зміни та/або доповнень до відповідних нормативних актів;

- розглянути питання доцільності посилення інституційної спроможності самостійного структурного підрозділу, до повноважень якого належить координація роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

5. Оприлюднити рішення і Звіт про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О. С. Яременко