



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 листопада 2015 року № 9-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг

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 субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг. За результатом розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України та місцевими органами виконавчої влади у 2014 та 2015 роках забезпечено надання населенню за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам належних пільг та житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.

У цілому у 2014 році така соціальна допомога надана 4,4 млн пільговикам та понад 1,5 млн малозабезпеченим сім'ям на загальну суму 6,2 млрд грн, за 9 місяців 2015 року – понад 4 млн пільговикам та 3,2 млн малозабезпеченим сім'ям на суму 7,6 млрд гривень.

Урядом та Мінсоцполітики вжито також заходи і прийнято ряд рішень, спрямованих на спрощення процедур та підвищення соціальної справедливості при призначенні населенню пільг і субсидій з оплати таких послуг.

Водночас у 2014 році бюджетна програма за цим напрямом не профінансована і не виконана на суму 1,3 млрд грн, при тому, що станом на 01.01.2015 кредиторська заборгованість з відшкодування відповідним підприємствам недоотриманих ними доходів за надані громадянам обсяги послуг з пільг і субсидій становила 1 млрд грн (у тому числі прострочена – 126,0 млн гривень). Зазначене не сприяє покращенню фінансово-економічного стану таких підприємств та наданню ними якісних послуг населенню.

Однією з головних причин цього є застосування переважно (90 відс.) механізму проведення взаєморозрахунків (заліків), в яких низка підприємств не

може взяти участь (а отже одержати кошти субвенції) через відсутність заборгованості за енергоносії та перед бюджетом. Зокрема, через відсутність заборгованості за енергоносії і, відповідно, неможливість проведення взаєморозрахунків, станом на 01.01.2015 кредиторська заборгованість місцевих бюджетів Харківської області з перерахування коштів субвенції перед КП “Харківські теплові мережі” за надані ним послуги з пільг і субсидій становила 23,8 млн гривень.

2. Нормативно-правове забезпечення питань, пов’язаних з використанням коштів субвенції, загалом врегульоване, але стосовно деяких існують неузгодженості.

Положення Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20), в частині перерахування відповідних видів субвенцій за рахунок конкретно визначених надходжень загального фонду державного бюджету, не узгоджуються з вимогами статті 13 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої виключно видатки спеціального фонду бюджету здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень цього фонду.

Встановлені статтею 11 Закону України “Про природні монополії” норми щодо утворення, ліквідації та підпорядкування Президенту України національних комісій регулювання природних монополій (відповідно і Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП, Комісія), яка встановлює тарифи на житлово-комунальні послуги), не узгоджуються із статтею 106 Конституції України в частині повноважень Президента України щодо створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб.

3. Діючі норми витрат теплової енергії на опалення житлових будівель та відсутність побудинкових засобів обліку її споживання знижує ефективність (результативність) видатків субвенції.

Встановлені у 2001 році норми річної витрати теплоти на опалення житлових будов, визначені КТМ 204 Україна 244-94 “Норми та вказівки по нормуванню витрат палива та теплової енергії на опалення житлових та громадських споруд в Україні” (наказ колишнього Держжитлокомунгоспу від 14.12.1993 із змінами 2001 року), які враховуються НКРЕКП при визначенні тарифів на опалення для населення за відсутності засобів обліку, не відповідають і є вищими за аналогічні норми, визначені у 2006 році ДБН В.2.6-31:2006 „Конструкція будівель і споруд. Теплова ізоляція будівель” (наказ колишнього Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 09.09.2006 № 301).

В результаті, за відсутності побудинкового обліку фактично наданих послуг (за даними Мінрегіону, станом на 01.07.2015 рівень оснащення будинків засобами обліку теплової енергії становить 34,7 відс.), застосування НКРЕКП

неактуальних норм тепловитрат на одиницю опалювальної площі, визначених у 2001 році КТМ 204 Україна 244-94, створює умови необґрунтованого (завищеного) рівня встановлення тарифів на теплопостачання для населення, надмірного відшкодування державою за рахунок субвенції підприємствам – виконавцям (виробникам) вартості таких послуг, наданих у вигляді пільг і субсидій громадянам, які проживають у будинках без засобів побудинкового обліку теплової енергії.

Так, за результатами аудиту, проведеного у Дніпропетровській та Харківській областях, встановлено, що для однакових за технічними характеристиками будинків і квартир, у яких проживають громадяни однієї пільгової категорії, вартість оплачених пільг по будинку із встановленим тепловим лічильником у понад два рази менша від такої вартості у будинку без лічильника. Зокрема, у березні 2015 року в смт Ювілейне Дніпропетровської області у будинку по вул. Фрунзе без лічильника сума наданих пільг кожному з 3 пільговиків (гр. М., гр. Л., гр. Г.) становить 85,6 грн, а в іншому будинку на цій самій вулиці, обладнаному лічильником, сума наданих пільг за цей період кожному з 3 пільговиків (гр. Д., гр. С., гр. Л.) становить 39,3 грн, тобто у понад два рази менше.

Водночас законодавчо визначений на сьогодні порядок встановлення побудинкових приладів обліку за рахунок споживачів в умовах низького рівня платоспроможності населення не дозволяє вирішити цю гостру проблему.

З квітня 2015 року за пропозицією НКРЕКП і на виконання відповідного доручення Кабінету Міністрів України Мінрегіон України спільно з Комісією проводить роботу щодо актуалізації норми витрат палива та теплової енергії на опалення житлових та громадських споруд (КТМ 204 Україна 244-94).

4. Планування Міністерством фінансів України і Міністерством соціальної політики України обсягів коштів субвенції на 2015 рік не було належно обґрунтованим та створило ризики невикористання значної частини асигнувань.

Затверджений Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” (із змінами від 02.03.2015) обсяг видатків субвенції становить 24,4 млрд гривень. Фактично за 9 місяців 2015 року виділено 7,8 млрд грн, (за 10 місяців 2015 року - 8,5 млрд грн, або 35 відс. загального обсягу затверджених асигнувань). Зазначене свідчить, що асигнування затвердженого на 2015 рік обсягу субвенції будуть використані лише частково.

5. Міністерством фінансів України, місцевими органами виконавчої влади через недоліки в управлінні коштами субвенції не забезпечено проведення своєчасних розрахунків з відповідними підприємствами за надані громадянам житлово-комунальні послуги. На початок жовтня 2015 року кредиторська заборгованість місцевих бюджетів за розрахунками з такими підприємствами з пільг і субсидій становила 1173,7 млн грн, у т.ч. прострочена – 383,7 млн гривень.

Зокрема, станом на 01.10.2015 кредиторська заборгованість у м. Києві становила 133,3 млн грн (у т.ч. прострочена – 95,9 млн грн), у Дніпропетровській області – 81,4 млн грн (у т.ч. прострочена – 40,2 млн грн),

у Харківській області – 101,6 млн грн (в тому числі прострочена – 35,4 млн гривень).

6. Міністерством соціальної політики України як відповідальним за реалізацію державної політики у сфері соціальної політики та соціального захисту населення, відповідними департаментами соціального захисту населення окремих обласних держадміністрацій не забезпечено належного внутрішнього контролю за витрачанням субвенції.

В Мінсоцполітики загальна інформація щодо результатів проведених на місцях перевірок відсутня, що не відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 22.09.1997 № 1050 стосовно подальшого вдосконалення надання населенню субсидій. Водночас аудитом, проведеним у Львівській області, встановлено, що перевірки цільового використання бюджетних асигнувань, передбачених для надання населенню пільг і субсидій у 2014 році та I півріччі 2015 року, не проводились.

За відсутності належного внутрішнього контролю, окремими розпорядниками коштів на місцях допускалися факти використання субвенції з недотриманням законодавства та неефективно. Зокрема, у Дніпропетровській області з недотриманням законодавства використано 2,8 тис. грн через відсутність своєчасного інформування органів соціального захисту населення з боку відповідних районних відділів реєстрації актів цивільного стану про смерть 9 пільговиків та нарахування їм пільг і необґрунтоване проведення розрахунків у 2014 та 2015 роках по субвенції після смерті (за результатами аудиту померлі особи зняті з обліку з дня смерті, незаконно перераховані кошти повернуті підприємствами – виконавцями послуг на рахунки органів соціального захисту населення).

Крім того, допущено неефективне управління коштами субвенції: у Дніпропетровській області – на суму 1,9 млн грн через включення до нарахованих сум авансових платежів та вартості ненаданих комунальних послуг, у Львівській області – на 1,6 млн грн унаслідок фактичного споживання житлово-комунальних послуг у обсягах менших, ніж це передбачено соціальними нормативами, згідно з якими їх оплачено.

7. Протягом 2015 року Кабінетом Міністрів України реалізовано низку запланованих заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", спрямованих на реформування системи соціального захисту в частині оптимізації та спрощення порядку надання відповідних пільг, субсидій і компенсацій за надані підприємствами житлово-комунальні послуги відповідним категоріям громадян, що дозволило одержати позитивний соціальний ефект.

Урядом, зокрема, суттєво спрощено порядок формування документів для надання субсидій, встановлено нормативи користування послугами для централізованого опалення за умови обладнання житлових будинків приладами обліку теплової енергії, запроваджено адресний підхід (з урахуванням доходу) при наданні пільг особам, які мають на них право за професійною ознакою.

Водночас наявна тенденція значного зростання кількості домогосподарств, яким призначаються житлові субсидії (за 2014 рік – 1,5 млн малозабезпечених сімей, за 9 місяців 2015 року – 3,2 мільйона), та суттєвого збільшення обсягів видатків субвенції з державного бюджету на відшкодування підприємствам – надавачам послуг за надані громадянам обсяги послуг з пільг і субсидій свідчить про зниження реального життєвого рівня населення, а також про серйозні ризики забезпечення ефективності господарської діяльності у сфері енергетики та житлово-комунального господарства, відповідальності керівників підприємств – виробників послуг за заробляння доходів, оптимізацію витрат, модернізацію виробництва.

Запроваджений механізм непрямой немонетарної підтримки населення і використання субвенції призводить до послаблення розрахункової дисципліни між постачальниками енергоносіїв та виробниками послуг за одержані енергетичні ресурси, затримок із сплатою податків і наповнення державного бюджету, нівелює зміст ринкового механізму, який покликаний розвивати підприємницьку ініціативу і відповідальність.

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 субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг затвердити.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг у формі рішення Рахункової палати направити Кабінету Міністрів України та запропонувати:

- вжити заходів щодо прискорення виконання Мінрегіоном та НКРЕКП доручення Кабінету Міністрів України від 08.05.2015 № 17166/1/1-15 стосовно актуалізації встановлених у 2001 році норм витрат палива та теплової енергії на опалення житлових та громадських споруд в Україні (КТМ 204 Україна 244-94), що використовуються НКРЕКП при встановленні тарифів на опалення для населення, яке проживає у будинках без лічильників тепла, з урахуванням затверджених 2006 року норм ДБН В.2.6-31:2006;

- привести положення п. 1 Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2005 № 20) в частині перерахування відповідних видів субвенцій за рахунок конкретно визначених надходжень загального фонду державного бюджету у відповідність з вимогами статті 13 Бюджетного кодексу України, згідно з якою виключно видатки спеціального фонду бюджету здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень цього фонду;

- внести в установленому порядку відповідні зміни в діючий механізм надання субвенції, визначений постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, з метою забезпечення можливості проведення розрахунків грошовими коштами та недопущення наявності простроченої кредиторської заборгованості перед підприємствами – виконавцями житлово-комунальних послуг;

- розглянути питання щодо внесення в установленому порядку пропозицій стосовно внесення змін до статті 11 Закону України “Про природні монополії” в частині приведення її у відповідність із статтею 116 Конституції України щодо повноважень Кабінету Міністрів України, який має забезпечувати утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати:

- Міністерству фінансів України з пропозиціями:

вжити заходів для удосконалення механізму планування коштів субвенції та забезпечення виконання відповідних бюджетних програм, своєчасного відшкодування підприємствам – виконавцям житлово-комунальних послуг недоодержаних ними доходів за надані послуги з пільг і субсидій;

розглянути питання та надати відповідні пропозиції Кабінету Міністрів України щодо зменшення і перерозподілу прогнозного обсягу невикористаних до кінця року бюджетних призначень із субвенції, передбачених у 2015 році Міністерству фінансів у загальному фонді державного бюджету, та спрямування їх на першочергові потреби за іншими бюджетними програмами;

- Міністерству соціальної політики України з пропозицією забезпечити моніторинг та узагальнення результатів проведених на місцях перевірок цільового використання бюджетних асигнувань, передбачених для надання населенню субсидій та адресної соціальної допомоги відповідно до п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 22.09.1997 № 1050, щодо подальшого вдосконалення надання населенню субсидій.

4. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

5. Оприлюднити Рішення Рахункової палати, результати його розгляду об’єктами аудиту та Звіт про результати аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Самуся Г.Ю.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута