



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 серпня 2016 року № 16-2

м. Київ

Про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто звіт про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство соціальної політики України за рік і 9 місяців виконання проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» (далі - Проект) не забезпечило створення ефективної системи управління його коштами, не організувало своєчасного й повного запровадження запланованих заходів, для реалізації яких державою залучено у Міжнародного банку реконструкції та розвитку позику в обсязі 300 млн дол. США.

На етапах підготовки, управління, контролю та моніторингу Проекту його супроводжували проблеми, які своєчасно не вирішувалися. Як наслідок, Проект перебуває ще на початковій стадії впровадження основної діяльності, незважаючи на те, що третина часу, відведеного на його виконання, вже витрачена.

Із загальної суми вибраних коштів (72,3 млн дол. США) 70 млн дол. США були залучені до загального фонду державного бюджету на покриття його дефіциту, що не відповідає меті їх спрямування – забезпечення покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги і соціальних послуг.

Використання коштів на виконання цілей діяльності Проекту становить лише 1,15 млн дол. США. Майже половина з цих коштів витрачена на оплату послуг консультантів і придбання обладнання для цілей управління Проектом та його супроводження, решта – на заходи з реклами, навчання та виготовлення бланків житлових субсидій, досліджень і закордонних навчальних поїздок.

2. Основні причини затримок у впровадженні Проекту і використанні коштів позики – його неякісна підготовка, недоліки у створеній Міністерством соціальної політики України системі управління та контролю за виконанням Проекту.

2.1. Незважаючи на майже дворічний підготовчий етап, належної підготовки Проекту Міністерство соціальної політики України не забезпечило, обґрунтованість обсягу позики на його реалізацію була недостатньою.

Документи для майбутнього Проекту розроблялися із затримками очікуваних термінів і недоліками. Обсяг ресурсів для фінансування його заходів, потребу в яких визначило Міністерство соціальної політики України, не містив розрахунків. Операційним посібником Проекту, що затверджений наказом Міністерством соціальної політики України від 08.09.2014 № 631 (далі - Операційний посібник Проекту), розробленим коштом гранта (сплачено майже 1,4 млн грн), не було визначено в повному обсязі процедури управління Проектом, технології його впровадження.

Планування та звітування стосовно підготовки Проекту здійснено з недотриманням вимог Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 (зокрема, щодо обсягів фінансування заходів з підготовки та інформування про проблеми з їх виконання).

2.2. Нормативно-правову та організаційну базу для реалізації Проекту створено із затримками та недоліками, її своєчасного оновлення не забезпечено. Процедура передачі Міністерством фінансів України коштів за частиною Проекту щодо «удосконалення надання соціальної допомоги найбільш уразливим верствам населення» не відповідає законодавству.

Через рік після започаткування Проекту внесено зміни до Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (далі - Угода про позику), якими розширено діяльність з трансформації інтернатних закладів у регіонах. Водночас система моніторингу та оцінки Проекту залишилася недосконалою, зокрема щодо показників результативності заходів з розвитку сімейних форм опіки у регіонах.

Не забезпечено прозорості у відборі регіонів для участі у діяльності з трансформації інтернатних установ, оскільки не встановлено відповідних критеріїв, а строки здійснення організаційних заходів з місцевими органами влади обраних регіонів не визначено ні підписаними з ними договорами, ні іншими документами. Як наслідок, зокрема у Дніпропетровській області, регіональна робоча група для реалізації Проекту протягом року не створена.

Договір від 06.10.2014 про безповоротну передачу коштів між Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України та Українським фондом соціальних інвестицій стосовно використання коштів, наданих Україні МБРР, укладений із затримкою встановленого терміну.

Його положення про спрямування коштів за відповідною частиною Проекту (в обсязі 200 млн дол. США) до загального фонду не відповідає нормам законів про державний бюджет на 2014-2016 роки (додаток 9) щодо залучення цих коштів до спеціального фонду для фінансування Проекту.

2.3. Встановлена Міністерством соціальної політики України система управління Проектом потребує вдосконалення.

Рішення створеної наказом Міністерства соціальної політики України від 23.01.2014 № 36 Групи управління проектом (ГУП), яка складалася з посадових осіб Міністерства, мали лише рекомендаційний характер. Як наслідок, Кабінету Міністрів України не надавалась інформація про проблеми розвитку сімейних форм опіки у регіонах. Більше року минуло після запровадження Проекту, коли ГУП визначила відповідальні структурні підрозділи Міністерства за його супроводження, що створило підґрунтя для неналежного проведення моніторингу та контролю за впровадженням Проекту.

Міжвідомчу консультативно-дорадчу групу з питань реформування дитячих інтернатних закладів (установ) із залученням до неї Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України, в підпорядкуванні яких ці заклади, створено лише через рік після запровадження Проекту. Водночас її повноцінного функціонування фактично не було забезпечено. Як наслідок, за весь термін існування групи проведено тільки одне засідання, а прийняте на ньому рішення стосовно заходів з активізації роботи в регіонах не виконане залученими міністерствами.

Операційний посібник Проекту містить недоліки та неузгодженості з відповідними нормативними актами та іншими проектними документами (зокрема, в частині управління та звітування), що створює ризик незабезпечення ефективного та прозорого виконання заходів Проекту.

2.4. Планування, моніторинг та звітування про виконання заходів Проекту й досягнення показників результативності здійснювалося з недотриманням встановлених порядків.

Усупереч вимогам Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, та Операційного посібника Проекту план заходів щодо реалізації Проекту на 2016 рік не розроблявся. Звітування здійснювалося у неповних обсягах, зокрема, щодо причин невиконання запланованої вибірки коштів позики та механізмів розв'язання наявних проблем. Про стан досягнення показників результативності заходів з розширення програми державної соціальної допомоги Міністерство соціальної політики України у порушення зазначеного Порядку не повідомляло.

Передбачене звітування перед Міністерством закордонних справ України про стан виконання Угоди про позику не здійснювалося.

2.5. Організація, планування закупівель та відповідне звітування здійснювалося з недоліками та порушеннями встановлених процедур.

Функціонування комітету з конкурсних торгів Міністерства для реалізації проектів та грантів, що фінансуються за рахунок коштів МБРР, у першому році впровадження Проекту здійснювалося на неналежному рівні, зокрема щодо своєчасного проведення засідань.

Планування закупівель здійснювалося в неповному обсязі (відсутні дані про закупівлі щодо ремонтів інтернатів на суму 8,4 млн дол. США); не встановлені всі передбачені строки окремих операцій; не визначені терміни операцій для частини закупівель, які не внесені до плану і погоджені з банком окремими листами. Як наслідок, створено підґрунтя для неналежного моніторингу стану закупівель та, відповідно, ризику їх затримок.

У порушення Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, план закупівель не відповідав плану заходів у частині запланованих термінів. Звітування про закупівлі здійснювалося Міністерством соціальної політики України з недотриманням вимог цього Порядку (зокрема, у 2015 році – щодо термінів подання, у 2016 році – щодо повноти інформування).

2.6. Завдання і терміни, які визначалися на етапі започаткування Проекту, під час його реалізації зазнали суттєвих змін.

Майже половина закупівель, що планувалася початково, через рік впровадження Проекту зазнала змін, при цьому кожна п'ята закупівля була трансформована в нову, що свідчить про слабку підготовку Проекту.

Через затримки у виконанні заходів очікувані терміни операцій щодо окремих закупівель були перенесені на більш тривалий період, зокрема з розроблення прикладного програмного забезпечення (далі – ППЗ) інформаційної системи – на 1,5 року.

Як наслідок, через рік і 9 місяців виконання Проекту 16 закупівель загальною орієнтовною вартістю 31,4 млн дол. США були затримані, в тому числі не укладено 6 договорів на суму 7 млн дол. США, спрямованих на виконання безпосередньої діяльності за Проектом.

3. Виконання передбачених Угодою про позику індикаторів, на підставі яких у 2014-2016 роках здійснено перерахування коштів позики до загального фонду держбюджету, відбувалося з порушенням встановлених термінів. Більшість індикаторів досягнуто не завдяки реалізації передбачених заходів Проекту.

Три індикатори стосовно збільшеної кількості сімей, які щомісяця одержують державну соціальну допомогу (далі – ДСД), виконано, зокрема, після зростання рівня бідності в Україні (відповідний висновок наведено у Звіті Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженому рішенням від 22.03.2016 № 5-5).

Міністерство у 2014-2015 роках не виконало передбачених заходів Проекту, пов'язаних із запровадженням державного контролю у сфері соціальної підтримки, опрацюванням заяв на призначення ДСД через

інформаційну систему, створенням правової бази для проведення реформування інтернатних закладів. У результаті залишилися невиконаними три індикатори. За умови їх досягнення до державного бюджету мало надійти ще 35 млн дол. США.

Міністерством соціальної політики України виконано заходи з розроблення механізму надання послуг із залучення до зайнятості непрацюючих працездатних одержувачів ДСД (завдяки цьому перераховано 10 млн дол. США). Однак через незабезпечення співфінансування за рахунок держбюджету відповідного проекту з впровадження такого механізму його реалізація опинилася під загрозою.

4. Через нездійснення Міністерством соціальної політики України належного контролю підготовку контрактів і виконання заходів проведено із значним відставанням.

4.1. Переважну більшість контрактів (75 відс.) для виконання заходів частини Проекту щодо адміністрування соціальної підтримки укладено із затримками передбачених строків.

Через рік і 9 місяців після впровадження Проекту з 13 договорів, які були укладені для виконання безпосередньої діяльності за Проектом, виконано 6 на загальну суму 466,8 тис. дол. США.

Серед ключових заходів Проекту, запровадження яких затримується, - розроблення та удосконалення ППЗ інформаційної системи. Відповідно, створено ризик відтермінування пов'язаних із цим заходом закупівель, зокрема телекомунікаційного, серверного та комп'ютерного обладнання (вартість перевищує 40 млн дол. США). Водночас, ураховуючи, що в рамках попереднього проекту з удосконалення системи соціальної допомоги Міністерством соціальної політики України вже було закуплене відповідне обладнання на суму 35 млн дол. США, з метою економії коштів позики та запобігання неефективному їх витрачання доцільно застосовувати це обладнання для удосконалення інформаційної системи.

Головні причини затримок - тривале проведення операцій з конкурсних торгів (зокрема, з розроблення тендерних документів, розгляд комітетом з конкурсних торгів звітів з оцінки, проведення переговорів з переможцями, коригування технічних завдань тощо); затримки (у середньому на 4 місяці) у залученні Міністерством соціальної політики України консультантів для підготовки та супроводження відповідних заходів, а також невиконання ними передбачених обов'язків у повних обсягах.

4.2. Заходи щодо розвитку сімейних форм опіки у регіонах виконуються з відставанням від передбачених термінів.

У результаті фактично єдиним заходом, розпочатим більш як через рік після впровадження Проекту, є проведення досліджень з діяльності сімейних форм виховання дітей.

Закупівля послуг з розроблення планів трансформації інтернатів для трьох з п'яти відібраних регіонів затримується у середньому на 3,5 місяці, а для Одеської області вона припинена через ризики дублювання таких послуг.

Впровадження розробленого два роки тому такого плану для Чернігівської області ще не розпочато через його незатвердження обласною державною адміністрацією.

Водночас затримка з підготовкою Міністерством відповідних нормативних актів створила ризик неналежного розроблення регіональних планів для трансформації інтернатів, що може спричинити необхідність їх коригування.

5. Бюджетне планування видатків на реалізацію Проекту в 2015 - 2016 роках та виконання бюджетних показників здійснювалося Міністерством соціальної політики України з недоліками та недотриманням вимог законодавства.

Міністерством соціальної політики України як головним розпорядником коштів не забезпечено повноти обґрунтування витрат, наведених у розрахунках до кошторисів відповідної бюджетної програми (зокрема, у 2015 році на суму 18,8 млн гривень). Кошторис на 2016 рік містить видатки (на загальну суму 4,3 млн грн) для фінансування заходів, які фактично вже скасовані або перенесені на невизначений термін, що потребує відповідних коригувань.

Паспорт бюджетної програми на 2016 рік затверджено з недотриманням встановленого Бюджетним кодексом терміну та недостовірними даними стосовно джерел інформації для заходів з обсягом фінансування майже 25 млн гривень.

Через затримки у впровадженні заходів Проекту та їх скасування виконання бюджетної програми у 2015 році було забезпечено лише на 5 відс., а переважна більшість (86 відс.) запланованих показників її результативності не досягнута.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, затвердити.

2. Поінформувати про результати аудиту Верховну Раду України.

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

- розглянути питання стану виконання проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку, на засіданні Кабінету Міністрів України;
- доручити Міністерству фінансів України та Міністерству соціальної політики України опрацювати питання визначення Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України співвиконавцями проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» в частині трансформації інтернатних закладів;

- доручити Міністерству фінансів України та Міністерству соціальної політики України вжити заходів щодо спрямування коштів відповідно до Угоди про позику на забезпечення покращення результатів діяльності системи соціальної допомоги і соціальних послуг.

4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт Міністерству соціальної політики України для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запропонувати:

- розробити та забезпечити виконання плану підвищення ефективності впровадження проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України»;
- забезпечити проведення інвентаризації та аналізу стану використання обладнання, придбаного в рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги», за результатами яких визначити доцільність застосування цього обладнання для розроблення та удосконалення інформаційної системи в рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України»; з метою економії коштів позики та запобігання неефективному їх витрачання переглянути обсяг відповідного фінансування;
- забезпечити повноцінне функціонування міжвідомчої консультативно-дорадчої групи з питань реформування дитячих інтернатних закладів (установ), створеної наказом Міністерства соціальної політики України від 08.09.2015 № 903;
- дотримуватися при звітуванні перед Міністерством фінансів України вимог Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70, у частині своєчасного надання звітів, достовірної та повної інформації про стан закупівель і проблемні питання у виконанні заходів Проекту;
- опрацювати питання удосконалення системи моніторингу та оцінювання результатів проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», Операційного посібника Проекту, положення про Групу управління проектом;
- забезпечити дотримання встановлених вимог щодо проведення закупівель у рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України».

5. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту Міністерству фінансів України для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та запропонувати:

- забезпечити контроль за ефективним і цільовим використанням коштів проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку;

- вжити заходів щодо забезпечення відповідних видатків державного бюджету на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 №1154 «Про реалізацію пілотного проекту із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб».

6. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затверджений рішенням Рахункової палати від 22.03.2016 № 5-5, регіональному Представництву Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові.

7. Оприлюднити рішення та Звіт про результати аудиту проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, на офіційному веб-сайті Рахункової палати відповідно до вимог Закону України «Про Рахункову палату» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута