



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 6 березня 2018 року № 4-1

м. Київ

про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Згідно з угодами про фінансування програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні (далі – СБП ЄС) було передбачено 439 млн євро надходжень безоплатної та безповоротної допомоги. Станом на кінець 2017 року фактично надійшло 296,6 млн євро (67,56 відсотка від запланованих показників).

1.1. За програмами СБП ЄС, які завершені до 01.07.2015, із запланованих 145 млн євро фактично надійшло 114,74 млн євро (79,13 відсотка).

За програмами, вибірка коштів за якими завершилась з 01.07.2015 по 31.10.2017, із запланованих 199 млн євро надійшло 148,29 млн євро (74,5 відсотка). Отже, частка отриманих коштів СБП ЄС за 2015–2017 роки зменшилася.

Зазначене свідчить, що стан виконання індикаторів результативності виконання програм СБП не поліпшився, а також про недостатність зусиль бенефіціарів у реформуванні відповідних секторів економіки, визначення в положеннях цих програм нереалістичних зобов'язань та про недостатній рівень діалогу між бенефіціарами програм та Європейською Комісією.

1.2. За усіма програмами СБП ЄС, які завершилися на момент аналізу, було передбачено залучення Україною 344 млн євро, фактично

надійшло 263,03 млн євро (76,46 відсотка). Оскільки ці програми завершено, це означає, що недоотримано 80,97 млн євро безоплатної та безповоротної допомоги (у вигляді надходжень до спеціального фонду державного бюджету).

За програмами, виконання яких триває («Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» та «Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора)»), передбачено 95 млн євро надходжень, фактично надійшло на час проведення контрольного заходу 33,5 млн євро (35,26 відсотка).

Зважаючи, що термін практичної реалізації та фінансування цих двох програм завершується відповідно у 2021 і 2020 роках (з урахуванням прийнятого рішення про їх продовження), є високим ризик неповного виконання програм та, відповідно, недоотримання надходжень до державного бюджету безоплатної та безповоротної допомоги.

Отже, необхідно вжити дієвих заходів щодо забезпечення своєчасного і повного виконання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, їх індикаторів результативності.

2. Аналіз стану фінансування та виконання програм СБП ЄС засвідчив, що суттєвого поліпшення роботи в цьому напрямі порівняно з результатами попереднього аналізу, проведеного Рахунковою палатою у 2015 році, не відбулося.

Таким чином, робота з внесення необхідних змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841, потребує термінового завершення.

2.1. Основні проблеми, які заважали поліпшенню роботи, – незабезпечення внесення необхідних змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, а також неналежний рівень виконавської дисципліни і відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, які є виконавцями програм СБП ЄС.

Зміни і доповнення, розроблені Мінекономрозвитку з урахуванням рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього аналізу, є конструктивними за своєю суттю і спрямовані на удосконалення процесу підготовки, виконання та проведення моніторингу програм СБП ЄС. Своєчасне їх прийняття могло б забезпечити значно вищий рівень цього процесу.

Як наслідок, Урядом України неповною мірою використовуються можливості отримання додаткових фінансових ресурсів, що надаються

ЄС на безоплатній і безповоротній основі та спрямовані на проведення реформ у відповідних сферах реалізації державної політики України.

2.2. Результативність виконання рекомендацій Рахункової палати за підсумками попереднього контрольно-аналітичного заходу була невисокою.

З дев'яти рекомендацій виконано сім (77,8 відс.), у тому числі з чотирьох рекомендацій, наданих Уряду України, – три (75 відс.), з двох рекомендацій, наданих Мінекономрозвитку, – дві (100 відс.), з трьох рекомендацій, наданих Мінфіну, – дві (67 відсотків).

3. Нормативно-правове забезпечення секторальної бюджетної підтримки потребує вдосконалення.

3.1. Більше двох років відбувається затвердження змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, що спричинене тривалим узгодженням відповідного проекту нормативного акта між центральними органами виконавчої влади.

Як наслідок, не врегульовано питань, що мають удосконалити процедури підготовки, виконання та моніторингу програм, а саме: 1) узгодження з європейською стороною обсягів фінансових ресурсів, які надаються ЄС, виходячи з визначення розміру, кількості, видів і термінів виплати траншів у рамках програми секторальної бюджетної підтримки під час її підготовки; 2) надання копій рішення про створення робочої групи та протоколів її засідання членам робочої групи, яка утворюється для підготовки програми; 3) визначення строків підготовки програми; 4) визначення строків створення спільної групи моніторингу та надання членам цієї групи копій рішення про створення такої групи і протоколів її засідань; 5) поліпшення системи моніторингу програм (шляхом підготовки та надання Уряду України кожні півроку зведеного звіту про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів; підготовки та надання Уряду України інформації про результати програми після її завершення, у тому числі про виконання індикаторів і виплату траншів коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС; запровадження ведення реєстру програм СБП ЄС).

4. Надходження на фінансування програм СБП ЄС протягом періоду, що перевірявся, планувалися з недоліками.

4.1. Аналіз виконання планових показників надходжень до спеціального фонду державного бюджету коштів СБП ЄС з 01.01.2015 по 01.10.2017 засвідчив, що виконання державного бюджету у 2015 році за цими доходами здійснено лише на 21,4 відс., у 2016 – на 91,5 відс., а станом на 01.10.2017 – менш як на 1 відсоток.

Через незабезпечення виконання відповідальними виконавцями індикаторів результативності програм СБП ЄС на визначеному рівні виплата

траншів здійснювалася в менших обсягах, ніж це передбачалося угодами про фінансування.

При цьому в законі про державний бюджет на 2016 рік встановлена невідповідність бюджетних показників спеціального фонду дохідної та видаткової його частин на суму 57,5 млн гривень Ця сума була передана як залишки попередніх періодів, а не як передбачене надходження у 2016 році коштів за бюджетною програмою 1002030 «Матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби України та утримання її особового складу».

За поясненням Мінфіну, підставою включення надходжень до проекту закону про державний бюджет на 2016 рік було рішення Ради національної безпеки та оборони України.

Зазначене не сприяло збалансованості державного бюджету.

4.2. Неврахування при бюджетному плануванні залишків коштів спеціального фонду державного бюджету, що обліковувалися за Мінфіном та центральними органами виконавчої влади, джерелом формування яких були кошти, отримані від ЄС, призводило до необхідності збільшення початкових бюджетних призначень відповідальним виконавцям бюджетних програм протягом 2016 і 2017 років (за розрахунками, в середньому у 225 і 290 разів відповідно).

Зазначене було здійснено згідно з положеннями Бюджетного кодексу та законів про державний бюджет на 2016 і 2017 роки.

4.3. Мінфіном і головними розпорядниками коштів СБП ЄС у 2016 і 2017 роках не дотримано термінів складання паспортів бюджетних програм, що є порушенням бюджетного законодавства.

Невчасне затвердження паспортів бюджетних програм спричинене довготривалим розробленням відповідними міністерствами (бенефіціарами програм СБП ЄС) детальних планів заходів фінансування (із зазначенням обсягу бюджетних асигнувань), розроблення яких передбачено відповідними порядками використання коштів, а також тривалістю їх погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

4.4. Протягом 2017 року не використовувалися кошти Міненерговугіллям та Мінрегіоном на загальну суму 791,6 млн грн через незатвердження паспортів за бюджетними програмами 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України» та 2751270 «Підтримка регіональної політики України».

При цьому рішення Уряду про розподіл залишків коштів прийняті ще в березні 2017 року (Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора) і квітні 2017 року (Угода про фінансування програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України»).

Зазначене обумовлене поверненням Мінфіном на доопрацювання Мінрегіону проекту паспорта за бюджетною програмою 2751270 «Підтримка регіональної політики України» і ненаданням станом на 01.12.2017 проекту паспорта Міненерговугіллям за бюджетною програмою 1101540 «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України».

4.5. Мінекономрозвитку не вжило належних заходів щодо використання 91,1 млн грн за бюджетною програмою 1201440 «Виконання програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» протягом 2014 року. Крім того, ця бюджетна програма не була включена до проекту закону про державний бюджет на 2015 рік. Отже, створено ризик втрати цільового призначення коштів.

5. Аналізом руху коштів при зарахуванні траншів бюджетної підтримки в рамках виконання угод про фінансування встановлено систематичне недотримання Урядом зобов'язань, взятих відповідно до Особливих умов міжурядових угод про фінансування в частині своєчасності конвертації коштів (зарахування відбувалося переважно протягом 7–22 днів, а не пізніше наступного операційного дня національного банку країни бенефіціара).

6. На рахунку Мінфіну в НБУ протягом року перебувало 5 млн євро секторальної бюджетної підтримки програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України», продаж яких був здійснений з недотриманням термінів, встановлених відповідною міжнародною.

Таким чином, несвоєчасне здійснення продажу коштів, які надійшли в рамках програми «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України», призвело до незарахування протягом року до державного бюджету 5 млн євро, що не сприяло ефективному бюджетному процесу.

7. Мінфіном у межах компетенції проводилася робота з метою забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, отриманих у рамках виконання програм СБП ЄС.

Проте звітування головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до положень Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні і порядків використання коштів в рамках виконання програм СБП ЄС здійснювалося незадовільно.

7.1. Вимоги Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні щодо обов'язку центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання програм СБП ЄС, надавати щокварталу Мінекономрозвитку та Мінфіну інформацію про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП, не виконувалися.

Крім того, на стан проведення моніторингу негативно впливає затягування з внесенням змін і доповнень до цього Порядку, оскільки питання здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед Урядом України про отриманий ефект від завершених програм, невизначення статусу та чітких термінів створення спільних груп моніторингу не врегульовано.

Як наслідок, зростають ризики неналежного проведення моніторингу та оцінювання стану досягнення індикаторів програм, відповідно – затримок у наданні коштів ЄС та/або їх отримання в неповному обсязі.

7.2. Такі центральні органи виконавчої влади, як Мінрегіон, Міненерговугілля та ДФС, що відповідають за виконання програм СБП ЄС, у порушення затверджених порядків використання коштів не здійснювали комплексних оцінок використання фінансової допомоги ЄС і не подавали до Мінфіну звітів про стан реалізації заходів, необхідних для виконання відповідних індикаторів програм.

Крім того, Мінінфраструктури у звітуванні Мінфіну неповністю відображало виконання заходів відповідної програми та не надавало висновків і пропозицій.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу затвердити.

2. Інформацію про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу надіслати Верховній Раді України.

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

- доручити Мінекономрозвитку разом із зацікавленими органами центральної виконавчої влади невідкладно подати для затвердження проект змін і доповнень до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні;

- вжити дієвих заходів для забезпечення своєчасного і повного виконання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, індикаторів результативності виконання таких програм;

- звернути увагу Мінекономрозвитку на зволікання та бюрократичну тяганину при внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють процедури СБП ЄС, і на незадовільний стан проведення моніторингу виконання відповідних програм.

4. Рішення та Звіт про результати аналізу надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- забезпечити дотримання бюджетного законодавства при здійсненні зарахування коштів СБП ЄС на єдиний казначейський рахунок у визначені відповідними угодами про фінансування терміни;

- посилити контроль за використанням коштів СБП ЄС;

- у разі недотримання центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання програм СБП ЄС, норм Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні у частині необхідності подання Мінфіну щокварталу інформації про стан здійснення заходів, необхідних для виконання індикаторів результативності виконання програм СБП ЄС, інформувати про зазначене Кабінет Міністрів України (з метою забезпечення виконання відповідних вимог).

5. Оприлюднити рішення і Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати відповідно до напрямів діяльності.

Т.в.п. Голови

О.С.Яременко