

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Конституція України (статті 95 і 98)

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОРИСТАННЯ
СУБВЕНЦІЇ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ
МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ НА ПОГАШЕННЯ
ЗАБОРГОВАНOSTІ З РІЗНИЦІ В ТАРИФАХ НА
ТЕПЛОВУ ЕНЕРГІЮ, ПОСЛУГИ З
ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА
ВОДОВІДВЕДЕННЯ, ЩО ВИРОБЛЯЛИСЯ,
ТРАНСПОРТУВАЛИСЯ ТА ПОСТАЧАЛИСЯ
НАСЕЛЕННЮ**

Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аудиту використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню – Київ: Рахункова палата України, 2014.

Відповідальні за випуск:

головний контролер – директор департаменту
з питань використання коштів
державного бюджету в регіонах **Самусь Г.Ю.;**

начальник управління стратегічного
розвитку, аналітики та стандартів **Шах Г.А.**

© Рахункова палата України.
Матеріал офіційний. При використанні
поширення на Рахункову палату обов'язкове.

З М І С Т

ВСТУП	4
I. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НАДАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ	5
II. ОБҐРУНТОВАНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ, ПОВНОТА ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ У 2012 ТА 2013 РОКАХ	9
III. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЩОДО ЗАКОННОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВЗАЄМОРОЗРАХУНКІВ У 2012 ТА 2013 РОКАХ	17
IV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ У 2012 ТА 2013 РОКАХ	20
ВИСНОВКИ	28

ВСТУП

Враховуючи наявність гострих проблем у системі функціонування житлово-комунального господарства і надання відповідних послуг населенню, Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки¹ передбачено, зокрема, забезпечення беззбиткової діяльності підприємств житлово-комунального господарства; перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги, запровадження надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з оплатою цих послуг. Проте у 2010 – 2013 роках не виконано більшість запланованих програмних заходів.

Неефективність реформування галузі поглибила критичний стан основних фондів підприємств житлово-комунального господарства, недосконала тарифна політика зумовила системну і постійно зростаючу їх збитковість. За даними галузевої звітності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі - Мінрегіон), підприємства житлово-комунальної галузі за результатами роботи отримали збитки у 2012 році у сумі 1,8 млрд. грн., за 2013 рік - 8,7 млрд. грн., тобто **збитки зросли в 4,8 рази.**

Центральні та місцеві органи влади встановили регульовані тарифи щодо надання відповідних послуг для населення на рівні, нижчому від їхньої собівартості, що негативно позначається на фінансовому стані і платіжній дисципліні підприємств - надавачів послуг. За даними Мінрегіону, середній рівень собівартості надання по Україні послуг населенню з водопостачання відшкодувався затвердженим тарифом у 2013 році на рівні **70,4 відс.**, з тепlopостачання - **57,5 відс.**, заборгованість підприємств - надавачів послуг за спожиту електроенергію станом на 01.01.2014 була **3,5 млрд. грн.**, за спожитий газ - **11,2 млрд. гривень.**

У той же час відсутній постійний механізм повного відшкодування всім виробникам різниці між встановленим розміром тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво житлово-комунальних послуг і теплової енергії, передбачений Господарським кодексом, законами України «Про житлово-комунальні послуги», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про тепlopостачання», «Про ціни і ціноутворення».

Для відшкодування частини обсягів різниці в тарифах щороку відповідними законами про Державний бюджет України затверджується субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам, у т.ч. у 2012 році - **15,9 млрд. грн.**, у 2013 році - **5,1 млрд. гривень.**

Моніторинг виконання бюджетної програми з надання субвенції, в тому числі у 2014 році, свідчить про наявність і поглиблення проблемних питань,

¹ Затверджена Законом України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 24.06.2009 № 1869-IV.

пов'язаних з відшкодуванням з державного бюджету різниці в тарифах надавачам житлово-комунальних послуг. У 2012 – 2013 роках продовжували діяти непрозорі й недосконалі механізми використання коштів субвенції шляхом проведення взаємозаліків, підприємствам - надавачам послуг неповністю відшкодовувалася різниця в тарифах, накопичилися проблеми у галузі з оновленням, розвитком та модернізацією діючих потужностей, підприємства комунальної сфери були переважно збитковими і неплатоспроможними – ось чому постала необхідність проведення аудиту.

I. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НАДАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

- Статтею 12 Господарського кодексу України (в редакції, що діяла до 21.08.2012) визначено, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Одним із таких засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є регулювання цін і тарифів.

Господарським кодексом визначалося, що суб'єкти господарювання можуть використовувати у господарській діяльності вільні ціни, державні фіксовані ціни та регульовані ціни - граничні рівні цін або граничні відхилення від державних фіксованих цін (ч. 3 статті 189), які встановлюються на ресурси, що справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, а також на продукцію та послуги, що мають суттєве соціальне значення для населення (ч. 1 статті 191). **Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможлиблює одержання прибутку суб'єктами підприємництва, зобов'язані надати цим суб'єктам дотацію відповідно до закону (ч. 6 стаття 191).**

У зв'язку з прийняттям 21.06.2012 Закону України «Про ціни і ціноутворення» № 5007-VI до Господарського кодексу України внесено зміни, відповідно до яких суб'єкти господарювання використовують у своїй діяльності вільні та державні регульовані ціни (ч. 3 статті 189). Державні регульовані ціни запроваджуються Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у встановленому законодавством порядку (стаття 191).

Згідно із Законом України «Про ціни і ціноутворення», **державні регульовані ціни повинні бути економічно обґрунтованими (забезпечувати відповідність ціни на товар витратам на його виробництво, продаж (реалізацію) та прибуток від його продажу (реалізації) (ч.2 статті 12); Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які встановили державні регульовані ціни на товари в розмірі, нижчому від економічно обґрунтованого розміру, зобов'язані відшкодувати суб'єктам господарювання різницю між такими розмірами за рахунок коштів відповідних бюджетів (ч.1 статті 15).**

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-IV передбачено, що виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів (ч. 2 статті 31); органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги² в розмірі не нижче економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання) (ч. 3 статті 31). У разі встановлення органом місцевого самоврядування тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможлиблює отримання прибутку, орган, який їх затвердив, **зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між встановленим розміром цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг** (ч. 4 статті 31).

Аналогічно Законом України «Про теплопостачання» від 02.06.2005 № 2633-IV встановлено, що **тарифи на теплову енергію повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії** (ч.1 статті 20).

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.2010 № 2479-VI, Кабінет Міністрів України має затвердити Положення про встановлення тарифів з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня (ч.3 статті 10), але донині таке положення Урядом **не затверджено**. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг³ поінформувала Рахункову палату, що відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України нею був розроблений та неодноразово протягом 2012 – 2013 років подавався Уряду, однак рішення щодо його затвердження не було прийнято.

- Законами про Державний бюджет України на 2012 і на 2013 роки⁴ (із внесеними змінами) за бюджетною програмою за КПКВК 2761520 затверджено (за загальним та спеціальним фондом) **субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування (далі – субвенція), у сумах відповідно **15,9 млрд. грн.** та **5,1 млрд. грн.** (головний розпорядник бюджетних коштів - Мінрегіон). Однак додатками до вказаних законів не визначено розподілу субвенції між місцевими**

² Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», порядок формування тарифів на кожний вид житлово-комунальних послуг визначає Кабінет Міністрів України (п. 2 ч. 1 ст. 14).

³ Лист Нацкомісії з держрегулювання комунпослуг від 29.04.2014 № 527/05.

⁴ Закон України «Про Державний бюджет на Україні 2012 рік» від 22.12.2011 № 4282-VI; Закон України «Про Державний бюджет на Україні 2013 рік» від 06.12.2012 № 5515-VI.

бюджетами територіально-адміністративних одиниць, що не узгоджується з вимогами статті 97 (п.3) Бюджетного кодексу України.

*Довідково: Законом про Державний бюджет України на 2014 рік за КПКВК 2761520 передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах в обсязі **6,7 млрд. гривень**.*

Кабінетом Міністрів України постановами від 11.06.2012 № 517 і від 20.03.2013 № 167 затверджено відповідно Порядок та умови надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування (далі – **Порядок та умови надання субвенції у 2012 році**) і Порядок та умови надання у 2013 році цієї субвенції (далі – **Порядок та умови надання субвенції у 2013 році**).

Однак окремі положення зазначених порядків (основний розробник - Мінрегіон) не узгоджуються з положеннями законодавства України, зокрема:

Положення порядків та умов надання субвенції у 2012 і 2013 роках суперечать положенням статей 23, 43 і 48 Бюджетного кодексу в частині формування джерела субвенції шляхом попереднього тимчасового залучення коштів з єдиного казначейського рахунку та подальшого її перерахування іншим учасникам взаєморозрахунків, останній з яких перераховує кошти до спеціального фонду державного бюджету як погашення податкової заборгованості;

Порядок та умови надання субвенції у 2012 році відповідальними виконавцями бюджетної програми визначає як Мінрегіон, так і **Казначейство**. Проте надання таких функцій Казначейству суперечить ст. 20 Бюджетного кодексу, якою визначено, що відповідальним виконавцем може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника;

порядками та умовами надання субвенції у 2012 і 2013 роках **не визначений період утворення та, відповідно, погашення заборгованості з різниці в тарифах, що дало можливість надавачам послуг (учасникам розрахунків) визначати такий період на власний розсуд. При цьому внаслідок відсутності порядку (механізму) обліку обсягів такої заборгованості її об'єктивна динаміка за роками не відслідковувалася та не узагальнювалася;**

порядки та умови перерахування субвенції, що діяли у 2012 і 2013 роках, **обмежували обсяг погашення заборгованості з різниці в тарифах сумою кредиторської заборгованості за енергоносії (спожиті для надання комунальних послуг населенню) або перед бюджетом зі сплати податків, що виключало можливість отримання коштів субвенції підприємствами, які такої заборгованості не мали.**

Довідково: постановами Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 683 «Деякі питання випуску фінансових казначейських векселів» та від 26.09.2013 № 720 «Про встановлення граничного обсягу видачі фінансових казначейських векселів для погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення» було передбачено видачу фінансових казначейських векселів для погашення заборгованості з різниці в тарифах. Аудитом встановлено, що через відсутність механізму монетаризації фінансових казначейських векселів НАК «Нафтогаз України» відмовилася підписувати договори щодо проведення розрахунків. Як наслідок, погашення у 2013 заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення шляхом видачі фінансових казначейських векселів на загальну суму 5,1 млрд. грн. (у т.ч. підприємствами теплокомуненерго – на суму 2,9 млрд. грн., водопровідно-каналізаційного господарства – 2,2 млрд. грн.) не було проведено.

З 01.05.2014 постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 № 81 «Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг» роздрібні ціни на природний газ, що використовується для потреб населення, диференційовані залежно від річного обсягу та видів споживання з урахуванням таких граничних (максимальних) рівнів цін за умови, що обсяг споживання природного газу:

- не перевищує 2500 куб. метрів на рік, - 1197 грн./тис. куб. метрів (було 720-790 грн./тис. куб. метрів);

- не перевищує 6000 куб. метрів на рік, - 1965 грн./тис. куб. метрів (було 1090-1200 грн./тис. куб. метрів);

- перевищує 6000 куб. метрів на рік, - 4011 грн./тис. куб. метрів (було 2250-2470 грн./тис. куб. метрів);

у разі використання природного газу для приготування їжі та/або підігріву води у багатоквартирних будинках - 1299 грн./тис. куб. метрів,

збільшуючи їх відповідно до таких етапів:

з 1 травня 2015 р. - на 40 відсотків;

з 1 травня 2016 р. - на 20 відсотків;

з 1 травня 2017 р. - на 20 відсотків.

Також з 01.07.2014 передбачено застосування підвищених на 40 відс. тарифів на теплову енергію, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води населенню.

Одночасно постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 83 «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги» (набирає чинності з 01.07.2014) затверджено Порядок призначення і надання населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги, яким передбачено надання населенню відповідної компенсації на послуги газопостачання, централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води за рахунок коштів державного бюджету.

Таким чином, Урядом лише у 2014 році вжито ряд заходів з метою забезпечення беззбиткової діяльності підприємств житлово-комунального

господарства шляхом формування цін і тарифів на принципах переходу до економічно обґрунтованого їх рівня у сфері теплоенергетики, що передбачено Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки.

Отже, нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з плануванням та використанням у 2012 і 2013 роках субвенції, було неповним, недосконалим і здійснювалося в умовах невиконання вимог Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» щодо забезпечення беззбиткової діяльності підприємств житлово-комунального господарства, розроблення прозорого механізму формування цін і тарифів на принципах переходу до економічно обґрунтованого їх рівня та запровадження адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з наданням цих послуг. Це не сприяло ефективному управлінню та використанню коштів субвенції у 2012 та 2013 роках.

Так, Кабінетом Міністрів України не виконано вимог частини 3 статті 10 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» щодо затвердження Положення про встановлення тарифів з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня. Як наслідок, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування застосовували власні методики, критерії та підходи до визначення таких відхилень та, відповідно, рівнів відшкодування втрат надавачам послуг.

Затвержені порядки та обсяги надання субвенції у 2012 і 2013 роках не забезпечували виконання вимог законодавства щодо повного відшкодування обсягів заборгованості з різниці в тарифах усім підприємствам - надавачам житлово-комунальних послуг, встановлювали нерівні умови для отримання відповідної компенсації з державного бюджету: не можна було брати участь у проведенні розрахунків за відсутності відповідної заборгованості перед енергопостачальними підприємствами або бюджетом з податкових платежів.

Крім того, положення зазначених порядків суперечать законодавству щодо механізму надання субвенції із спеціального фонду державного бюджету (в частині проведення видатків шляхом залучення коштів з єдиного казначейського рахунку), а також не визначають конкретних термінів утворення обсягів заборгованості з різниці в тарифах, які мають враховуватися при її відшкодуванні.

II. ОБґРУНТОВАНІСТЬ ПЛАНУВАННЯ, ПОВНОТА ПЕРЕРАХУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ У 2012 ТА 2013 РОКАХ

З метою формування проектів Державного бюджету України на 2012 і на 2013 роки, у т. ч. планування обсягів субвенції, Мінрегіон надіслав Мінфіну бюджетні запити та обґрунтування з розрахунком за бюджетною програмою

щодо субвенції за спеціальним фондом у 2012 році - на загальну суму 7 200,0 млн. грн., у 2013 році - 7 404,7 млн. гривень.

Розрахунки щодо визначення обсягу потреби в коштах субвенції здійснено Мінрегіоном окремо за видами послуг на підставі даних відомчої звітності - звітів про витрати на виробництво та фінансові показники діяльності підприємств від надання послуг теплопостачання, водопостачання та водовідведення.

Довідково: методика (правила) щодо розрахунку потреби у коштах субвенції в установленому порядку не затверджена, що не відповідає вимогам п. 5 статті 7 Бюджетного кодексу в частині формування витрат бюджету відповідно до затверджених методик (правил). Відповідно, Мінрегіон визначав потребу в коштах субвенції на 2012 і 2013 роки за власними розрахунками.

При розрахунку потреби в коштах субвенції на 2012 рік з послуг теплопостачання Мінрегіоном у бюджетному запиті не враховано існуючу заборгованість за минулі періоди; на 2013 рік потреба в коштах субвенції визначена у бюджетному запиті в розрахунку лише на рік без урахування заборгованості за минулі роки за видами послуг.

2012 рік

Відповідно до змін від 12.04.2012, внесених до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», за спеціальним фондом державного бюджету затверджена субвенція (КПКВК 2761520) в обсязі 4 575,1 млн. гривень. **Протягом 2012 року загальний обсяг субвенції збільшився у 3,5 рази - з 4 575,1 млн. грн. до 15 914,1 млн. грн.** (за загальним фондом затверджено призначення по субвенції⁵ на суму 7 677,7 млн. грн., за спеціальним фондом призначення збільшено до 8 236,4 млн. гривень).

Розподіл між бюджетами адміністративно-територіальних одиниць коштів субвенції в обсязі 4 575,1 млн. грн. (спеціальний фонд) здійснено Урядом за пропозиціями Мінрегіону за видами житлово-комунальних послуг. Надалі у зв'язку із збільшенням бюджетних призначень субвенції за спеціальним фондом до 8 236,4 млн. грн. перерозподіл цих коштів між місцевими бюджетами здійснювався за такими основними критеріями: погашення заборгованості за енергоносії та можливість вибудувати відповідні схеми проведення взаєморозрахунку між учасниками.

Довідково: на погашення заборгованості з різниці в тарифах на централізоване водопостачання та водовідведення розподіл здійснено пропорційно питомій вазі заборгованості з різниці в тарифах певного регіону в загальному обсязі заборгованості до сукупного обсягу очікуваних надходжень; на теплову енергію (за даними Мінрегіону у зв'язку з проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу) - переважно з урахуванням необхідності погашення в повному обсязі заборгованості за спожитий природний газ відповідними підприємствами у м. Києві у сумі 2 335,8 млн. грн. (76 відс. від обсягу видатків на теплову енергію – 3 050,8 млн. грн.), а решту коштів - 715,0 млн. грн.

⁵ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» щодо погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію для населення» від 06.11.2012 № 5467-VI.

розподілено пропорційно питомій вазі заборгованості з різниці в тарифах певного регіону в загальному обсязі заборгованості від сукупного обсягу очікуваних надходжень.

Розподіл коштів субвенції на 2012 рік за загальним фондом в обсязі 7 677,7 млн. грн. здійснено Урядом за пропозиціями Мінрегіону пропорційно питомій вазі прогнозного обсягу заборгованості з різниці в тарифах певного регіону в загальному її обсязі.

Аудитом, проведеним в окремих регіонах, встановлено, що прийняття рішення про розподіл коштів субвенції між підприємствами - надавачами послуг приймалось розпорядниками коштів на місцях згідно з укладеними договорами на суму, що відповідає обсягам проведення відповідних взаєморозрахунків, яка у низці випадків була меншою від суми узгодженої з ними заборгованості з різниці в тарифах. Одна з причин такого стану - відсутність заборгованості у відповідних підприємств - надавачів послуг за енергоносії і, отже, неможливість укладання договорів на загальну суму узгодженої заборгованості з різниці в тарифах.

Довідково: підприємствами теплопостачання Вінницької області у 2012-2013 роках із загальної суми узгодженої заборгованості з різниці в тарифах (339,0 млн. грн.) укладено договорів лише на 194,6 млн. грн. (57,4 відс. від обсягу узгодженої заборгованості), які в повному обсязі профінансовано. При цьому в повному обсязі у 2012 році погашено узгоджену заборгованість лише двох підприємств: КП «Вінницяоблтеплоенерго» – на 13,1 млн. грн., КП «Будтеплосервіс» м. Козятин – на 0,2 млн. гривень. По решті підприємств погашення узгодженої заборгованості становило від 54,8 до 92,7 відсотка.

Отже, механізм проведення розрахунків на погашення заборгованості з різниці в тарифах, визначений Порядком та умовами надання у 2012 році субвенції, передбачав, що основним критерієм визначення цих обсягів є наявність заборгованості надавачів послуг за спожиті енергоносії. Це ставило у нерівні умови надавачів послуг, які такої заборгованості не мали.

Визначений Порядком та умовами надання у 2012 році субвенції (за загальним фондом) механізм погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію ставив погашення цієї заборгованості у пряму залежить від можливості вибудувати підприємством - надавачем послуг схему взаємозаліку, яка мала замикатися на погашенні заборгованості за газ перед НАК «Нафтогаз України» (останній учасник розрахунку).

Механізм проведення розрахунків у 2012 році за коштами субвенції (за спеціальним фондом) давав можливість застосовувати більш короткі за кількістю учасників схеми, внаслідок чого окремі надавачі послуг погашали податковий борг (у разі його наявності) перед бюджетом. Проте одночасно створювалися умови для накопичення у підприємств такої заборгованості з метою подальшого погашення її за рахунок коштів субвенції. Однак застосування саме таких коротких схем було незначним і становило у 2012 році лише 4,3 відсотка від загального обсягу взаєморозрахунків.

Довідково: за даними Мінрегіону, у 2012 році в результаті проведення розрахунків за коштами субвенції було погашено кредиторську заборгованість за газ у сумі 10 млрд. грн. (69,3 відс. від обсягу проведених взаєморозрахунків), електричну енергію та покупну воду – 3,8 млрд. грн. (26,4 відс.), податковий борг – 0,6 млрд. грн. (4,3 відсотка).

За даними річних звітів Мінрегіону про надходження та використання коштів загального та спеціального фондів за КПКВК 2761520 (форми № 2-д, № 4-3д)⁶, у 2012 році загальний обсяг затверджених видатків субвенції (за загальним і спеціальним фондами) становив **15 914,15** млн. грн., відкрито асигнувань - **14 442,76** млн. грн. (90,8 відс. затвердженого обсягу), з яких спрямовано на погашення заборгованості з різниці в тарифах за надані населенню послуги з *водопостачання та водовідведення* - 3 903,6 млн. грн. (27 відс. загального обсягу), *на теплову енергію* - 10 539,1 млн. грн. (73 відсотки). За результатами аудиту встановлено, що одна з причин невиділення асигнувань у затверджених обсягах - неможливість укласти договори про організацію проведення взаєморозрахунків.

Аналіз виділення у 2012 році субвенції (за загальним і спеціальним фондами) в розрізі адміністративно-територіальних одиниць засвідчив, що понад 70 відс. загального обсягу субвенції спрямовано чотирьом областям (Донецькій, Дніпропетровській, Луганській та Харківській) і м. Києву. Так, м. Києву відкрито асигнувань на 4 772,9 млн. грн. (33 відс. загального обсягу субвенції), Донецькій області - 2 617,3 млн. грн. (18,1 відс.), Дніпропетровській - 1 450,3 млн. грн. (10 відс.), Харківській - 881,1 млн. грн. (6,1 відс.) і Луганській - 768,5 млн. грн. (5,3 відсотка). Загальний обсяг виділених асигнувань, спрямованих іншим 22 адміністративно-територіальним одиницям, становив 3 952,7 млн. грн. (27,4 відс.), зокрема Закарпатській області виділено 44,3 млн. грн. (0,3 відс.), АР Крим - 438,4 млн. грн. (3 відсотки).

2013 рік

Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.2012 № 5515-VI за спеціальним фондом державного бюджету передбачена субвенція в обсязі 5 125,6 млн. гривень. Згідно зі змінами, внесеними 21.11.2013 до цього Закону, обсяг субвенції за спеціальним фондом зменшено до 3 838,5 млн. грн. (на 25,1 відсотка). Крім того, за загальним фондом держбюджету затверджені призначення субвенції у сумі 1 300,0 млн. гривень. **Отже, загальний обсяг субвенції у 2013 році становив 5 138,5 млн. гривень.**

Змінами, внесеними 21.11.2013 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік», передбачено Кабінету Міністрів України визначити механізм надання субвенції за рахунок надходження до загального фонду державного бюджету податку на прибуток від підприємств електроенергетичної галузі в обсягах, визначених цим Законом.

У зв'язку із зазначеним до Порядку та умов надання субвенції у 2013 році постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 № 865 внесено зміни, якими визначено, що заборгованість з податку на прибуток державного підприємства «НАЕК «Енергоатом» у сумі 1 300 млн. гривень, в тому числі відповідні штрафні санкції, визначені згідно із судовими рішеннями, спрямовується до загального фонду державного бюджету та є джерелом

⁶ Додатки 4 і 7 до Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, зареєстрованим у Мін'юсті 09.02.2012 за № 196/20509.

фінансування субвенції, що надається із загального фонду державного бюджету. Крім того, затверджено новий розподіл коштів субвенції.

Цей розподіл коштів субвенції за загальним фондом у сумі 1 300,0 млн. грн. базувався на пропозиціях, наданих облдержадміністраціями, підприємствами ЖКГ (пропозиції надсилались з ініціативи самих облдержадміністрацій) за умови, якщо можливо проведення взаєморозрахунку за схемою, в якій останнім його учасником був «НАЕК «Енергоатом», а також за наявності заборгованості за спожиту електроенергію. За загальним фондом держбюджету передбачено та фактично виділено асигнування лише АР Крим (155,2 млн. грн., або 12 відс. загального обсягу), м. Києву (419,3 млн. грн., або 32,4 відс.) і **семи областям**, у т.ч. Дніпропетровській – 235,1 млн. грн. (18,2 відс.), Донецькій – 251,4 млн. грн. (19,4 відсотка). Кошти спеціального фонду перерозподілено, виходячи з можливості їх освоїти (за даними регіонів); розподіл погоджено з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Отже, як і у 2012 році, основним критерієм розподілу (перерозподілу) коштів субвенції у 2013 році між регіонами була наявність заборгованості підприємств - надавачів послуг населенню за енергоносії перед енергопостачальними підприємствами або перед бюджетом з податкових платежів і, отже, можливість вибудувати схему відповідного взаєморозрахунку.

Згідно з укладеними договорами, субвенція із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам спрямовувалась на погашення заборгованості з різниці в тарифах тільки на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення. Для проведення взаєморозрахунків кошти Казначейством залучались з єдиного казначейського рахунку, а останнім учасником розрахунку визначався ДП «НАЕК «Енергоатом», який перераховував кошти до загального фонду державного бюджету для погашення податкового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій) з податку на прибуток. На відміну від 2012 року, окремий примірний договір про організацію взаєморозрахунків з погашення заборгованості з різниці в тарифах за коштами загального фонду Порядком та умовами надання у 2013 році субвенції не передбачений, тобто схеми розрахунків за видатками загального та спеціального фондів є тотожними. Виділення у 2013 році асигнувань субвенції, що надавалась із спеціального фонду держбюджету, здійснювалось за такою самою схемою, як і у 2012 році.

У 2013 році відкрито асигнувань субвенції на **2 052,5 млн. грн.**, або 39,9 відс. від обсягу, передбаченого розписами (за загальним фондом - 1 293,1 млн. грн. (99,5 відс.), спеціальним - 759,3 млн. грн. (19,8 відс.), оскільки у низці випадків неможливо було укласти договори взаєморозрахунків. У 2013 році Мінрегіон склав і передав Мінфіну узагальнені реєстри договорів, які фінансувались із спеціального фонду держбюджету, на суму 848,1 млн. грн., або 22 відс. передбаченого обсягу бюджетних призначень, з яких профінансовано 759,3 млн. грн. (90 відсотків).

Можна зазначити такі основні причини, через які у 2013 році не уклалися договори взаєморозрахунків у затверджених обсягах за спеціальним фондом державного бюджету:

• **Недостатньо обґрунтовані джерела надходження до спецфонду держбюджету.**

Відповідно до пунктів 1, 2 і 6 статті 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» джерелами формування спецфонду за коштами субвенції визначені надходження від погашення податкового боргу, в тому числі реструктуризованого або розстроченого (відстроченого), з податку на прибуток, на додану вартість та надходження із сплати частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучаються до державного бюджету відповідно до закону, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

Однак через відсутність у багатьох підприємств електроенергетичної та вугільної галузей заборгованості перед держбюджетом низка договорів для проведення взаєморозрахунків не укладалась і, відповідно, розрахунки не проводились.

Довідково: за інформацією Міністерства енергетики та вугільної промисловості України⁷, 11.04.2013 у Міненерговугілля відбулась нарада під головуванням заступника Міністра Чеха С.М. з питань проведення розрахунків відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 167, на якій було визначено, що на час проведення наради наявні джерела фінансування субвенції - кошти в сумі 87,7 млн. грн. (згідно з додатком 1 до Порядку за рахунок цих джерел передбачалося надати 3 469,0 млн. грн. субвенції), у тому числі з податку на прибуток – 34,5 млн. грн.; з ПДВ – 32,1 млн. грн. та із сплати частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів – 21,2 млн. гривень.

Згідно з пунктом 3 статті 11, статтею 21 Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» (у редакції від 06.12.2012) і додатком № 1 до нього (код класифікації доходів державного бюджету 32010000 «Надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву»), джерелом формування спеціального фонду державного бюджету в частині доходів, з якого мають проводитися розрахунки з погашення заборгованості з різниці в тарифах на послуги теплопостачання, визначена заборгованість НАК «Нафтогаз України» перед Держрезервом за отриманий природний газ в сумі 1 656,6 млн. грн.⁸ при заборгованості з різниці в тарифах за надання населенню цієї послуги станом на 01.01.2013 у сумі 2 850,1 млн. гривень.

Проте НАК «Нафтогаз України» не визнала заборгованості перед Держрезервом на вказану суму, офіційно її не задокументувала, **внаслідок чого стало неможливим укладання договорів з погашення різниці в тарифах за послуги теплопостачання.** Загальний обсяг заборгованості НАК «Нафтогаз України» перед Держрезервом, встановлений у судовому порядку, який мав

⁷ Лист Міненерговугілля від 15.04.2013 № 04/13-1479 на адресу Мінфіну.

⁸ Вартість 1 млрд. 318 млн. куб. м газу, який використовувався підприємствами газопостачання та газифікації системи ДАХК «Укргаз», правонаступником якого став НАК «Нафтогаз України» з державного резерву у 1999 році.

спрямовуватися до спеціального фонду держбюджету на фінансування субвенції, становив лише 369,5 млн. гривень.⁹

У зв'язку із зазначеним Мінрегіон запропонував Кабінету Міністрів України¹⁰ внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік», доповнивши це джерело наповнення спеціального фонду іншими надходженнями, однак пропозиція Урядом не була реалізована.

Довідково: аудитором встановлено, що протягом 2013 року договори за джерелом, визначеним у п. 3 статті 11 вказаного Закону, в частині заборгованості публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» за отриманий природний газ взагалі не уклались, оскільки¹¹ після затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку та умов надання субвенції у 2013 році, операція з повернення НАК «Нафтогаз України» у грошовій формі заборгованості Держрезерву за отриманий природний газ у вказаному обсязі набере статусу операції з постачання товарів, отже, Держрезерв зобов'язаний буде визначити додаткові податкові зобов'язання з податку на додану вартість, виходячи з бази оподаткування, яка становитиме 369,5 млн. грн., що негативно вплине на результати її фінансової діяльності.

• **Неможливість вибудувати схему взаєморозрахунків за наявності заборгованості з різниці в тарифах.**

Аудитором, проведеним у **Вінницькій області**, встановлено, що через повну або часткову відсутність кредиторської заборгованості за спожиті енергоносії перед НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Вінницягаз», ПАТ «Вінницяобленерго», а також зобов'язань перед бюджетом зі сплати податків за період, визначений чинними порядками, 12-ма підприємствами теплопостачання та водопровідно-каналізаційного господарства у 2012 році та 22-ма підприємствами у 2013 році за наявності узгодженої заборгованості з різниці в тарифах у сумі відповідно 98,8 млн. грн. і 166,8 млн. грн. договори на проведення розрахунків оформлено та підписано не було. У **Донецькій області** асигнування не виділялися у зв'язку з тим, що НАК «Нафтогаз України» не підписала 5 договорів про організацію взаєморозрахунків з КП «Тепломережа» на загальну суму 52,4 млн. гривень. Аналогічна ситуація спостерігається і в інших областях.

Результати аудиту показали, що **Мінфін не забезпечував виділення асигнувань в обсягах, визначених у зведених реєстрах договорів**, надісланих до нього.

Протягом 2012 року Мінрегіон надіслав Мінфіну зведені реєстри договорів на суму 14 634,0 млн. грн. (92 відс. затвердженого обсягу), з яких профінансовано 14 442,76 млн. грн. (98,7 відс. від переданих Мінфіну); у 2013 році надіслано договорів у сумі 2 140,8 млн. грн., з яких профінансовано 2 052,5 млн. грн (96 відс. від переданих Мінфіну).

За даними Мінрегіону, у 2013 році в результаті проведення розрахунків за коштами субвенції було погашено заборгованість за електричну енергію та воду в обсязі 1 756,0 млн. грн., податковий борг – 296,5 млн. гривень. Увесь обсяг субвенції спрямовано на погашення заборгованості з різниці в тарифах за надані

⁹ Згідно з ухвалою Господарського суду м. Києва від 06.09.2007 № 4/246.

¹⁰ Лист Міненерговугілля від 05.02.2013 № 03/13-554, доповідна записка Мінрегіону Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 12/20-20-1795.

¹¹ Згідно з листом Міндоходів і зборів України від 11.12.2013 № 19737/599-99-19-04-02/6.

населенню послуги з водопостачання та водовідведення. Різниця в тарифах на теплову енергію у 2013 році не погасалась, що є однією з причин зростання заборгованості у 3,2 раза - з 2 850,6 млн. грн. (станом на 01.01.2013) до 9 150,1 млн. грн. (станом на 01.01.2014).

Аналіз виділення асигнувань субвенції в розрізі адміністративно-територіальних одиниць разом за загальним і спеціальним фондами засвідчив, що 73 відс. загального обсягу субвенції спрямовано п'ятьом адміністративно-територіальним одиницям: м. Києву, Донецькій, Дніпропетровській, Харківській областям та АР Крим. Так, м. Києву відкрито асигнувань в обсязі 419,3 млн. грн. (20,4 відс. загального обсягу), Донецькій області – 342,5 млн. грн. (16,7 відс.), Дніпропетровській – 302,7 млн. грн. (14,8 відс.), Харківській – 260,3 млн. грн. (12,7 відс.) і АР Крим – 175,8 млн. грн. (8,6 відсотка). Загальний обсяг виділених асигнувань, що спрямовувались іншим областям і м. Севастополю, становив 551,8 млн. грн. (26,8 відс.), у т.ч. Чернігівській області - 0,8 млн. грн. (0,04 відс.), Хмельницькій – 126,0 млн. грн. (6,1 відсотка).

Отже, планування коштів субвенції на 2012 та 2013 роки було недосконалим і здійснювалося без урахування обсягів існуючої заборгованості з різниці в тарифах минулих років. Це призвело до збільшення протягом 2012 року первинно затверджених в державному бюджеті обсягів субвенції з 4,5 млрд. грн. до 15,9 млрд. грн., тобто у 3,5 рази.

При здійсненні Урядом (за пропозиціями Мінрегіону) розподілу (перерозподілу) обсягу субвенції між місцевими бюджетами основними критеріями були наявність заборгованості за енергоносії та можливість вибудувати схему взаємозаліку, а не існуюча заборгованість з різниці в тарифах. Водночас визначення у законі про Державний бюджет України на 2013 рік недостатньо обґрунтованих джерел надходження коштів для фінансування субвенції за спеціальним фондом стало однією з причин невиконання планових показників бюджетної програми.

У цілому бюджетна програма з надання субвенції (КПКВК 2761520) недовиконана у 2012 році - на 1,5 млрд. грн. (на 9,2 відс.), у 2013 році – на 3,0 млрд. грн. (на 60,1 відсотка).

Обсяг субвенції, затверджений законом про Державний бюджет України на 2014 рік у сумі 6,7 млрд. грн., не забезпечує повного погашення заборгованості з різниці в тарифах. Враховуючи обсяги непогашеної заборгованості з різниці в тарифах минулих років та запровадження Кабінетом Міністрів України підвищення з 01.07.2014 тарифів на теплову енергію, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води населенню на 40 відс., для повної компенсації різниці в тарифах відповідним підприємствам у 2014 році, за даними Мінрегіону, необхідно додатково понад 12 млрд. гривень.

ІІІ. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЩОДО ЗАКОННОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЙ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВЗАЄМОРОЗРАХУНКІВ У 2012 ТА 2013 РОКАХ

Аудитом встановлено, що підприємствами - надавачами послуг з теплопостачання, водопостачання та водовідведення облік витрат у розрізі статей витрат, що входять до складу **повної собівартості** зазначених послуг, здійснювався у 2012 – 2013 роках **без розподілу між категоріями споживачів**, зокрема населення. Не виділялися окремо в обліку також витрати, що здійснювалися в межах діючих норм та нормативів і понаднормові витрати.

Як наслідок, за відсутності будь-яких роз'яснень щодо цього на центральному рівні сума витрат на виробництво послуг для населення, необхідна для встановлення обсягу заборгованості з різниці в тарифах, **визначалася підприємствами за власними розрахунками** – пропорційно обсягу відпущених населенню послуг, відображених у статистичній звітності¹². При цьому обсяги фактично спожитих послуг здебільшого розраховуються надавачами послуг самостійно, оскільки не всі приміщення та будівлі споживачів послуг обладнані відповідними приладами обліку.

Водночас на підприємствах - надавачах послуг населенню **не ведеться бухгалтерський облік і звітність** щодо обсягів заборгованості з різниці в тарифах. Різниця в тарифах під час надання послуг **окремо населенню** не відображається і фактично не обліковується їх надавачами як збитки за дебетом рахунку 79 «Фінансові результати», оскільки відповідно до Інструкції про застосування Планів рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій, затвердженої наказом Мінфіну від 30.11.1999 № 291 (пункти 16, 19 П(С)БО 16 «Доходи»), цільове фінансування не визнається доходом доти, доки не існує підтвердження того, що воно буде отримане та підприємство виконає умови такого фінансування; цільове фінансування для компенсації витрат (збитків), яких зазнало підприємство, визнається дебіторською заборгованістю з одночасним визнанням доходу).

Довідково: аудитором встановлено, що на підприємствах житлово-комунального господарства Вінницької області (КП «Вінницяоблводоканал», КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго»), Донецької області (КП «Макіївтепломережа») відображення в бухгалтерському обліку дебіторської заборгованості з різниці в тарифах здійснювалось **лише в момент одержання фактичного фінансування на суму отриманих коштів субвенції**. При цьому залишок дебіторської заборгованості з різниці в тарифах у бухгалтерському обліку і звітності відповідно до вимог П(С)БО 16 «Доходи» не відображався.

Окремими надавачами послуг (зокрема КП «Макіївтепломережа» Донецької області) за власними розрахунками визначений та узгоджений з територіальною комісією обсяг заборгованості з різниці в тарифах відображався в бухгалтерському обліку на позабалансових рахунках.

¹² Зокрема, форми звітності № 1с-водопостачання, водовідведення, № 1с-теплопостачання (затверджено наказом Держжитлокомунгоспу України від 16.12.2004 № 224), № 1-водопровід (затверджено наказом Держкомстату України від 01.09.2010 № 371), № 1-каналізація (затверджено наказом Держкомстату України від 14.07.2010 № 270).

За відсутності запровадженого на державному рівні порядку (методики) при здійсненні обрахунку обсягу витрат на виробництво послуг з теплопостачання, водопостачання та водовідведення для населення з метою визначення обсягу заборгованості з різниці в тарифах у 2012, 2013 роках окремими підприємствами - надавачами послуг застосовувались різні методи та підходи, внаслідок чого до відшкодування в окремих випадках включалися понаднормативні витрати, що призводило до неефективного використання коштів субвенції.

• Матеріали аудиту засвідчили: зацікавленість окремих теплопостачальних підприємств Вінницької області у зменшенні понаднормативних витрат у мережах відсутня. Встановлено включення ними у 2012, 2013 роках таких витрат до обсягів заборгованості з різниці в тарифах, що призвело до неефективного використання коштів субвенції та створило ризики такого використання у 2014 році та наступних роках.

Довідково: пунктом 1 Загального положення про порядок нормування питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів у суспільному виробництві¹³ (далі – Порядок нормування питомих витрат) встановлено, що нормування зазначених витрат здійснюється, зокрема, з метою запровадження економічних механізмів стимулювання енергозбереження. Відповідно до пункту 3 вказаного Порядку, ці норми не повинні перевищувати встановлених показників міжгалузевих і галузевих типових норм питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів для певних видів споживання. Згідно з підпунктом 3.1.8 Керівних технічних матеріалів 204 України 244-94¹⁴ (далі – КТМ 204), у разі неможливості визначити втрати теплової енергії в мережах на підставі випробувань тимчасово до їх проведення допускається брати величину витрат у частках від відпущеної теплоти в граничному розмірі 13 відс. на всю довжину.

Так, згідно з даними звітності форми № 1-теп за 2012 рік і 9 місяців 2013 року по комунальному підприємству Вінницької міськради «Вінницяміськтеплоенерго», втрати теплової енергії (без проведення випробувань втрат тепла) становили 19,4 відс. і 20,5 відс. відповідно, що перевищує нормативну величину, визначену КТМ 204, на 6,4 відс. і 7,5 відсотка. Ці втрати пропорційно включені до розрахунків заборгованості з різниці в тарифах. Всього у вказаному періоді включено понаднормативних витрат теплової енергії до фактичної собівартості, яка, у свою чергу, включена до розрахунку заборгованості з різниці в тарифах, у загальній сумі 28,6 млн. грн., з них за рахунок коштів субвенції у 2012 році відшкодовано **4,94 млн. гривень**. При цьому існують ризики відшкодування підприємству за рахунок субвенції у 2014 році решти понаднормативних витрат, узгоджених територіальними комісіями як заборгованість з різниці в тарифах у сумі **23,7млн. гривень**.

Аналогічно, КП «Вінницяоблтеплоенерго» включено до розрахунків різниці в тарифах понаднормативні втрати підприємства на оплату вартості природного газу на суму 2,5 млн. грн. (у тому числі за 2011 рік, 11 місяців 2012 року – 2,1 млн. грн., за 9 місяців 2013 року – 0,4 млн. грн.), з яких за

¹³ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 786.

¹⁴ Затверджені 14.12.1993 Державним комітетом України по житлово-комунальному господарству.

рахунок коштів субвенції відшкодовано у 2012 році **2,1 млн. гривень**. При цьому існують ризики відшкодування підприємству у 2014 році решти понаднормативних витрат, узгоджених територіальною комісією як заборгованість з різниці в тарифах у сумі **0,4 млн гривень**.

Довідково: за поясненнями посадових осіб підприємства, середні втрати тепла в КП «Вінницяоблтеплоенерго» становили, відповідно до нормативу, 13 відс., але для населення - 21,1 - 28,3 відс., інших споживачів (зокрема комерційних) - 1,5 - 9,2 відсотка. Проте визначення розподілу витрат у розрізі категорій споживачів не передбачено міжгалузевими та галузевими нормативами.

Отже, міською та обласною територіальними комісіями узгоджено КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» і КП «Вінницяоблтеплоенерго» обсяг заборгованості з різниці в тарифах, до якого з недотриманням вимог пункту 1 Порядку нормування питомих витрат, підпункту 3.1.8 КТМ 204 включено понаднормативні втрати тепла, що призвело до неефективного використання у 2012 році коштів субвенції, виділеної на їх погашення у сумі 7,04 млн. грн., та створило ризики такого відшкодування у 2014 році у сумі 24,1 млн. гривень.

• Аудитом встановлено факти внесення окремими підприємствами Вінницької області недостовірних даних до розрахунків щодо обсягу фактичних витрат, здійснених ними для надання послуг населенню, які відшкодовуються за рахунок субвенції. Так, КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» і КП «Вінницяоблводоканал» до розрахунків обсягу заборгованості з різниці в тарифах за 2012-2013 роки включено завищені витрати на суму **1,27 млн. гривень**.

Зокрема, за результатами проведеного у 2012 році КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» перерахунку нарахування амортизації основних фондів та віднесення їх на результати господарської діяльності за податковим методом встановлено **завищення** фактичних витрат на амортизацію основних фондів та, відповідно, **узгоджений обсяг заборгованості з різниці в тарифах** за 2012 рік на суму 0,62 млн. грн., з якого 0,47 млн. грн. оплачено у цьому періоді за рахунок коштів державного бюджету.

При формуванні штатних розписів КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» з недотриманням науково обґрунтованих нормативів затверджено штат юридичного відділу підприємства, який у порушення Міжгалузевих норм працівників юридичної служби¹⁵ містив три зайві посади спеціалістів. Витрати на оплату праці у 2011-2013 роках спеціалістів юридичного відділу, які працювали на цих посадах, становили 0,47 млн. грн., що включені до розрахунку обсягу заборгованості з різниці в тарифах, узгодженої територіальною комісією. Частина цих витрат у 2012 році оплачена за рахунок коштів субвенції в обсязі **0,23 млн. гривень**.

КП «Вінницяоблводоканал» завищено у 2012 році фактичну собівартість послуг з надання централізованого водопостачання і водовідведення для населення, які включено до обсягу заборгованості з різниці в тарифах,

¹⁵ Міжгалузеві норми чисельності працівників юридичної служби, затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 11.05.2004 № 108.

узгодженого відповідною територіальною комісією стосовно необґрунтованого віднесення частини нерозподілених загальновиробничих і адміністративних витрат, окремих витрат на збут на загальну суму **0,2 млн. гривень**. Ці витрати підприємству у 2012, 2013 роках за рахунок коштів субвенції не відшкодовувалися, проте існують ризики такого відшкодування у 2014 і наступних роках.

Отже, за відсутності належного контролю з боку відповідних галузевих підрозділів Вінницької облдержадміністрації за обґрунтованістю розрахунку надавачами послуг витрат і визначення обсягів погашення заборгованості з різниці в тарифах, в області не забезпечено повною мірою ефективного управління коштами субвенції. Внаслідок цього допущено завищення у 2011 – 2013 роках окремими підприємствами області обсягу заборгованості з різниці в тарифах на ці послуги на суму 32,4 млн. грн., з яких 7,8 млн. грн. оплачено (відшкодовано) підприємствам у 2012 році за рахунок субвенції, що є неефективним використанням коштів.

IV. СОЦІАЛЬНО – ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЙ У 2012 ТА 2013 РОКАХ

Результати аудиту засвідчили, що спрямування місцевим бюджетам субвенції в 2012 році у сумі 14,4 млрд. грн. і у 2013 році – 2,1 млрд. грн. дало змогу погасити на цю суму борги підприємствам тепло-, водопостачання та водовідведення з різниці в тарифах, зменшити кредиторську заборгованість за енергоносії та податкову заборгованість підприємств паливно-енергетичного комплексу України.

Проте слід зазначити, що рівень тарифів для населення на базових підприємствах¹⁶ областей у 2012-2013 роках за видами послуг суттєво коливався. Дані¹⁷ про мінімальні та максимальні тарифи наведені у таблиці 1.

Таблиця 1

Дані про мінімальний та максимальний рівень тарифу для населення по базових підприємствах областей у 2012-2013 роках

Населені пункти	Станом на 01.01.2012		Станом на 01.01.2013		Станом на 01.01.2014	
	тариф		тариф		тариф	
	мін.	мах.	мін.	мах.	мін.	мах.
Теплопостачання (грн./Гкал)						
м. Хмельницький	206,38		206,38		206,38	
м. Одеса		365,58		365,58		365,58
Водопостачання (грн./м.куб)						
м. Вінниця	1,56		1,66		1,66	
м. Луганськ				5,58		5,58
м. Чернівці		4,63				
Водовідведення (грн./м.куб)						
м. Сімферополь	0,76		0,79		0,79	
м. Біла Церква		3,84		4,04		4,04

¹⁶ Підприємства, які надають найбільший обсяг відповідних послуг у регіоні (як правило – обласного підпорядкування).

¹⁷ Згідно з даними Мінрегіону.

Наведені у таблиці 1 дані свідчать, що максимальний тариф на надання послуг з **теплопостачання** перевищував мінімальний у 2012-2013 роках **на 77 відс.**, на надання послуг з **водопостачання** - в середньому **більш ніж утричі**, на **водовідведення** – **більш ніж у п'ятеро**.

Результати аналізу також свідчать про значне коливання рівня собівартості наданих населенню відповідних послуг та її відшкодування за рахунок коштів субвенції у 2012-2013 роках та у розрізі регіонів. Інформацію про рівень собівартості послуг та відшкодування тарифів у 2012 - 2013 роках у цілому по Україні наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

Рівень собівартості послуг та відшкодування тарифів у 2012 - 2013 роках у цілому по Україні

Роки	Послуги з водопостачання			Послуги з водовідведення			Послуги з теплопостачання		
	тариф грн./м куб	Собівартість грн./м куб	рівень відшкодування відс.	тариф грн./м куб	Собівартість грн./м куб	рівень відшкодування відс.	тариф грн./Гкал	Собівартість грн./Гкал	рівень відшкодування відс.
2012	2,55	3,45	73,9	1,84	2,89	63,7	213,63	360,41	59,3
2013	2,59	3,68	70,4	1,87	3,06	61,1	224,22	389,63	57,5

Згідно з наведеними в таблиці 2 даними, в цілому по Україні середній рівень тарифів на надання послуг з **водопостачання** відшкодовувався у 2012 році – на 74 відс., у 2013 році – на 70 відсотків. При цьому у регіональному розрізі цей показник коливався від 51 відс. (2012 р.) і 49 відс. (2013 р.) у Луганській області до 91 відс. і 90 відс. відповідно у Київській області. Середній рівень тарифів на надання послуг з **водовідведення** відшкодовувався у 2012 році - на 64 відс., а у 2013 році – на 61 відсоток. У розрізі регіонів цей показник коливався від 51 відс. (у 2012 р.) і 53 відс. (у 2013 р.) у Автономній Республіці Крим до 89 відс. (у 2012 та 2013 роках) у Тернопільській області. Відшкодування середнього рівня тарифів з **послуг теплопостачання** становило в цілому по Україні у 2012 році – 60 відс., у 2013 році – 58 відсотків. У розрізі регіонів цей показник становив від 46 відс. (у 2012 р.) та 42 відс. (у 2013 р. у м. Києві до 82 відс. і 81 відс. відповідно у Запорізькій області).

Довідково: аудитом встановлено суттєву різницю між фактичною собівартістю відповідних послуг та вартістю цих послуг за затвердженими у 2012-2013 роках тарифами у Вінницькій області, яка становила від 48,6 відс. по Турбівській ділянці ДП «Липовецьводоканал» до 88,6 відс. по ДП «Іллінціводоканал» м. Іллінці. Наприклад, при одній з найвищих фактичній собівартості послуг з водопостачання у м. Турбів (10,28 - 10,25 грн./1 м³) рівень її відшкодування за затвердженим тарифом на цю послугу (5,0 грн./1 м³) становив близько 48 відс., що є найменшим показником в області.

Головними причинами значного коливання рівня тарифів і фактичної собівартості послуг теплопостачання, водопостачання та водовідведення як у межах одного регіону, так і в цілому по Україні є **різний рівень технічного оснащення відповідних підприємств, різниця в обсягах**

загальновиробничих, адміністративних та інших витрат, а також видів палива, яке використовується для виробництва тепла тощо. Аналіз фактичних витрат окремих підприємств, що надають послуги населенню, які враховувалися і подавалися у 2012-2013 роках підприємствами галузі теплопостачання та водопровідно-каналізаційного господарства у складі розрахунків обсягів заборгованості з різниці в тарифах, **засвідчив, що такі витрати формуються за відсутності належних обґрунтувань їх проведення.**

Так, проведеним аудитом на КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» встановлено, що **за наявності в штаті підприємства підрозділів, які відповідають за розрахунки зі споживачами, ведення обліку теплової енергії (служба збуту та договірних відносин), ведення претензійно-позовної роботи (юридичний відділ) тощо, підприємством протягом 2012-2013 років виплачено 4,74 млн. грн. стороннім суб'єктам господарювання за надання послуг, що дублюють функції його підрозділів (оброблення, друкування, доставка рахунків населенню; юридичні, аудиторські послуги).** При цьому середня заробітна плата за місяць генерального директора КП у 2012 році становила 31,0 тис. грн., директора фінансового, технічного та головного бухгалтера – близько 14,0 тис. гривень. Незважаючи на відсутність у контрактах генерального директора умов щодо встановлення доплати за інтенсивність праці, за 2012-2013 роки йому виплачено на підставі рішень профільного департаменту Вінницької міської ради близько 100 тис. грн., які до того ж включені до витрат підприємства, врахованих при відшкодуванні різниці в тарифах.

Проведення розрахунків, згідно з порядками та умовами надання у 2012, 2013 роках субвенції, дало можливість частково погасити поточну заборгованість з різниці в тарифах, але протягом 2013 року **спостерігалось її суттєве зростання.**

Так, за даними Мінрегіону, **заборгованість з різниці в тарифах підприємствам теплопостачання зросла станом на 01.01.2014 порівняно з 2012 роком на 6 299,5 млн. грн., або більш як утричі (з 2 850,6 млн. грн. станом на 01.01.2013 до 9150,1 млн. грн. станом на 01.01.2014).** При цьому заборгованість з різниці в тарифах підприємствам теплопостачання окремих областей **збільшилась майже вп'ятеро,** зокрема Дніпропетровської області - з 136,6 млн. грн. до 639,9 млн. грн., Волинської області – з 19,8 млн. грн. до 106,7 млн. грн., Львівської області – з 37,2 млн. грн. до 202,4 млн. грн., а підприємствам м. Києва – **у сім разів** (з 348,5 млн. грн. до 2 363,2 млн. гривень). **Основна причина – відсутність фінансування у 2013 році з державного бюджету погашення різниці в тарифах підприємствам теплопостачання.**

Заборгованість з різниці в тарифах підприємствам **водопостачання та водовідведення** станом на 01.01.2014 була **5,0 млрд. грн.,** і також зросла порівняно з 2011 роком утричі (станом на 01.01.2012 – 1,6 млрд. гривень). При цьому заборгованість підприємствам Одеської, Луганської, Полтавської, Івано-Франківської областей **зросла більш ніж у п'ять разів.** За даними Міненерговугілля, у 2012 році загальна заборгованість підприємств за спожиту електричну енергію зменшилась на 1,4 млрд. грн. (36,3 відс.) і станом на

01.01.2013 була 2,4 млрд. грн., середній рівень розрахунків становив 134,6 відс. проти 62,6 відс. у 2011 році. Водночас у 2013 році заборгованість за спожиту електроенергію **зросла** на 1,0 млрд. грн. (42,3 відс.) і станом на 01.01.2014 дорівнювала 3,5 млрд. грн., середній рівень розрахунків знизився порівняно з 2012 роком і становив 79,1 відсотка.

Довідково: збільшення заборгованості за електроенергію відбулось у зв'язку з неповним відшкодуванням різниці в тарифах (з необхідних 2,4 млрд. грн. профінансовано 2,05 млрд. грн., з них 1,75 млрд. грн. - на погашення заборгованості за електроенергію, 0,3 млрд. грн. - на погашення податкового боргу). Також у 2013 році збільшились складові собівартості послуг з водопостачання та водовідведення, зокрема вартість електроенергії - на 10,3 відс., мінімальна заробітна плата - на 6,2 відс., що за умови незмінних тарифів на послуги та вимог чинного законодавства щодо першочерговості виплати заробітної плати призвело до зменшення рівня розрахунків за спожиту електроенергію.

За даними НАК «Нафтогаз України», заборгованість за **спожитий природний газ** у 2012 році зменшилась на 3,1 млрд. грн. (38,8 відс.) і станом на 01.01.2013 була **4,9 млрд. грн.**, середній рівень розрахунків становив 77 відсотків. Водночас у 2013 році ця заборгованість **зросла** на 6,2 млрд. грн. (у 2,3 раза), а станом на 01.01.2014 дорівнювала **11,2 млрд. грн.**, середній рівень розрахунків становив 48 відсотків. **Основна причина збільшення заборгованості за газ - непроведення у 2013 році відшкодування з різниці в тарифах на послуги теплопостачання.**

Результати аудиту показали, що через встановлення центральними і місцевими органами влади тарифів із суттєвим відхиленням від економічно обґрунтованого їх рівня, значне навантаження на бюджети усіх рівнів для відшкодування різниці в тарифах підприємствам за надані житлово-комунальні послуги населенню не дотримано встановленого Бюджетним кодексом принципу справедливості під час компенсації за рахунок субвенції підприємствам вартості послуг, наданих ними заможним категоріям громадян.

Так, у м. Києві відшкодування заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, яка постачалася ПАТ «Київенерго» для потреб населення, у 2013 році становило 172 грн. на 1 Гкал, або 25,6 грн. на 1 кв. м житла на рік (2,1 грн. на 1 кв. м житла на місяць). При цьому на кожного власника середньостатистичної двокімнатної квартири (46,3 кв. м) надавалася компенсація з різниці в тарифах у розмірі 97,2 грн. щомісяця, а на власника багатокімнатної квартири (2000 кв. м) – 4200 грн., що свідчить про соціальну несправедливість проведення відповідної компенсації з державного бюджету. Це обумовлює необхідність встановлення тарифів на економічно обґрунтованому рівні з метою мінімізації нераціональних бюджетних витрат з одночасним запровадженням адресних субсидій незахищеним, малозабезпеченим верствам населення для компенсації витрат, пов'язаних з наданням цих послуг.

Однією з основних причин утворення значної заборгованості з різниці в тарифах є також те, що тарифи на житлово-комунальні послуги тривалий час не переглядалися. Зазначене обумовлюється складним механізмом їх розгляду, довготривалим погодженням, затвердженням та коригуванням.

Довідково: у м. Бар Вінницької області тариф на теплову енергію, затверджений органами місцевого самоврядування у жовтні 2010 року, до цього часу не змінювався. У

результаті рівень погашення фактичної собівартості наданих послуг за затвердженим тарифом на ці послуги коливається в межах 70 відсотків.

Аудитом встановлено, що КП «Вінницяоблтеплоенерго» протягом 2012-2013 років 5 разів зверталось до Національної комісії стосовно коригування тарифів на теплову енергію, затверджених у 2009-2011 роках за економічно обґрунтованими показниками. Проте відповіді підприємство не одержало, незважаючи на подання всіх витребуваних Національною комісією документів.

У Донецькій області відповідні розрахунки до Національної комісії надсилалися КП «Макіївтепломережа», однак у порушення ст. 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869, такі тарифи для населення, встановлені ще у січні 2011 року, не були змінені. Не здійснювався з 2009 року перегляд тарифів органами місцевого самоврядування здебільшого у населених пунктах Київської області.

Отже, заборгованість підприємств теплопостачання з різниці в тарифах станом на 01.01.2014 порівняно з 2012 роком зросла на 6,3 млрд. грн., або більш як утричі, підприємств водопостачання та водовідведення - на 3,4 млрд. гривень. Основні причини - фінансування у 2012, 2013 роках з державного бюджету погашення різниці в тарифах в обсягах, недостатніх для погашення заборгованості, а також недосконалість існуючої тарифної політики як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, несвоєчасний перегляд тарифів у зв'язку із зміною вартості елементів витрат, пов'язаних з наданням таких послуг для населення. Це створює ризики збільшення навантаження на бюджети усіх рівнів з відшкодування різниці в тарифах та погіршення фінансово-економічного стану відповідних підприємств - надавачів послуг.

За даними галузевої звітності Мінрегіону, підприємства житлово-комунальної галузі **отримали збитків** за результатами роботи у **2012 році** на суму **1811,6 млн. грн.**, а за **2013 рік – 8 681,7 млн. грн.**, тобто збитки зросли в **4,8 рази**. Найбільші збитки отримали підприємства теплоенергетики – **6 098,1 млн. грн.** проти **519,6 млн. грн.** у 2012 році, тобто **збільшилися в 11,7 рази**, та водопровідно-каналізаційного господарства – **2 172,0 млн. грн.** проти **1 064,6 млн. грн.** у 2012 році, тобто збитки зросли вдвічі.

Довідково: у розрізі регіонів найбільші збитки у 2013 році отримали комунальні підприємства Донецької області - 1561,2 млн. грн. (у 2012 році – 379,5 млн. грн.), тобто зросли вчетверо, Дніпропетровської області – 913,3 млн. грн. (у 2012 році – 682,7 млн. грн.), Харківської області - 633,8 млн. грн. (у 2012 році – 193,2 млн. грн.), тобто зросли більше ніж втричі. Найменші збитки отримали підприємства Закарпатської області - 1,2 млн. грн., (у 2012 році – 20,7 млн. грн.), Тернопільської області - 55,7 млн. грн. (у 2012 році – 4,8 млн. гривень).

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі збільшилась за 2013 рік на 415,0 млн. грн. (на 3,1 відс.) і станом на 01.01.2014 була **13,6 млрд. грн.** (за 2012 рік зменшилась на 335,3 млн. грн. (2,4 відс.) і становила 13,2 млрд. гривень).

Найбільший обсяг дебіторської заборгованості підприємств галузі становить **заборгованість населення – 68 відс.** загального її обсягу.

Обсяг **кредиторської заборгованості** збільшився за 2013 рік на 42,3 відс., або на 7,2 млрд. грн., і станом на 01.01.2014 дорівнював **24,2 млрд. грн.** (за 2012 рік зменшився на 2,8 млрд. грн. (14,3 відсотка). Заборгованість за енергоносії у загальній сумі кредиторської заборгованості за 2013 рік становить 16,7 млрд. грн. (69 відс.), за 2012 рік - 10,1 млрд. грн. (59 відсотків).

Головні причини зростання заборгованості підприємств житлово-комунального господарства - встановлення на центральному і місцевому рівні тарифів, що нижчі економічно обґрунтованих витрат на виробництво відповідних послуг, несвоєчасний перегляд тарифів при підвищенні цін на енергоносії, що стимулює та обумовлює накопичення боргів суб'єктів житлово-комунального господарства.

Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (далі – Програма) передбачено виконання низки відповідних заходів¹⁸. **Проте не виконана більшість заходів Програми** щодо реформування і розвитку житлово-комунального господарства, запланованих до реалізації на 2010 – 2013 роки.

Так, рівень рентабельності основної діяльності підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, який, згідно з Програмою, повинен був становити у 2013 році 5-7 відс. до чистого доходу, фактично (за даними Мінрегіону) виявився від'ємним, тобто ці підприємства зафіксували збитки на рівні 21 відс., теплопостачальні підприємства - відповідно 5-7 відс. та 24 відсотки. Програмою передбачалося доведення частки ветхих і аварійних теплових мереж у загальній протяжності мереж до 11,3 відс., проте на початок 2014 року вона навіть зросла до 24 відсотків. Рівень обладнання багатоквартирних будинків приладами обліку та регуляторами температури холодної води і теплової енергії при планових показниках 86 відс. та 61,2 відс. становив на початок 2014 року 31 та 35 відс.¹⁹ відповідно.

У **Київській області** підприємства²⁰ житлово-комунального господарства використовують мережі, які вже зношені та перебувають в аварійному стані. Так, протяжність теплових мереж становить 982,8 км у двотрубному обчисленні, з яких близько 24 км перебувають у ветхому та аварійному стані; 40 відс. каналізаційних колекторів експлуатуються в області понад 40 років, 35 відс. – більше 30 років; 27 км каналізаційних колекторів є аварійними і підлягають заміні. Через скрутний фінансовий стан підприємства комунальної енергетики

¹⁸ Прогнозний обсяг фінансування заходів у 2010 – 2013 роках за рахунок коштів державного бюджету, визначений Програмою, становив **20 млрд. гривень**. Фактично на цю мету було спрямовано лише 903,9 млн. грн., а касові видатки становили 414,8 млн. гривень.

¹⁹ Водночас, за даними Мінрегіону, в рамках підготовки до опалювального сезону 2013-2014 років реконструйовано 677 котельень, замінено 1131 котел, капітально відремонтовано 1073 котли, замінено 520 км теплових мереж. На ці заходи було спрямовано кошти з усіх джерел у сумі понад 1 млрд. гривень. Разом з тим незадовільний стан теплових мереж зумовлює значні втрати тепла - в середньому понад 14 відсотків. Протяжність теплових мереж у двотрубному обчисленні становить понад 32 тисячі км, з них ветхих та аварійних – майже 6 тисяч км.

²⁰ Усього 67 підприємств, у тому числі теплопостачання – 25, водопостачання та водовідведення – 20, різногалузевих – 22.

області при підготовці об'єктів до роботи в осінньо-зимовий період виконують лише найнеобхідніші роботи. Так, у 2013 році субвенція на погашення заборгованості за спожитий природний газ Київській області розподілом Порядку та умов надання субвенції у 2013 році **не передбачалась**, при тому що заборгованість за спожитий природний газ у теплопостачальних підприємств на кінець 2013 року (за даними моніторингу²¹) становила 435,2 млн. грн., у тому числі **240,8 млн. грн.** заборгованості з різниці в тарифах, **що призвело до припинення подачі природного газу** НАК «Нафтогаз України» теплопостачальним підприємствам (відразу після закінчення опалювального сезону). Як наслідок, в області склалася напружена ситуація через відсутність гарячого водопостачання в населених пунктах.

Київська обласна держадміністрація²² звернулася до Кабінету Міністрів України з проханням втрутитися у ситуацію, що склалася, та сприяти виділенню для теплопостачальних підприємств області дотації на відшкодування різниці в тарифах на теплопостачання у повному обсязі, яка станом на 01.04.2013 дорівнювала 137,0 млн. грн., для проведення розрахунків за спожитий природний газ. Було отримано відповідь²³ від Національної комісії, в якій зазначалося, що передбачена державним бюджетом сума коштів на покриття вказаної різниці в тарифах **не забезпечує повного відшкодування собівартості теплової енергії**.

Водночас можливе відключення газопостачання внаслідок виникнення у підприємств кредиторської заборгованості за спожитий природний газ призводить до ненадання або неякісного надання послуг населенню, а потім - до проведення перерахунків. А ще за несвоєчасну оплату теплопостачальними підприємствами коштів за спожитий природний газ за умовами укладеного з газопостачальною організацією договору заборгованість стягується в судовому порядку з нарахуванням штрафних санкцій. Погашення штрафних санкцій за рахунок відшкодувань різниці в тарифах не передбачено²⁴, тобто підприємство зобов'язано погасити їх власним коштом. Відповідно, зниження рівня надання житлово-комунальних послуг посилює невдоволення населення їх якістю. У низці випадків підприємства житлово-комунального господарства, що надають послуги населенню, допускають порушення прав споживачів. При цьому господарюючими суб'єктами не завжди проводяться необхідні перерахунки за неякісне надання послуг.

Довідково: у 2011-2013 роках тільки на КП ВМР «Вінницяміськтеплоенерго» одержано 2363 звернення громадян з приводу неналежної якості наданих послуг, з них у 2180 випадках (у 92,3 відс.) **підтверджено факт відхилення фактичних показників з надання послуг від нормативних**. Так, із загальної кількості звернень (скарг) від мешканців м. Вінниця (1924 у 2011 році, 1711 у 2012 році та 1401 у 2013 році) питань неналежної якості

²¹ За даними результату моніторингу за січень-грудень 2013 року (ДОД-3 вода, електроенергія), які надавалися до РІОЦ Мінрегіону.

²² Лист Київської облдержадміністрації від 13.05.2013 № 11-12/13564.

²³ Лист від 23.05.2013 № 1700/02-07-05, підготовлений на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України Вілкула О.Ю. від 21.05.2013 № 20391/1/1-13 до листа Київської облдержадміністрації від 15.05.2013 № 11-12/13564.

²⁴ Порядками не передбачено погашення заборгованості за договорами переведення боргу.

послуг з теплопостачання та гарячого водопостачання стосуються 829 (43 відс.), 880 (51 відс.) та 654 (46 відс.) відповідно, що свідчить про збільшення таких звернень у 2012 році порівняно з попереднім періодом у 1,2 рази.

Отже, встановлення тарифів на рівні, який є нижчим від економічно обґрунтованих витрат на виробництво відповідних послуг, призводить до значного щорічного навантаження на державний бюджет у зв'язку з необхідністю відшкодувати різницю в тарифах. При цьому недосконалість механізму надання субвенції, а також затвердження її в обсягах, які не забезпечують повного відшкодування собівартості послуг підприємств тепло-, водопостачання та водовідведення, погіршує фінансовий, технічний стан підприємств житлово-комунального господарства, що негативно впливає на якість надання послуг населенню.

**КОЛЕГІЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ МАТЕРІАЛІВ АУДИТУ
ЗРОБИЛА ТАКІ ВИСНОВКИ:**

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство фінансів України, місцеві органи виконавчої влади у 2012, 2013 роках не виконали повною мірою бюджетної програми з надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення для населення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю їх фактичної вартості затвердженим тарифам. У 2012 році таке недовиконання становило 1,5 млрд. грн., або 9 відс., у 2013 році – 3 млрд. грн., або 60 відс. від затверджених призначень.

Освоєні кошти субвенції у 2012 році в сумі 14,4 млрд. грн., у 2013 році - 2,1 млрд. грн. дали змогу погасити у зазначених обсягах заборгованість перед низкою підприємств - надавачів послуг населенню та, відповідно, провести таким підприємствам взаєморозрахунки і зменшити існуючу заборгованість перед підприємствами - постачальниками енергоносіїв або перед бюджетом з податкових платежів.

Однак спрямування і використання субвенції у цілому не розв'язало гострих економічних, технічних проблем у галузі житлово-комунального господарства. Ряду підприємств - надавачів послуг погашення такої заборгованості всупереч вимогам законодавства не здійснювалося, що стало основним фактором зростання у 2013 році порівняно з попереднім роком збитковості підприємств житлово-комунального господарства України у 4,8 раза (підприємства галузі отримали збитки у 2012 році у сумі 1,8 млрд. грн., у 2013 році – 8,7 млрд. гривень). Це спричиняє технологічний занепад зазначених підприємств і зниження якості надання послуг населенню.

Причини такого стану – недосконалість системи встановлення (перегляду) тарифів на тепло- і водопостачання, водовідведення, недоліки у плануванні і визначенні джерел та обсягів надання субвенції, вибіркковість фінансування підприємств – надавачів відповідних послуг, застосування недосконалого механізму проведення за рахунок коштів субвенції взаємозаліків, відсутність ведення обліку, звітності і методики розрахунку обсягів заборгованості з різниці в тарифах.

2. Нормативно-правове регулювання питань, пов'язаних з плануванням та використанням у 2012, 2013 роках субвенції, було неповним і недосконалим.

2.1. Кабінетом Міністрів України не затверджено Положення про встановлення тарифів з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня, передбачене частиною 3 статті 10 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг». Як наслідок, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування застосовували власні методики, критерії та підходи до визначення таких відхилень і відповідних втрат надавачів послуг.

2.2. Положення порядків та умов надання субвенції у 2012 та 2013 роках суперечать законодавству України (статті 23, 43 і 48 Бюджетного кодексу України) в частині механізму її надання із спеціального фонду державного бюджету шляхом попереднього тимчасового залучення коштів з єдиного казначейського рахунку та не визначають конкретних термінів утворення обсягів заборгованості з різниці в тарифах.

2.3. У порушення вимог частини 5 статті 7 Бюджетного кодексу України Мінрегіон здійснював планування обсягів субвенції на 2012, 2013 роки за відсутності затвердженої методики.

2.4. Нормативно не врегульовано порядок ведення бухгалтерського обліку та звітності про обсяги заборгованості з різниці в тарифах на підприємствах комунального господарства, а також звітність державного і місцевих бюджетів щодо обсягів заборгованості з різниці в тарифах та її погашення. Це призводить до недосконалого планування, розподілу субвенції як на центральному, так і на місцевому рівнях, неефективного управління її коштами.

2.5. Не виконувалися положення Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» щодо забезпечення безбиткової діяльності підприємств житлово-комунального господарства, розроблення прозорого механізму формування цін і тарифів на принципах переходу до економічно обґрунтованого їх рівня і запровадження адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з наданням цих послуг.

Лише у березні 2014 року з метою виконання вимог зазначеного Закону Кабінет Міністрів України вжив заходів для забезпечення безбиткової діяльності підприємств житлово-комунального господарства. Постановами Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 № 81 та від 05.04.2014 № 83 започатковано формування цін і тарифів на теплову енергію, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для населення на принципах переходу до економічно обґрунтованого їх рівня, а також передбачено з 01.07.2014 запровадження відповідної компенсації населенню витрат на оплату підвищених з 01.07.2014 тарифів на ці послуги.

3. Недосконале планування Мінрегіоном коштів субвенції призвело до збільшення протягом 2012 року первинно затверджених в державному бюджеті обсягів субвенції з 4,5 млрд. грн. до 15,9 млрд. грн., або у 3,5 раза. Визначення у 2013 році Мінфіном необґрунтованих повною мірою джерел та обсягів надходження коштів до спеціального фонду для формування субвенції (заборгованість з податку на прибуток, податку на додану вартість, заборгованість ПАТ «НАК «Нафтогаз України» перед Держрезервом за отриманий природний газ) унеможливило погашення підприємствам заборгованості з різниці в тарифах на 3,0 млрд. грн. (виконання за спеціальним фондом становить 19,8 відс. від плану 3,8 млрд. гривень).

Через неврахування при плануванні коштів субвенції на 2012 і 2013 роки обсягів заборгованості з різниці в тарифах, непогашеної у минулі роки, недостатність затверджених асигнувань і недофінансування з державного бюджету субвенції, станом на 01.01.2014 така заборгованість перед підприємствами теплопостачання зросла порівняно з 2012 роком на 6,3 млрд. грн., або більш ніж утричі. При цьому заборгованість перед підприємствами теплопостачання Дніпропетровської, Волинської, Львівської областей збільшилась у п'ятеро, а перед підприємствами м. Києва – у сім разів. Заборгованість перед підприємствами водопостачання та водовідведення у цей період зросла на 3,4 млрд. грн., або утричі, у тому числі перед підприємствами Одеської, Луганської, Полтавської, Івано-Франківської областей - у п'ять разів.

Відповідно обсяг субвенції, затверджений на 2014 рік у сумі 6,7 млрд. грн., та механізм її надання з державного бюджету не забезпечують виконання вимог законодавства щодо повного погашення заборгованості з різниці в тарифах усім підприємствам - надавачам житлово-комунальних послуг населенню. Навіть з урахуванням запровадження Кабінетом Міністрів України підвищення з 01.07.2014 тарифів на теплову енергію, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води населенню на 40 відс., для повної компенсації різниці в тарифах відповідним підприємствам у 2014 році потрібно, за даними Мінрегіону, майже втричі більше державного ресурсу.

4. Внаслідок встановлення центральними і місцевими органами влади тарифів із суттєвим відхиленням від економічно обґрунтованого їх рівня (відшкодування середнього рівня собівартості надання по Україні послуг у 2013 році, за даними Мінрегіону, становило з водовідведення – 61 відс., з теплопостачання – 58 відс.), значного навантаження на бюджети усіх рівнів у зв'язку з відшкодуванням різниці в тарифах підприємствам за надані житлово-комунальні послуги населенню не дотримується встановлений Бюджетним кодексом принцип справедливості при наданні за рахунок субвенції компенсації підприємствам вартості послуг, наданих ними заможним верствам населення.

Так, у м. Києві відшкодування заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, яка постачалася ПАТ «Київенерго» для потреб населення, у 2013 році становило 172 грн. на 1 Гкал, або 25,6 грн. на 1 кв. метр житла на рік (2,1 грн. на 1 кв. метр житла на місяць). При цьому на кожного власника середньостатистичної двокімнатної квартири площею 46,3 кв. м надавалася компенсація з різниці в тарифах в розмірі 97,2 грн. щомісяця, а на власника багатокімнатної квартири площею 2000 кв. м – 4200 грн., що свідчить про соціальну несправедливість надання відповідної компенсації з державного бюджету. Це обумовлює необхідність встановлення тарифів на економічно обґрунтованому рівні з метою мінімізації нераціональних бюджетних витрат з одночасним запровадженням адресних субсидій незахищеним, малозабезпеченим верствам населення для компенсації витрат, пов'язаних з наданням таких послуг.

Водночас за відсутності відповідної методики розрахунку, роз'яснень сума витрат на виробництво послуг для населення, необхідна для встановлення обсягу заборгованості з різниці в тарифах, визначалася у 2012 – 2013 роках підприємствами за власними розрахунками. Розраховувалися переважно і обсяги спожитих населенням послуг, оскільки не у всіх споживачів послуг є прилади обліку. При цьому спостерігалися значні коливання рівня встановлених тарифів на відповідні послуги між регіонами: максимальний тариф на надання послуг з тепlopостачання перевищував мінімальний на 77 відс., послуг з водопостачання - утричі, послуг з водовідведення – більш як у п'ять разів.

5. Результати аудиту показали, що у 2012 – 2013 роках підприємствами - надавачами житлово-комунальних послуг допускалися факти включення до розрахунків обсягів погашення заборгованості з різниці в тарифах понаднормативних та інших витрат, що призвело до неефективного використання коштів субвенції.

За відсутності належного контролю з боку департаментів житлово-комунального господарства, енергетики та інфраструктури та фінансів Вінницької облдержадміністрації, обласної територіальної комісії з погашення заборгованості підприємств паливно-енергетичного комплексу за обґрунтованістю розрахунку надавачами послуг витрат і визначення обсягів погашення заборгованості з різниці в тарифах, в області не забезпечено повною мірою ефективного управління та використання у 2012 – 2013 роках коштів субвенції.

У результаті комунальними підприємствами «Вінницяміськтеплоенерго», «Вінницяоблтеплоенерго», «Вінницяоблводоканал», «Бартеплокомуненерго» внаслідок включення до відшкодування понаднормативних витрат тепла у мережах, завищення витрат на амортизацію основних фондів тощо безпідставно включено до розрахунків і завищено обсяг різниці в тарифах на 32,4 млн. грн., з яких 7,8 млн. грн. відшкодовано підприємствам у 2012 році, що є неефективним використанням коштів субвенції. У 2014 році існують ризики такого відшкодування решти завищеного обсягу різниці в тарифах на суму 24,6 млн. гривень.

6. Застосування недосконалого механізму взаєморозрахунків-заліків створило нерівні умови для погашення заборгованості з різниці в тарифах низці підприємств - надавачів послуг населенню, що призвело до непогашення цієї заборгованості тим підприємствам, які не мали заборгованості за енергоносії або перед бюджетом з податкових платежів і, відповідно, не могли укласти договори та взяти участь у взаєморозрахунках.

Зокрема, у Київській області узгоджений з територіальною комісією і непогашений обсяг заборгованості з різниці в тарифах у 2012 році на 13 підприємствах водопостачання становив 52,7 млн. грн., у 2013 році на 5 підприємствах водопостачання – 53,6 млн. грн., а також на 36 підприємствах комунальної теплоенергетики – 193,2 млн. гривень.

7. У цілому результати аудиту свідчать про недоцільність застосування надалі недосконалого механізму надання субвенції шляхом проведення взаємозаліків, неповного відшкодування за її рахунок обсягів заборгованості з різниці в тарифах та про необхідність виконання вимог Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» щодо забезпечення беззбиткової діяльності підприємств житлово-комунального господарства, розроблення прозорого механізму формування цін і тарифів на принципах переходу до економічно обґрунтованого їх рівня і запровадження адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з наданням цих послуг.

МАГУТА Р.М.

ГОЛОВА РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ