

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

Затверджено  
рішенням Рахункової палати  
від 23.08.2016 № 16-2

## **ЗВІТ**

**про результати аудиту проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України", що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку**

Київ 2016

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП .....	5
1. ОЦІНКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ХОДОМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ "МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ" .....	6
1.1. Підготовка проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" та його обґрунтованість.....	6
1.2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" .....	8
1.3. Планування заходів моніторинг, контроль та звітування .....	13
2. АУДИТ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЕКТУ «МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ» ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ .....	16
2.1. Стан виконання частини 1 проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" .....	16
2.2. Оцінка стану планування та організації закупівель.....	18
2.3. Стан виконання контрактів частини 2 проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" .....	22
2.4. Стан виконання заходів частини 3 проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" .....	29
3. АУДИТ СТАНУ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ПРОЕКТУ "МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ" .....	30
3.1. Бюджетне планування та виконання бюджетних показників.....	30
3.2. Використання коштів позики на виконання проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" .....	33
ВИСНОВКИ.....	34
ПРОПОЗИЦІЇ.....	39

## ПРЕАМБУЛА

### ***Підстави для проведення аудиту***

Конституція України (стаття 98), Бюджетний кодекс України (статті 26 і 110), Закон України "Про Рахункову палату" (статті 7 і 11), Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою та Світовим банком від 18.12.2008 щодо проведення аудиторських перевірок спільних з Світовим банком проектів, лист Світового банку від 18.07.2014 стосовно проведення Рахунковою палатою аудитів проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України", План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

### ***Мета аудиту***

Встановити фактичний стан впровадження проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" (далі – Проект), що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – Банк), своєчасність і результативність виконання заходів Проекту й використання коштів на його впровадження.

### ***Предмет аудиту***

Нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші відомчі акти (постанови, розпорядження, накази, рішення, положення, порядки, стандарти, інструкції, вказівки); міжнародні угоди та інші договори щодо залучення та використання коштів позики, доручення Кабінету Міністрів України; документи та звітність щодо стану ініціювання, підготовки та реалізації Проекту; документи щодо планування та звітування стосовно використання коштів позики (включаючи звіти про виконання паспортів бюджетних програм, в рамках яких передбачено фінансування Проекту); статистична та фінансова звітність щодо залучення, використання та обслуговування позики; дані бухгалтерського обліку; документація щодо закупівель товарів (робіт, послуг); контракти; первинні документи; заявки на витрачання коштів; виписки за операціями по рахунках; акти прийняття-передавання; документи в рамках виконання контрактів.

Кошти позики, виділені для фінансування заходів Проекту за КПКВК 2501630 "Вдосконалення системи соціальної допомоги" (2014 р.); 2501630 "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" (2015, 2016 рр.), у т. ч. фінансування заходів, які виконує Український фонд соціальних інвестицій, з реформування інтернатних закладів у вибраних областях.

***Об'єкти аудиту:*** Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики); Український фонд соціальних інвестицій (далі – УФСІ).

### ***Методи аудиту***

Аналіз нормативно-правових актів з питань залучення та використання позики, технічної допомоги, виконання Проекту, у тому числі відомчих документів Мінсоцполітики щодо цих питань. Моніторинг та аналіз повідомлень у засобах масової інформації з досліджуваного питання. Аналіз планів, операцій, звітності, фінансових і бухгалтерських документів, перевірка і аналіз укладених договорів та актів виконаних робіт. Перевірка первинних

документів. Порівняння планових і фактичних показників. Методи системного аналізу, підрахунку та порівняння. Опитування та обговорення проблемних питань з відповідальними особами Мінсоцполітики. Письмові запити для отримання необхідної інформації.

### ***Критерії оцінки***

- своєчасність, доцільність і правильність прийняття рішень щодо ініціювання та підготовки Проекту, залучення та використання коштів Банку на підготовку та реалізацію Проекту;
- відповідність нормативно-правових та розпорядчих актів щодо Проекту вимогам чинного законодавства України;
- повнота організаційно-правового забезпечення реалізації Проекту;
- обґрунтованість, повнота та своєчасність забезпечення фінансовими ресурсами;
- дотримання вимог бюджетного законодавства при використанні коштів;
- своєчасність і повнота виконання умов проектних угод (у т.ч. договорів, контрактів);
- повнота, правильність і своєчасність відображення даних в обліку та звітності щодо використання коштів Проекту;
- своєчасність, повнота та достовірність звітування щодо заходів Проекту;
- ефективність, повнота та своєчасність використання фінансових ресурсів, наданих на реалізацію Проекту;
- повнота та своєчасність досягнення проміжних показників результативності Проекту.

### ***Терміни виконання аудиту і трудовитрати***

Підготовку до аудиту, його виконання та складання проекту звіту проведено протягом травня-серпня 2016 року.

### ***Часові обмеження***

Аудитом охоплюється період з початку ініціювання Проекту до червня 2016 року (питання аудиту можуть бути поширені на попередні періоди, якщо операції пов'язані з ними).

## ВСТУП

Для сприяння проведенню соціальних реформ, які спрямовані на зменшення рівня бідності та підвищення соціальної захищеності найбільш уразливих верств населення, державою запозичено у Міжнародного банку реконструкції та розвитку кошти в обсязі 300 млн дол. США. Угода про позику (Проект "Модернізація системи соціальної підтримки населення України") між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку була підписана 09.07.2014 і набрала чинності 02.10.2014 (далі – Угода про позику)<sup>1</sup>.

Проект, що має виконуватися до 01.10.2020, складається з **трьох частин**, взаємопов'язаних між собою через систему очікуваних результатів:

➤ частина 1 – **"удосконалення надання соціальної допомоги найбільш уразливим верствам населення"** (далі – частина щодо удосконалення надання допомоги);

➤ частина 2 – **"підтримка зміцнення інституційної спроможності адміністрування соціальної підтримки населення"** (далі – частина щодо адміністрування соціальної підтримки) шляхом:

- *зміцнення інституцій і поліпшення управління інформацією;*
- *розроблення, створення та впровадження механізмів зміцнення нагляду та контролю;*
- *розроблення нових бізнес-моделей адміністрування виплат і послуг;*
- *удосконалення комунікаційної, промоційної та просвітницької роботи;*

➤ частина 3 – **"підвищення рівня надання догляду на сімейній основі для підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, малозабезпечених та соціально вразливих сімей у вибраних регіонах"** (далі – частина щодо розвитку сімейних форм опіки у регіонах).

Особливістю цього Проекту є комбінованість фінансування його частин. У рамках частини 1 (щодо удосконалення надання допомоги) Угодою про позику передбачено перерахування частини позики (200 млн дол. США) до Державного бюджету України на підставі досягнення конкретних результатів у сфері надання соціальної підтримки. Решта коштів позики (100 млн дол. США) повинна спрямовуватися на фінансування заходів частин 2 і 3 Проекту згідно зі стандартними процедурами інвестиційного кредитування Банку.

Відповідальним виконавцем Проекту є Мінсоцполітики. Виконання заходів частини 3 Проекту, пов'язаних із проведенням робіт із ремонту інтернатних закладів (придбанням необхідних товарів і відповідних послуг), має забезпечувати УФСІ (бенефіціар), якому Мінсоцполітики передаватиме відповідні кошти позики.

За домовленістю з Банком Рахункова палата повинна проводити щорічні аудити Проекту із наданням через рік аудиторського висновку про результати фінансового аудиту. Цей аудит проводиться вперше після започаткування Проекту.

---

<sup>1</sup> Відповідно до ст. 16 Бюджетного кодексу Угода не підлягала ратифікації.

# 1. ОЦІНКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ХОДОМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ "МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ"

## *1.1. Підготовка проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" та його обґрунтованість*

Питання планування, супроводження, управління, контролю та моніторингу спільних з МФО проектів регулювалися постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 "Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" (далі – Порядок МФО 1027), а з 04.03.2016 – постановою від 27.01.2016 № 70 "Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" (далі – Порядок МФО 70).

Аудитом встановлено, що фактично заходи з опрацювання Проекту були розпочаті з кінця 2012 року. Розроблення документів з підготовки Проекту здійснювалося за рахунок коштів гранта Банку загальним обсягом 456 тис. дол. США, наданого Мінсоцполітики<sup>2</sup>.

При цьому розроблена Мінсоцполітики "пропозиція щодо ініціювання Проекту" від 29.11.2013 (за підписом заступника Міністра – керівника апарату Коломійця В.М.), у порушення вимог п. 8 Порядку МФО 1027 не містила попередніх техніко-економічних розрахунків наведених у ній обсягів фінансування заходів Проекту (зазначено лише суми фінансування за узагальненими напрямками). Незважаючи на це, Мінекономрозвитку за результатами проведеної експертизи (із залученням відповідних міністерств, у т.ч. Мінфіну) визнало за доцільне підготовку Проекту (наказ від 20.12.2013 № 1518) і визначило Мінсоцполітики його відповідальним виконавцем.

На етапі підготовки Проекту його координаторами були заступники Міністра соціальної політики Коломієць В.М. (з 23.01.2014 по 25.03.2014) та Мушинін В.В. (до 18.09.2014).

План заходів з підготовки проекту на 2014 рік, розроблений Мінсоцполітики (від 24.01.2014, за підписом координатора проекту Коломійця В. М.), у порушення вимог п. 14 Порядку МФО 1027 не містив даних про обсяги фінансування заходів, які виконувалися за рахунок коштів гранта.

У техніко-економічному обґрунтуванні Проекту (підписане Міністром соціальної політики Денісовою Л.Л. у квітні 2014 року (далі – ТЕО), розробленому із затримкою на два місяці від передбаченого планом терміну, відсутні розрахунки наведених обсягів фінансування заходів (або посилання на джерела їх отримання); кількісні параметри для показників оцінювання економічної ефективності реалізації Проекту (лише наведено їх загальний опис,

---

<sup>2</sup> Відповідно до Угоди про грант між Мінекономрозвитку та Банком від 14.12.2012 грант надано для підвищення готовності до впровадження Проекту, зміцнення потенціалу Мінсоцполітики з метою трансформації інтернатних установ в областях, та зміцнення потенціалу двох обраних областей у процесі трансформації.

наприклад: "скорочення витрат часу населення на отримання допомоги", "проведення моніторингових досліджень стосовно ефективності окремих програм соціальної підтримки); терміни визначених заходів для запобігання ризикам незапровадження та нереалізації Проекту; обґрунтування (або критерії) щодо обраних пілотних областей для реформування інтернатних закладів (Чернігівська, Житомирська, Донецька). Сплачено за розроблення цього ТЕО 45 тис. грн коштів гранта.

Слід зауважити, що при підготовці Проекту Мінфіном порушувалося питання<sup>3</sup> визначення критеріїв відбору регіонів для участі в Проекті, яке, втім, залишилося неврегульованим.

Підготовка передбачених двох регіональних планів для трансформації інтернатних установ у Чернігівській і Житомирській областях (сплачено розробникам цих планів відповідно 1,7 млн грн і 1,3 млн грн коштів гранта) здійснена із затримкою до 9 місяців (передбачалася до кінця 2013 року, фактично – серпень-вересень 2014 року).

Водночас, як встановлено в ході аудиту, у вересні 2015 року прийнято рішення про припинення співробітництва з облдержадміністрацією Житомирської області. При цьому фактично ще під час розроблення для неї зазначеного вище регіонального плану (у липні 2013 року) облдержадміністрація (далі – ОДА) повідомляла Мінсоцполітики, що вважає за недоцільне проведення трансформації дитячих інтернатів у сімейні форми виховання через те, що в будинках-інтернатах області переважна більшість хворих дітей<sup>4</sup>, які потребують, зокрема, постійного кваліфікованого медичного обслуговування.

Зазначене свідчить про недостатність опрацювання Мінсоцполітики питання ще на етапі підготовки Проекту.

Крім того, на етапі підготовки Проекту передбачене розроблення проектів нормативних документів для реалізації регіональних планів трансформації інтернатів у повному обсязі не було забезпечено.

При цьому в порушення вимог до звітів про виконання плану заходів з підготовки Проекту (додаток 7 до Порядку МФО 1027) Мінсоцполітики, звітуючи перед Мінекономрозвитку, не порушувало проблемних питань.

На підставі зазначених вище документів у травні 2014 року Урядом було прийнято рішення про доцільність залучення позики від Банку для реалізації Проекту в розмірі 300 млн дол. США<sup>5</sup>. Угода про позику, підписана 09.07.2014, набула чинності 02.10.2014 (дата фактичного запровадження реалізації Проекту). При цьому планувалося прийняття Урядом рішення у березні 2014 року, набрання чинності Угодою у серпні 2014, відповідно, затримки становили 2 місяці.

За поясненням Мінсоцполітики, це спричинене *"суттєвими кадровими змінами в Міністерстві та нестабільною політичною ситуацією в Україні, а*

<sup>3</sup> Лист від 01.11.2013 за підписом директора департаменту Пахачук Г.Д.

<sup>4</sup> Діти з глибокою розумовою відсталістю, психічними, фізичними вадами.

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 478-р. "Про залучення позики від Міжнародного банку реконструкції та розвитку для реалізації проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України".

*також тривалим узгодженням пакета документів, що подаються на розгляд Уряду перед підписанням угоди (зокрема через необхідність узгодження з Банком проекту угоди про позику, яку він надіслав у березні 2014 року)".*

**Таким чином, якісної та обґрунтованої підготовки Проекту Мінсоцполітики не забезпечило. Частина коштів гранта, сплачених за розроблення відповідних документів, використана неефективно.**

## ***1.2. Нормативно-правове та організаційне забезпечення проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України"***

Координатором Проекту з вересня 2014 року є заступник Міністра соціальної політики з питань європейської інтеграції Устименко С.О.

Аудитом встановлено, що через рік після запровадження Проекту (у жовтні 2015 року) до Угоди про позику були внесені зміни (шляхом обміну листами між Мінфіном від 29.05.2015, заступник Міністра Шевальов А.В., і Банку від 13.10.2015, в.о. директора – Т. Сулухія). Процедура внесення змін з боку Банку фактично тривала 5 місяців, про причини тривалого прийняття рішення Банк не повідомляв.

Зміни до Угоди полягали у заміні слів "4-х пілотних областей" словами "у вибраних областях" для "розширення географії здійснення інвестицій в рамках Проекту на підтримку розвитку сімейних форм виховання" (відповідно до пояснювальної записки заступника Міністра Устименка С.О.) та включенні методу закупівель, який початково не передбачався Угодою для проведення конкурсного відбору послуг консультантів ("відбір на основі якості"). Також відкориговані показники моніторингу ефективності Проекту, які покладені в основу оцінки виконання Проекту та досягнення його цілей (наведені у листі-додатку № 2 до Угоди про позику).

При цьому, враховуючи збільшення кількості учасників та, відповідно, обсягів заходів Проекту для частини 3 Проекту, розрахунки та дані про перерозподіл коштів позики на відповідне збільшення фінансування заходів у листі Мінфіну та у пояснювальній записці Мінсоцполітики відсутні.

Водночас, відповідно до пояснення Мінсоцполітики, залучення коштів до більшої кількості регіонів дасть можливість прискорити виконання показника досягнення результатів Проекту – "зменшення кількості дітей, які знаходяться в інтернатних закладах у цих регіонах, на 40 відс.". Однак, збільшивши кількість регіонів, кількісний параметр цього показника (40 відс.) залишився незмінним, що потребує відповідного коригування.

Угодою передбачено надання позики в обсязі 300 млн дол. США на мету Проекту в рамках трьох частин (додаткова стаття "Опис Проекту"), яка полягає у покращенні результатів діяльності системи соціальної допомоги та соціальних послуг України для малозабезпечених сімей.

Відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України, кредити (позики), що залучаються державою від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, є одним із джерел формування спецфонду держбюджету.

Додатком 9 "Перелік кредитів, що залучаються державою до спеціального фонду держбюджету у відповідному році від іноземних держав,



банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів" до законів про бюджет на 2014-2016 роки визначено загальний обсяг кредиту (позики) за інвестиційним Проектом - 300 млн дол. США, а також відповідні обсяги залучення кредиту (позики) у роках.

Отже, додатком 9 встановлено, що позика залучена для реалізації інвестиційного проекту.

Водночас, відповідно до Договору про безповоротну передачу коштів між Мінфіном, Мінсоцполітики та УФСІ стосовно використання коштів, наданих Україні Банком від 06.10.2014, кошти за частиною 1 Проекту (200 млн дол. США) надаються для поповнення загального фонду держбюджету, що не узгоджується із законами про держбюджет у частині спрямування цих коштів до спецфонду.

Крім того, встановлено, що зазначений Договір про безповоротну передачу коштів підписаний із затримкою терміну, передбаченого Порядком МФО 1027<sup>6</sup>, на 2,5 місяця.

Для виконання частини 3 Проекту (щодо підтримки розвитку сімейних форм опіки у регіонах), згідно з Угодою про позику, Мінсоцполітики має укласти відповідні угоди з УФСІ (адміністративну угоду) та з місцевими органами влади обраних регіонів (договори про співробітництво).

Мінсоцполітики підписало адміністративну угоду з УФСІ майже через 3 місяці після початку виконання Проекту (від 31.12.2014).

Для участі у Проекті станом на червень 2016 року було обрано загалом 6 регіонів (Чернігівська, Житомирська, Дніпропетровська, Київська, Одеська області та м. Київ, перші дві області були обрані на етапі підготовки Проекту).

Аудитом встановлено, що відбір регіонів на етапі реалізації Проекту здійснено групою управління Проектом також за відсутності критеріїв відбору, а *головним фактором відбору, за інформацією Мінсоцполітики, була "зацікавленість та доступність областей"*. Проте, відповідно до наданих документів, згоду облдержадміністрації на участь у Проекті отримували шляхом листування вже після прийняття групою управління Проектом рішень.

Разом з тим для відбору областей для участі в заході Проекту щодо виведення малозабезпечених сімей зі стану бідності шляхом залучення до роботи членів таких сімей Міністерством були визначені критерії та проведений відповідний аналіз.

Договори про співробітництво з п'ятьма органами місцевої влади обраних регіонів (Дніпропетровська, Київська, Одеська, Чернігівська області та м. Київ) Мінсоцполітики підписало у липні-вересні 2015 року. Інформацію щодо Житомирської області наведено нижче.

При цьому процес укладення договорів про співробітництво з ОДА тривав від 20 днів (Одеська ОДА) до 6 місяців (Київська ОДА).

Договорами визначені зобов'язання облдержадміністрацій, зокрема, щодо визначення координатора, утворення регіональної робочої групи з координації та контролю за виконанням Проекту, складання та затвердження календарних

---

<sup>6</sup> У двотижневий строк після надходження повідомлення від кредитора про схвалення надання позики, фактично таке повідомлення надійшло 07.07.2014.

планів роботи на кожен рік. Однак ні цими договорами, ні іншими проектними документами терміни реалізації зазначених заходів не передбачені.

У результаті станом на липень 2016 року (через рік після підписання договору про співробітництво) у Дніпропетровській області регіональна робоча група з координації Проекту ще не була створена<sup>7</sup>. А передбачені договорами про співробітництво календарні плани роботи в рамках Проекту відсутні у всіх регіонах. За додатковим поясненням Мінсоцполітики, *"такі плани розроблятимуться, коли приступить до роботи консультант з розроблення та впровадження планів трансформації інтернатів, вибраний на конкурсній основі"*.

Зазначене потребує внесення відповідного уточнення до договорів у частині зобов'язань ОДА, оскільки відбір консультанта та укладення з ним контракту здійснює Мінсоцполітики.

З метою забезпечення управління підготовкою та реалізацією Проекту Мінсоцполітики наказом від 23.01.2014 № 36 (Міністр Королевська Н.) було утворено групу управління проектом – консультативно-координаційний орган (далі – ГУП), що складається з представників структурних підрозділів Міністерства (загалом 11 осіб) та індивідуальних консультантів (ФО-П), які надають послуги з координації та супроводження Проекту. Станом на червень 2016 року такі послуги надавали загалом 12 консультантів у рамках укладених з Міністерством договорів.

Угодою про позику передбачено, що ГУП відповідає за ухвалення стратегічних рішень, керування впровадженням Проекту і поточною реалізацією. Положенням про ГУП (затверджене зазначеним вище наказом) серед її завдань визначено, зокрема, забезпечення ефективного планування, координації та моніторингу реалізації всіх компонентів Проекту, своєчасного визначення проблем і оперативного їх вирішення, однак цим же положенням встановлено, що рішення ГУП можуть мати рекомендаційний характер. Це створює передумови для незабезпечення виконання рішень ГУП.

Аналіз протоколів засідань ГУП показав, що нею розглядалися питання погодження планів заходів, перенесення термінів виконання заходів, однак питання затримок та їх причин у реалізації планів заходів було порушене лише у серпні 2015 року (через 10 місяців після початку виконання Проекту) і тільки стосовно частини 3 Проекту (щодо підтримки розвитку сімейних форм опіки в регіонах). Утім, аудит засвідчив, що затримки із впровадженням заходів відбувалися із самого початку реалізації Проекту і в його іншій частині – щодо удосконалення адміністрування програм соціальної підтримки. Щодо проблем у реалізації заходів Проекту з підтримки розвитку сімейних форм опіки в регіонах, то тільки у березні 2016 року ГУП було прийнято рішення винести це питання на розгляд Уряду. Проте рішення залишилося нереалізованим.

При цьому, незважаючи на довготривале опрацювання з Чернігівською та Житомирською ОДА питання щодо їх участі у Проекті (фактично із середини 2013 року, після отримання їх відповідної згоди), на засідання ГУП запросили

---

<sup>7</sup> В Одеській обл. робоча група створена 20.01.2016, Київській – 28.04.2016, м. Києві – 30.06.2016, Чернігівській – 11.07.2016.

заступника голови Чернігівської ОДА лише 09.06.2016. За додатковим поясненням Мінсоцполітики, *"незважаючи на постійну роботу Мінсоцполітики з керівництвом ОДА та спеціалістами її структурних підрозділів (крім постійної переписки, впродовж квітня 2015 р. – травня 2016 р. проведено вісім робочих зустрічей), лише після запрошення на засідання ГУП заступника голови Чернігівської ОДА. Регіональний план реформування дитячих інтернатних, розроблений в 2014 році в рамках гранта, був затверджений розпорядженням голови ОДА від 28.07.2016 № 417"*.

Представник Житомирської ОДА не запрошувався взагалі на засідання ГУП, а у вересні 2015 року ГУП вирішила зупинити реалізацію Проекту в цій області. За поясненням, *"оскільки за три місяці з дати пропозиції Міністерства щодо підготовки відповідного договору ОДА його не підписала та не реагувала на звернення з прискорення роботи, ГУП на засіданні і прийняла рішення замінити Житомирську область на Одеську, ураховуючи її звернення"*. При цьому кошти гранта, сплачені за розроблення лише регіонального плану трансформації інтернатів в області, в обсязі 1,3 млн грн є фактично неефективно витраченими.

З метою прискорення реалізації частини 3 Проекту щодо розвитку сімейних форм опіки у регіонах Мінсоцполітики прийняло рішення про створення міжвідомчої консультативно-дорадчої групи з питань реформування дитячих інтернатних закладів (установ), до складу якої увійшли представники МОН, МОЗ, у підпорядкуванні яких також перебувають дитячі інтернатні заклади<sup>8</sup>. Проте створено групу було, згідно з наказом, 08.09.2015, тобто лише через рік після запровадження Проекту, при цьому положення про неї не розроблялося. За весь період існування групи (майже 11 місяців) проведене тільки одне засідання у жовтні 2015 року.

При цьому всупереч рішенню зазначеного засідання групи МОН, МОЗ не надсилали листів до відповідних структурних підрозділів ОДА щодо залучення їх до роботи з реформування дитячих інтернатних закладів та активної участі у роботі відповідних міжвідомчих регіональних груп.

Як встановлено аналізом відповідного листування Мінсоцполітики щодо трансформації інтернатів, головна проблема, через яку затримується прийняття рішень на регіональному рівні та запровадження відповідних заходів Проекту, полягає у відсутності узгодженої позиції Мінсоцполітики та, зокрема, МОН щодо деінституалізації дитячих інтернатних закладів. Серед причин цього, як зазначала Чернігівська ОДА (лист від 16.01.2016 № 02-03/207, голова Куліч В.П.), – неузгодження діяльності (ще на етапі підготовки Проекту) щодо трансформації інтернатних закладів області з МОН, в підпорядкуванні якого вони перебувають.

За поясненням Мінсоцполітики, *"пропозиції щодо першочергових заходів з трансформації дитячих інтернатних закладів розглядалися на засіданні*

---

<sup>8</sup> Відповідно до даних Мінсоцполітики, з-понад 650 закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які не мають умов для виховання та навчання в сім'ї, дітей з особливими потребами до сфери управління Мінсоцполітики належить 53 заклади, МОЗ – 44, а МОН – понад 500 закладів.

*робочої групі, утвореної відповідно до розпорядження Президента України від 25.12.2015 № 817/2015-рп".*

Водночас станом на липень 2016 року, тобто через 2 роки після розроблення за рахунок гранта (1,7 млн грн) регіонального плану трансформації інтернатних закладів Чернігівської області, він не затверджений, тому що не погоджений управлінням освіти і науки ОДА та необхідно його актуалізувати.

Згідно з Угодою про позику, Проект має виконуватися відповідно до процедур, визначених в Операційному посібнику Проекту (далі – Посібник Проекту). Цей Посібник затверджений наказом Мінсоцполітики від 08.09.2014 № 631 (Міністр Денісова Л.Л.), зміни від 05.03.2015, з метою, зокрема, встановлення відповідних процедур управління Проектом, визначення технології і послідовності його впровадження, допомоги в процесі прийняття рішень.

Проте, як встановлено аудитом, Посібник Проекту, за підготовку якого сплачено 1,4 млн грн гранта, був розроблений з недоліками та потребував внесення змін. Аналіз його положень показав, що і після цих змін він містить ряд розбіжностей з іншими проектними документами.

Так, положення про виконання УФСІ заходів у рамках частини 3 Проекту (визначено Угодою про позику) включено до Посібника тільки через 5 місяців після започаткування Проекту (зміни від 05.03.2015), незважаючи на відповідне зауваження кредитора, надане раніше.

Разом з тим окремі положення Посібника до цього часу не приведені у відповідність з Угодою про позику (зокрема, в частині закупівель для обраних регіонів, параметра показника результативності Проекту стосовно збільшення бюджету програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, Порядку МФО 70 (зокрема, щодо звітування) та фактичних змін з питань управління Проектом (зокрема, щодо завдань ГУП і консультантів).

За додатковим поясненням Мінсоцполітики, *"внесення змін до Посібника заплановано у III кварталі 2016 року, після остаточного вирішення питань щодо кількості та переліку регіонів, які будуть залучені до реформування інтернатних закладів, та інших питань"*.

Крім того, Посібник містить напрями відповідальності Мінсоцполітики (в цілому) щодо управління та виконання Проекту (включаючи його моніторинг), однак не визначає конкретних структурних підрозділів (або осіб) Міністерства, на які покладена така відповідальність. Не встановлені відповідні завдання і положеннями про підрозділи Міністерства (у них наведені лише загальні функції, зокрема, участь у розробленні спільних з міжнародними організаціями проектів, розроблення і здійснення заходів щодо розвитку та зміцнення міжнародного співробітництва, участь у розробленні та укладенні міжнародних договорів).

Водночас відповідальність конкретних підрозділів за впровадження всіх напрямів Проекту визначена лише рішенням ГУП, однак фактично через рік і 2 місяці після початку виконання Проекту (рішення від 15.01.2016).

**Таким чином, створена нормативно-організаційна база для реалізації Проекту є недосконалою та потребує врегулювання. Протягом року і**

**9 місяців не забезпечено внесення змін до затвердженого Мінсоцполітики Посібника Проекту у частині визначення всіх процедур управління Проектом, технології і послідовності його впровадження.**

### ***1.3. Планування заходів моніторинг, контроль та звітування***

Порядками МФО визначено, що відповідальний виконавець забезпечує через координатора Проекту проведення постійного його моніторингу шляхом спостереження за ходом виконання, зокрема, планів заходів щодо реалізації Проекту, оцінки досягнення показників результативності.

При цьому Посібником Проекту визначено, що головна мета моніторингу полягає в повному та прозорому відображенні стану впровадження Проекту, що сприятиме прийняттю необхідних управлінських рішень під час виконання Проекту і дасть можливість підготувати надійну оцінку його результатів.

З метою виконання Мінсоцполітики, як відповідальний виконавець Проекту, повинно було розробити план заходів з реалізації Проекту на відповідний рік, забезпечити його виконання, здійснювати підготовку щоквартальних звітів про реалізацію Проекту, а також надавати щорічну інформації про досягнення показників результативності Проекту (визначено Порядками МФО 1027 (пп. 31 і 41) та 70 (пп. 32 і 42)). При цьому Посібником Проекту (р. 5 ч. 1) встановлено процедуру складання щорічного плану реалізації заходів Проекту на відповідний календарний рік у розрізі частин 2 і 3 Проекту.

Аудит засвідчив, що Мінсоцполітики двічі з інтервалом у півроку розробляло план заходів на 2014-2015 роки (у жовтні 2014 та квітні 2015 року). Останнім планом передбачений показник планової вибірки коштів позики зменшено в 5 разів (1,5 проти 7,8 млн дол. США), а початок виконання майже половини заходів відстрочено у середньому майже на 5 місяців, за поясненням, *"внаслідок зміни стратегії щодо розроблення та удосконалення прикладного програмного забезпечення інформаційної системи управління"*.

У порушення п. 31 Порядку МФО 1027 і п. 5 Посібника Проекту план заходів на 2016 рік не розроблявся. При цьому за рішенням ГУП від 16.11.2015 був розроблений та застосовується план заходів на 2014-2020 роки (на 6 років), за поясненням, *"враховуючи пропозицію Банку щодо необхідності оновлення та затвердження Плану закупівель на весь період Проекту"*.

Водночас, порівнюючи відповідні дані плану заходів, складеного на початку виконання Проекту, з даними останнього плану, встановлено, що очікувані терміни початку заходів були перенесені від 4 міс. до року 4 місяців (щодо здійснення ремонтів інтернатних закладів у регіонах), що, за поясненням Мінсоцполітики, *"пов'язане в першу чергу із синхронізацією заходів як у самому Проекті, так і з заходами Міністерства з виконання дій Уряду в цілому"*.

Проведений аналіз планів заходів і звітів про їх виконання засвідчив, що передбачені заходи здійснювалися із затримками та в неповних обсягах, зокрема у IV кв. 2014 року із 7 запланованих заходів виконано лише один.

При цьому в порушення вимог Порядку МФО 1027 (додаток 8) звіти про виконання плану заходів за 2014 - 2015 роки не містили:



- механізмів вирішення зазначених у них проблем (зокрема, звіти за I – III кв. – щодо впровадження регіональних планів реформування інтернатних закладів та проведення відповідних ремонтних робіт);
- причин вказаних у звітах затримок (зокрема, I кв. – щодо удосконалення адміністрування виплат і послуг, модернізації діючої структури інтернатних установ, IV кв. – проведення дослідження з питань надання соціальних послуг дітям);
- причин відсутності або неповної вибірки коштів позики (зокрема, II кв. – щодо підтримки реформування соціального інспекторату, IV кв. – щодо підтримки виведення малозабезпечених сімей зі стану бідності).

Також у порушення вимог Порядку МФО 70 (п. 42) в узагальненій аналітичній інформації про основні результати, досягнуті у I кв. 2016 року, наданій Мінфіну, не були взагалі зазначені проблемні питання виконання заходів Проекту.

Крім того, усупереч дорученню Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б. від 09.05.2016 Мінсоцполітики також не повідомило про проблемні питання у реалізації Проекту, зокрема стосовно затримок у запровадженні заходів з трансформації інтернатів (лист до Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 за підписом першого заступника Міністра Шевченка В.В.).

Показники моніторингу ефективності Проекту визначені в додатку до Угоди про позику. Такі показники складаються з п'яти ключових показників результатів, які мають характеризувати досягнення цілей усіх трьох частин Проекту (далі – показники результатів Проекту), а також 17 індикаторів, пов'язаних з виплатами коштів позики за умови їх виконання.

При цьому три ключові показники результатів з п'яти, встановлені для частин 2 і 3 Проекту, не забезпечуватимуть прозорості моніторингу та повноти оцінювання відповідних результатів, оскільки їх очікувані параметри за роками впровадження Проекту не визначені, хоча передбачено, що вимірюватися вони повинні щороку.

Так, щорічні параметри відсутні для показників "наявність системи попередження, виявлення, запобігання та моніторингу помилок, шахрайства та корупції" та "інформаційно-аналітична система соціального захисту населення збирає інформацію по всій країні" (для оцінки результатів заходів щодо удосконалення адміністрування допомоги та послуг, частина 2 Проекту).

А для показника "зменшення кількості дітей, які знаходяться в альтернативних формах опіки у вибраних пілотних областях" (для оцінки результатів частини 3 Проекту) щорічні параметри не тільки не встановлено, а й не наведено значення базового рівня (на відміну від інших показників).

Водночас показник "бюджет програми ДСД збільшено у 3 рази в номінальному вираженні" (для оцінювання стану розширення доступу найбідніших верств населення до програми боротьби з бідністю (частина 1 Проекту) містить цільові значення за кожним роком впровадження Проекту, які не співвідносяться із фактичними на 1000 одиниць виміру (зазначено

"млн грн" замість "млрд грн"), отже, застосування цього показника знівельовано.

На відміну від показників результатів, для всіх 17 індикаторів, пов'язаних з виплатами коштів, визначено параметри їх досягнення за роками впровадження Проекту. Їх виконання полягає в отриманні конкретних результатів за заходами в рамках частин 2 і 3 Проекту. Тобто частини Проекту нерозривно пов'язані між собою через систему очікуваних результатів.

Зокрема, досягнення індикатора "кількість сімей, які щомісячно одержують державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" у трьох роках (у 2014 р. мав становити 200 тис. сімей, у 2016 р. – 250 тис. сімей, у 2018 р. – 300 тис. сімей) повинно забезпечуватися в результаті виконання заходів з удосконалення механізмів надання соціальної допомоги та соціальних послуг.

Аналізом стану контролю за досягненням показників моніторингу ефективності Проекту, який має проводити Мінсоцполітики, встановлено, що у порушення Посібника Проекту (п. 8.3) передбачений для забезпечення моніторингу Проекту графік подання інформації про показники впровадження Проекту не розроблений, за поясненням Мінсоцполітики, *"оскільки на даний час не відбувається збору інформації з регіонів, окрім інформації стосовно кількості отримувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, терміни подання якої вже встановлені відповідними документами Мінсоцполітики. Він буде розроблений та затверджений у разі необхідності"*.

Щорічне інформування Мінекономрозвитку про досягнення показників результативності Проекту, що передбачено Порядком МФО 1027, здійснювалося Мінсоцполітики лише стосовно виконання індикаторів (детальна інформація про фактичний стан їх виконання наведена далі).

Про стан двох показників результативності Проекту, очікувані параметри досягнення яких встановлені (додаток до Угоди про позику) на 2014 і 2015 роки (щодо частки населення з найбіднішого дециля, що одержує соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, та збільшення бюджету державної соціальної допомоги в номінальному значенні), Мінсоцполітики при звітуванні, згідно з Порядком МФО 1027, не повідомляло<sup>9</sup>.

На запит Рахункової палати стосовно здійснення моніторингу цих показників Мінсоцполітики поінформувало, що дані для першого показника будуть відомі орієнтовно у другій половині 2016 року (на базі обстеження умов життя домогосподарств). Щодо іншого показника Мінсоцполітики зазначило, що витрати на надання державної соціальної допомоги станом на 01.01.2015 – майже 5,9 млрд грн<sup>10</sup>, на 01.01.2016 – 8,3 млрд гривень.

У порушення Порядку МФО 1027 (п. 46) Мінсоцполітики не надавало МЗС передбаченої інформації про стан виконання Угоди про позику.

Мінсоцполітики не проводило визначених Посібником Проекту вибіркового періодичних перевірок активів і фінансових документів Проекту.

---

<sup>9</sup> Про стан досягнення показників за 2016 рік інформування має здійснюватися на початку 2017 року.

<sup>10</sup> Відповідно до листа Мінсоцполітики Державній службі статистики від 03.01.2015.

Таким чином, планування, моніторинг та звітування про виконання заходів Проекту й досягнення показників його результативності не було забезпечено відповідно до нормативно-правових актів України. Встановлена система моніторингу та оцінки стану Проекту потребує доопрацювання.

## **2. АУДИТ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЕКТУ «МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ» ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ**

### ***2.1. Стан виконання частини 1 проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України»***

Проектом передбачено, що реалізація частини 1 полягає у перерахуванні окремими траншами частини суми позики (200 млн дол. США) після отримання визначених Угодою про позику конкретних результатів (індикаторів). Укладення контрактів у рамках цієї частини не передбачено, а досягненню індикаторів результатів сприятиме реалізація заходів Проекту в рамках інших частин. Угодою про позику визначено, що фінансування в рамках частини 1 має бути спрямовано на підтримку програми державної соціальної допомоги (далі – ДСД), зокрема, за такими напрямками: розширення доступу вкрай бідних верств населення до програми ДСД; удосконалення адміністрування соціальних виплат і соціальних послуг; поширення сімейних форм опіки для підтримки сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також малозабезпечених і соціально вразливих сімей.

В Угоді наведено перелік цих індикаторів (17) та обсяг відповідних траншів позики (розділ 4 додаткової статті 2 Угоди), а також визначено терміни досягнення індикаторів (додаток до листа-додатка № 2 Угоди).

Аудитом встановлено, що в рамках частини 1 Проекту до загального фонду держбюджету було перераховано з рахунку позики 70 млн дол. США.

Водночас, оскільки ці кошти зараховуються до дохідної частини загального фонду держбюджету, вони не мають визначених напрямів їх подальшого використання.

Зазначену вище суму коштів отримано чотирма траншами на підставі наданих Мінсоцполітики Банку доказів (документів), якими підтверджено виконання індикаторів.

Так, виконано три індикатори щодо кількості сімей, які щомісяця одержують ДСД малозабезпеченим сім'ям.

При цьому, за даними Мінсоцполітики, фактична кількість таких сімей у 2014 році становила 212,2 тис. при передбаченому Проектом показнику 200 тис., у 2015 р. – 272,4 тис. при передбаченому показнику 250 тис., який мав бути досягнутий у 2016 році. А в травні 2016 року цей індикатор досяг показника 325,9 тис. сімей при передбаченому 300 тис., і його досягнення очікувалося лише через два роки – у 2018 році. Загальна сума коштів, отриманих за виконання цих індикаторів, – 60 млн дол. США.

За оцінками Рахункової палати, таке дострокове (на один та два роки раніше відповідно) виконання індикаторів за відсутності виконаних заходів



Проекту, завдяки яким вони мали бути отримані (в напрямі удосконалення механізмів надання соціальної допомоги та соціальних послуг), свідчить про фактичну відсутність впливу Проекту на ці індикатори. При цьому, відповідно до Звіту Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям<sup>11</sup>, причиною значного збільшення таких видатків стало зростання рівня бідності. Крім того, за додатковим поясненням Мінсоцполітики, *"зростання кількості отримувачів зазначеної допомоги пов'язане також із удосконаленням правового поля з надання державної соціальної допомоги, заходи щодо якого здійснюються Міністерством не лише в рамках Проекту"*.

Четвертий індикатор, за виконання якого до бюджету надійшло у квітні 2016 року ще 10 млн дол. США, "розроблено для проведення пілотування механізмів надання послуг із залучення до зайнятості непрацюючих працездатних одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і розпочато їх пілотне впровадження у 3 областях".

Виконаною умовою надання траншу позики стало прийняття Кабміном розробленої в рамках Проекту постанови від 02.12.2015 №1154 "Про реалізацію пілотного проекту із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб", якою затверджено відповідний порядок. При цьому реалізація пілотного проекту повинна була розпочатися з 01.07.2016 у Львівській, Полтавській і Харківській областях<sup>12</sup>.

Реалізація цього пілотного проекту потребує фінансування з держбюджету в розмірі 24 млн грн у частині надання безвідсоткової поворотної фінансової допомоги для організації підприємницької діяльності членами малозабезпечених сімей. Однак всупереч постанові Кабміну станом на липень 2016 року відповідні видатки у законі про бюджет не передбачені, незважаючи на звернення Мінсоцполітики до Мінфіну (від 08.12.2015, Міністр П. Розенко).

Крім того, затримується і підписання контракту з підрядником, який повинен впроваджувати цей пілотний проект (планувалося на початку червня 2016 року в рамках частини 2 Проекту).

Одночасно Мінсоцполітики не виконало трьох індикаторів (передбачалося Угодою про позику у 2014-2015 роках), за умови досягнення яких до держбюджету надійшло би 35 млн дол. США. Їх виконання триває.

Так, не виконаний у 2014 році індикатор "створено при Мінсоцполітики систему соціального інспектування" (очікуваний транш – 20 млн дол. США). Хоча сектор державної соціальної інспекції і створено при відповідному департаменті Міністерства, однак не прийнято Закону України "Про забезпечення державного контролю у сфері соціальної підтримки".

---

<sup>11</sup> Затверджений рішенням Рахункової палати від 22.03.2016 № 5-5.

<sup>12</sup> Мета пілотного проекту – відпрацювання та впровадження протягом 2016-2017 років нових організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів залучення до роботи непрацюючих працездатних членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб шляхом надання службою зайнятості можливостей для працевлаштування, зокрема на нові робочі місця, надання безвідсоткової поворотної фінансової допомоги для організації підприємницької діяльності.

Причина – затримка з розроблення цього Закону. Законопроект за участю консультантів Проекту був розроблений лише у травні-червні 2015 року та через тривале погодження Мінфіном і Мін'юстом поданий на розгляд Верховній Раді України на початку березня 2016 року, але у квітні відкликаний у зв'язку зі зміною складу Уряду. Станом на липень 2016 року після доопрацювання Мінсоцполітики він перебуває на погодженні відповідних міністерств.

Інші два індикатори мали бути досягнуті у 2015 році завдяки виконанню заходів Проекту.

Так, опрацювання заяв на призначення ДСД малозабезпеченим сім'ям повинно було здійснюватися з використанням нової інформаційно-аналітичної системи соціального захисту в 70 відс. місцевих органів соціального захисту (транш – 10 млн дол. США). Причина невиконання – відсутність такої системи. За поясненням Мінсоцполітики, *"впровадження нової інформаційної системи в місцевих органах соціального захисту можливе після її розроблення та приймання Мінсоцполітики. Орієнтовний термін досягнення – II півр. 2019 року"*.

Не забезпечено і досягнення індикатора щодо наявності правової бази для проведення реформування інтернатних закладів і розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (транш – 5 млн дол. США). За поясненням Мінсоцполітики, *"здійснюється удосконалення зазначеної правової бази, аналіз відповідних законів, постанов Уряду тощо, готуються пропозиції щодо внесення необхідних змін"*.

**Таким чином, виконання передбачених Угодою про позику індикаторів відбувається з порушенням встановлених термінів. Більшість виконаних індикаторів досягнуто не завдяки виконанню передбачених заходів Проекту.**

## **2.2. Оцінка стану планування та організації закупівель**

Для реалізації заходів двох частин Проекту необхідно укласти та забезпечити виконання договорів (контрактів). Процедура закупівель і виконання укладених договорів повинні здійснюватися згідно з Угодою про позику, порядками щодо проектів МФО, "Керівництвом: закупівля товарів, робіт та неконсультаційних послуг за позиками МБРР, кредитами та грантами МАР позичальниками Світового банку" від січня 2011 року (далі – Керівництво Банку із закупівель), а також Посібником Проекту (частина "Організація закупівель").

Так, Порядком МФО 1027 (ч. 3, п. 37), Порядком МФО 70 (п. 41) визначено, що Мінсоцполітики безпосередньо або через ГУП повинно забезпечувати організацію закупівлі.

Відповідно до Керівництва Банку із закупівель (п. 1.18), підготовка реалістичного плану закупівель для Проекту має найважливіше значення для його успішного моніторингу та реалізації.

Посібником Проекту (пп. 2.1.2) визначено, що Мінсоцполітики та УФСІ використовують окремі плани закупівель; план закупівель підлягає погодженню з Банком до здійснення будь-яких закупівель; план закупівель має

містити, зокрема, графік виконання закупівель та використовується для здійснення контролю за процесом закупівель.

Аудитом встановлено, що організацію закупівель для виконання цілей Проекту забезпечує створений у вересні 2012 року Комітет з конкурсних торгів Мінсоцполітики для реалізації проектів та грантів, що фінансуються за рахунок коштів Банку (далі – ККТ)<sup>13</sup>. До червня 2014 року його очолював заступник Міністра соціальної політики – керівник апарату Коломієць В.М., до вересня 2014 року – перший заступник Міністра Мушинін В.В., сьогодні – заступник Міністра, координатор Проекту Устименко С.О.

При цьому за період з 2013 по 2015 рік склад ККТ оновлювався 7 разів і загалом збільшився з 11 до 16 осіб (з них дві особи – представники Мінфіну та Мінекономрозвитку, решта – по 1 представнику підрозділів Мінсоцполітики).

Аудит засвідчив, що організація діяльності ККТ протягом 2014 – 2015 років здійснювалася на неналежному рівні.

Так, фактично ККТ розпочав свою роботу із закупівель у рамках Проекту лише з кінця грудня 2014 року (через два місяці після започаткування Проекту). У II кварталі 2015 року одне з чергових його засідань тричі переносилось через відсутність достатньої кількості членів, а у період з кінця травня до початку липня засідання взагалі не проводилися. При цьому Банком також наголошувалося на недостатній ефективності роботи ККТ, що уповільнювало впровадження Проекту (лист від 09.02.2016).

Аудитом встановлено, що планування закупівель здійснювалося з недоліками та порушеннями процедур, встановлених Порядком щодо МФО 1027, Керівництвом Банку із закупівель та Посібником Проекту.

Загалом за рік і 9 місяців виконання Проекту діяло три версії плану закупівель: перша версія була затверджена у квітні-травні 2014 року і діяла на дату початку Проекту (далі – початковий план закупівель) (на неї є посилання в Угоді про позику); друга версія затверджена ККТ і Банком у грудні 2014 – січні 2015 року (через два місяці після набрання чинності Проектом); третя версія затверджена ККТ у листопаді та погоджена Банком у грудні 2015 року, є чинною на сьогодні (далі – чинний план закупівель).

При цьому всупереч вимогам Керівництва Банку із закупівель (п. 1.18) і Посібника Проекту (пп. 2.1.2) затверджений чинний план за окремими закупівлями не містить передбачених строків проведення операцій (зокрема, щодо створення та запровадження постійно діючої системи навчання фахівців соціального захисту (майже 1,3 млн дол. США); проведення семінарів і тренінгів з питань удосконалення механізмів надання соціальної допомоги, захисту прав дітей, соціальної підтримки учасників АТО та внутрішньо переміщених осіб (100 тис. дол. США).

Планування закупівель, які, згідно з Угодою про позику, повинен проводити УФСІ (орієнтовно 8,4 млн дол. США), відсутнє. При цьому в початковому плані відповідні закупівлі були передбачені, у подальших версіях

---

<sup>13</sup> Створений наказом від 17.09.2012 № 583, яким затверджене положення про нього.

вони не визначалися. Окремий план закупівель УФСІ, розроблення та використання якого передбачено Посібником Проекту, відсутній.

Слід зазначити, що УФСІ відповідний проект плану закупівель розробив та в лютому 2015 року подав до Мінсоцполітики, однак він не був розглянутий ККТ і, відповідно, не затверджений (затвердження плану Міністерством передбачено п. 1.2 Адміністративної угоди з УФСІ). За поясненням Мінсоцполітики, *"відсутність плану закупівель УФСІ спричинена тим, що регіональні плани реформування інтернатів, відповідно до яких мають проводитися ремонти, ще не затверджені"*.

Відповідно до Порядку МФО 1027 (п. 37), підготовка плану закупівлі товарів (робіт, послуг) повинна проводитися згідно з договором України з МФО і планом заходів з реалізації Проекту. Керівництвом Банку із закупівель (додаток 1) також визначено, що план закупівель та його оновлені версії повинні відповідати плану реалізації Проекту.

Аудитом встановлено, що усупереч зазначеному частина даних плану закупівель не відповідає плану заходів.

Так, план заходів, на відміну від плану закупівель, містить заходи, які має виконувати УФСІ.

Крім того, плани заходів і закупівель містять різні терміни започаткування відповідних заходів. При цьому терміни 14 закупівель (третина всіх закупівель у плані, який діяв у 2015 році) були перенесені на більш пізні строки (від 1 до 6 місяців), ніж це передбачалося планом заходів, зокрема, розроблення та удосконалення прикладного програмного забезпечення інформаційної системи (далі – ППЗ інформаційної системи, орієнтовна вартість – 9,9 млн дол. США) – на 4 місяці; впровадження регіональних планів реформування інтернатних закладів (1 млн дол. США) – на 2 місяці. Терміни двох закупівель у чинному плані також не збігаються з термінами відповідного плану заходів: щодо розроблення та удосконалення ППЗ інформаційної системи управління (9,9 млн дол. США) відмінності становлять 8 місяців; щодо підтримки виведення малозабезпечених сімей зі стану бідності (1,3 млн дол. США) – 1 рік.

У результаті порівняння даних початкового та чинного плану закупівель встановлено, що протягом терміну реалізації Проекту до цих планів внесені суттєві зміни у частині кількості закупівель (загальна кількість закупівель, визначена цими планами, – 46 та 57 відповідно).

Так, уже через рік упровадження Проекту Мінсоцполітики за погодженням з Банком повністю скасувало 8 закупівель загальною вартістю майже 2,1 млн дол. США, за поясненням, через *їх неактуальність*. Відповідно, були вилучені заходи Проекту, зокрема, щодо розвитку нормативно-правової бази, регулює питання опіки недієздатних дорослих осіб в інтернатних закладах (150 тис. дол. США); здійснення трьох соціологічних досліджень (ставлення населення до програм соціальної допомоги; обізнаність населення з програмами; надання соціологічних послуг, у т.ч. недержавними організаціями (205 тис. дол. США); механізму фінансування соціального замовлення за принципом "гроші ходять за клієнтом" (248 тис. дол. США). Також ліквідовано забезпечення регіональних структурних підрозділів соціальної сфери

транспортними засобами та засобами пересування (1,5 млн дол. США), причина не пояснена.

14 закупівель загальною орієнтовною вартістю майже 3,7 млн дол. США були трансформовані до інших повністю або частково, серед яких найбільший обсяг таких закупівель (на загальну суму 2,3 млн дол. США) припадає на частину Проекту щодо підтримки розвитку сімейних форм опіки в регіонах. У результаті окремі закупівлі були розділені на декілька, зокрема закупівлю регіональних планів трансформації інтернатів розділили на 5 (для кожного регіону окремо).

Крім того, здійснено коригування вартості та термінів закупівель через затримки з їх виконанням, зокрема:

- вартість розроблення ППЗ інформаційної системи збільшена на 5,9 млн дол. США (з 4 до 9,9 млн дол. США), за поясненням, через перерозподіл, у т.ч. з урахуванням переліку ділових процесів, що підлягають автоматизації; заплановані строки початку цієї закупівлі відкладені на 1,5 року;
- вартість забезпечення телекомунікаційним, серверним, комп'ютерним і супутнім обладнанням зменшена на 14 млн дол. США, заплановані строки відкладені на 2 роки і 3 місяці;
- терміни забезпечення меблями та реабілітаційним обладнанням альтернативних форм влаштування дітей відкладені на 1 рік і 8 місяців, що, за поясненням Мінсоцполітики, *"зумовлено необхідністю приведення у відповідність з процесом (алгоритмом роботи) розроблення і впровадження планів трансформації дитячих інтернатних закладів у пілотних регіонах"*.

Водночас до чинного плану було включено 10 нових закупівель загальною оціночною вартістю майже 0,8 млн дол. США, які початково не передбачалися, проте були визнані ГУП як пріоритетні та найбільш актуальні, зокрема у період проведення адміністративної реформи (щодо підтримки Програми житлових субсидій, нової моделі соціального захисту в умовах децентралізації, вивчення міжнародного досвіду реформування дитячих інтернатних закладів).

Також аудитом встановлено, що операції з окремих закупівель (зокрема, загальною вартістю майже 750 тис. дол. США) здійснювалися за відсутності їх у плані. При цьому за рішенням ККТ було здійснено обмін листами з Банком щодо їх погодження. Однак у порушення вимог Керівництва Банку із закупівель (п. 1.18) листами не встановлювалися передбачені строки операцій, а лише погоджувався факт включення закупівлі до плану, метод, за яким вона здійснюватиметься, та її оціночна вартість. За поясненням Мінсоцполітики, *"такі закупівлі будуть включені до плану під час його оновлення"*.

Аудит засвідчив, що план закупівель виконується з недотриманням передбачених ним термінів. Так, станом на 01.07.2016 затримка спостерігається за 16 закупівлями загальною орієнтовною вартістю 31,4 млн дол. США. При цьому в рамках 6 із цих закупівель не підписано передбачених договорів на загальну суму майже 7 млн дол. США, які мали бути спрямовані на виконання безпосередньої діяльності за Проектом.

Аналіз стану щоквартального звітування про стан закупівель у рамках Проекту перед Мінфіном засвідчив, що у порушення встановленого Порядком МФО 1027 (п. 41) терміну звіти за I і II кв. 2015 року надані із затримками на 4,5 і 1,5 місяця відповідно. А звіт за I кв. 2016 року містив неповну інформацію про закупівлі, що перебувають на етапі підготовки (при зазначеній загальній сумі закупівель 251 тис. дол. США, передбачена додатком 8 Порядку МФО 1027 інформація наведена лише щодо закупівлі обсягом 1 тис. дол. США).

При цьому у звітах Мінсоцполітики повідомляло Мінфіну про скасовані та перенесені закупівлі і відповідні причини цього, однак інформація про закупівлі, які відсутні у плані та здійснюються лише на підставі листів-погоджень з Банком, не наводилася взагалі.

**Таким чином, організація, планування закупівель та відповідне звітування здійснювалося у неповних обсягах і з недотриманням встановлених процедур.**

### ***2.3. Стан виконання контрактів частини 2 проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України"***

Під час аудиту здійснено аналіз документів щодо зазначених контрактів (проведених конкурсних торгів, умов підписаних контрактів, первинних та платіжних документів, відповідних звітів тощо) та встановлено такий стан виконання контрактів і, відповідно, заходів за напрямками Проекту.

**2.3.1.** У рамках напрямку "зміцнення інституцій і поліпшення управління інформацією" передбачено виконання заходів, зокрема, з перетворення інформаційної системи управління на веб-орієнтовану систему, розроблення прикладного програмного забезпечення (ППЗ) для включення в цю систему модулів для автоматизації ділових процесів, надання відповідного телекомунікаційного, серверного та комп'ютерного обладнання (на загальну орієнтовну суму майже 40 млн дол. США) (запланований загальний обсяг фінансування – майже 54,6 млн дол. США).

Відповідно до чинного плану закупівель, наприкінці червня 2016 року мали підписати договір щодо головного заходу напрямку - розроблення та удосконалення ППЗ інформаційної системи управління (перша черга), а також розпочато заходи із закупівель меблів для регіональних, місцевих органів та установ соціальної сфери і навчання фахівців у сфері соціального захисту (березень-квітень 2016 року).

Фактично укладено лише два договори з індивідуальними консультантами для підготовки та супроводження заходів цього напрямку загальною вартістю майже 173 тис. дол. США від травня – червня 2015 року. Однак вони підписані із затримкою на 3 місяці від передбаченого терміну (серед причин затримок – тривале узгодження окремих положень договорів).

Консультантами, зокрема, надано рекомендації щодо розроблення ППЗ інформаційної системи, розроблено проект концепції створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери (не затверджений).

Як встановлено аудитом, підготовка технічного завдання (далі – ТЗ) для розроблення ППЗ інформаційної системи, яке мало бути затверджене ще у

листопаді 2015 року, станом на липень 2016 року не завершена, триває доопрацювання проекту документації конкурсних торгів.

Аналізом звітних документів щодо Проекту встановлено, що перша версія документації з конкурсних торгів системи була підготовлена у квітні 2015 року<sup>14</sup>, однак подальше розроблення технічних вимог призупинене, що пов'язане з прийнятим у травні 2015 року Мінсоцполітики рішенням використати бюджетні кошти, виділені у 2015 році на доопрацювання та введення в експлуатацію Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення (була створена у 2012 році в рамках попереднього проекту), для проведення торгів щодо розроблення ППЗ у рамках і цього Проекту (як "об'єктивно споріднених та взаємопов'язаних").

Однак у липні 2015 року до бюджету були внесені зміни, якими видатки на розвиток Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення скасовані (у зв'язку з внесенням змін до бюджету щодо збільшення видатків для потреб оборони і безпеки). Як наслідок, система, на розроблення якої в рамках попереднього проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" (сума позики 99 млн дол. США) було витрачено 52 млн дол. США, включаючи обладнання та стандартне ПЗ на суму майже 35 млн дол. США, в експлуатацію на сьогодні ще не введена. Слід зазначити, що висновки про незабезпечення своєчасного функціонування цієї інформаційно-аналітичної системи та відповідні пропозиції були надані Рахунковою палатою у 2013 і 2014 роках за результатами проведених аудитів<sup>15</sup>.

Таким чином, доопрацювання тендерної документації на розроблення та удосконалення відповідного ППЗ триває вже більше року, в т. ч. з урахуванням зауважень до нього з боку Банку та узгодження з профільними підрозділами Мінсоцполітики. При цьому і окреме доручення Міністра Реви А.О. від 27.05.2016 у місячний термін доопрацювати проект документації та після попереднього погодження з Банком подати на розгляд комітету конкурсних торгів залишилося невиконаним.

Передбачені планом заходи із закупівель меблів для регіональних, місцевих органів та установ соціальної сфери не розпочато, а реалізацію заходу щодо створення постійно діючої системи навчання фахівців сфери соціального захисту населення відкладено за рішенням ГУП у червні 2016 року на невизначений строк.

Сплачено в рамках цього напряму за послуги індивідуальних консультантів із супроводження заходів Проекту майже 1 млн грн (43,5 тис. дол. США).

**2.3.2. У рамках напряму "розробка, створення та впровадження механізмів зміцнення нагляду та контролю"** передбачено заходи, спрямовані на розвиток інституту державних соціальних інспекторів, запровадження нової

---

<sup>14</sup> Визначено перелік та підготовлено опис підсистем (ділових процесів) у сфері соціальної підтримки населення, які мають бути використані при підготовці технічних вимог до розроблення та удосконалення ППЗ інформаційної системи управління.

<sup>15</sup> Звіти Рахункової палати щодо проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" в рамках позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку" затверджені постановами Колегії від 24.04.2013 № 7-1 і 21.01.2014 № 2-2.



системи контролю за здійсненням соціальної підтримки населення (запланований загальний обсяг фінансування становить майже 7 млн дол. США).

Для виконання безпосередніх заходів укладено 5 контрактів загальною вартістю 316 тис. дол. США, один – з індивідуальним консультантом (169,4 тис. дол. США) на супроводження заходів цього напрямку. Завершено тільки два контракти на загальну суму 159,4 тис. дол. США (3,8 млн гривень).

Аудитом встановлено, що всі контракти цього напрямку були укладені із затримками передбачених планом закупівель строків.

Так, у березні 2016 року завершено проведення моніторингових досліджень з виявлення випадків помилок і шахрайства під час надання соціальної підтримки (договір від 17.09.2015 з консорціумом у складі ТОВ "Таніт", ТОВ "Сівітта Україна", ТОВ "Перша рейтингова система"). При цьому запровадження контракту затримано від початково визначеного строку на півроку, що спричинене затримками з підготовкою ТЗ на виконання цих послуг (через затримку з укладенням контракту з індивідуальним консультантом, який повинен координувати цей захід), тривалим розглядом ККТ звіту з оцінки підрядника та підписанням контракту (через проведення переговорів з підрядником).

За результатами проведених у 33 пілотних управліннях соціального захисту населення (місцевого і регіонального рівня) моніторингових досліджень підрядником підготовлено рекомендації з поліпшення ділових процесів при здійсненні функцій контролю з урахуванням успішного міжнародного досвіду, також надані пропозиції щодо механізмів здійснення моніторингу та опитування на постійній основі. Сплачено за ці послуги майже 143,7 тис. дол. США (3,4 млн гривень).

За інформацією Мінсоцполітики, рекомендації *"частково були враховані при опрацюванні проекту закону "Про забезпечення державного контролю у сфері соціальної підтримки". Більшість з наданих пропозицій заплановано реалізувати в рамках іншого договору – з підтримки запровадження нових методів роботи соціальних інспекторів"*.

Однак у зв'язку з тим, що цей Закон не прийнятий, затримано і передбачений у червні 2016 року конкурсний відбір із закупівлі послуг із запровадження нових методів роботи соціальних інспекторів (перенесення підготовки ТЗ).

Для вивчення зарубіжного досвіду боротьби з порушеннями у сфері соціального захисту населення, зокрема Румунії та Великобританії, Мінсоцполітики уклало загалом чотири контракти на суму майже 172,4 тис. дол. США (два договори з підготовки поїздок від вересня-жовтня 2015 року та два – з їх організації від лютого 2016 року).

Договори підписані із затримками очікуваних строків у середньому на рік (через необхідність додаткового врегулювання організаційних питань у країнах, що приймають, зокрема, у зв'язку з відставкою Уряду Румунії).

Загалом взяли участь у вивченні досвіду Румунії (4 поїздки протягом березня – червня 2016 року) 59 осіб (більшість – представники обласних, регіональних та місцевих органів соцзахисту); досвіду Великобританії – 7 осіб (квітень, представники Мінсоцполітики, Секретаріату Кабміну, Мінфіну).



Відповідно до звітів учасників за результатами, зокрема, останньої поїздки, *"отриманий досвід буде корисним при опрацюванні нормативно-правових актів щодо боротьби з помилками та шахрайством у соціальній сфері"*.

Сплачено за ці навчальні поїздки 103 тис. дол. США, але передбачена оплата за надані послуги в рамках договору щодо організації навчальної поїздки до Великобританії (підрядник "Northern Ireland Co-operation Overseas") на суму майже 35,9 тис. дол. США ще не здійснена, за поясненням, *"через ненадання з боку консультанта повного комплексу підтверджувальних документів"*.

Для супроводження заходів цього напрямку Мінсоцполітики у березні 2015 року уклало договір з індивідуальним консультантом з питань реформування соціального інспекторату (вартість послуг – майже 169 тис. дол. США, термін – до завершення Проекту). Однак затримка у підписанні цього договору та, відповідно, початку надання послуг становила 5 місяців (у т.ч. через тривале проведення переговорів з консультантом щодо окремих положень договору), що фактично спричинило затримки з укладенням інших контрактів напрямку.

Консультантом, зокрема, здійснюється супроводження згаданого вище законопроекту "Про забезпечення державного контролю у сфері соціальної політики". Сплачено за надані послуги майже 36,6 тис. дол. США (855 тис. гривень).

Водночас ще один захід – підтримка запровадження нової системи контролю за здійсненням соціальної підтримки населення (орієнтовна вартість – 4,9 млн дол. США), термін початку якого вже був перенесений на 7 місяців і встановлений на травень 2016 року, не розпочато також у зв'язку із затримкою прийняття закону.

**2.3.3. За напрямом "розробка нових бізнес-моделей адміністрування виплат і послуг"** передбачені заходи з розроблення інституційної бази для аутсорсингу соціальних послуг<sup>16</sup>; стандартів надання послуг для адміністрування виплат і послуг; варіантів підтримки малозабезпечених сімей шляхом розроблення заходів із залучення одержувачів до зайнятості (запланований загальний обсяг фінансування – майже 2 млн дол. США).

Загалом укладено в рамках напрямку 6 контрактів на загальну суму 414,7 тис. дол. США, з них на послуги із супроводження заходів – 3 договори з індивідуальними консультантами на суму 328 тис. дол. США. Майже всі договори (крім семінарів щодо підтримки сімей з дітьми) укладені із затримками.

Єдиний завершений контракт у рамках цього напрямку – на послуги з проведення семінарів з питань надання житлових субсидій (з ПАТ "Інформаційно-аналітична агенція "Статінформконсалтинг", від 04.11.2015). Однак він укладений із затримкою на 5 місяців від запланованого строку, за поясненням Мінсоцполітики, *"оскільки у квітні - серпні 2015 року за сприяння Банку у кожному регіоні були проведені семінари з питань надання*

16

(англ. outsourcing) – передача частини завдань або процесів стороннім виконавцям на умовах субпідряду.

*житлових субсидій за новим механізмом, робота щодо таких семінарів у рамках Проекту була призупинена. За результатами рішень Уряду щодо удосконалення порядку надання населенню субсидій виникла необхідність провести семінари в окремих регіонах, у яких відбувалось повільне опрацювання отриманих заяв на призначення житлової субсидії".*

Семінари проведені наприкінці 2015 року в Миколаївській, Одеській та Дніпропетровській областях для 1045 осіб (фахівці місцевих органів соціального захисту населення, територіальних центрів з обслуговування осіб похилого віку, працівники пошти, уповноважені сільських/селищних рад, які задіяні у процесі надання цього виду допомоги). Сплачено за семінари майже 33,6 тис. дол. США (782 тис. гривень).

З кінця травня 2016 року розпочато виконання договору щодо проведення семінарів з питань соціальної підтримки сімей з дітьми (з агентством "Елегант Тревел" на суму майже 208 тис. гривень). За проведений триденний семінар для 24 представників центру соціальної служби для дітей та молоді (на тему щодо захисту прав дітей, які залишились без батьківської опіки) сплачено майже 3 тис. дол. США (72,5 тис. гривень).

З метою удосконалення механізму надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям для поліпшення її адресності з листопада 2015 року проводяться відповідні дослідження в рамках договору з ГО "Український центр соціальних реформ" вартістю майже 50,2 тис. дол. США.

Підписання договору затрималося на 3 місяці від передбаченого терміну через довготермінове узгодження техніко-фінансової пропозиції між ККТ та підрядником (зокрема, домовлено про зменшення вартості на 38 тис. дол. США у зв'язку з виключенням з дослідження двох областей<sup>17</sup>). У рамках дослідження розроблено моделі змін у програмі надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та оцінено їх вплив на підвищення рівня адресності програми. Сплачено майже 30 тис. дол. США (759 тис. гривень).

Аудитом встановлено, що в цьому напрямі не укладено передбачених планом закупівель трьох договорів на загальну суму майже 1,5 млн дол. США.

Відповідно, затримується на 1,5 місяця виконання заходів з проведення пілотного проекту щодо виведення малозабезпечених сімей із стану бідності, а заходи із запровадження нової моделі управління у сфері соціального захисту та пілотного впровадження нової моделі соціального захисту в умовах децентралізації не тільки не розпочаті, а навіть опрацьовується питання їх заміни більш актуальними.

Для підготовки та супроводження заходів цього напрямку укладено у період з березня до червня 2015 року договори з трьома індивідуальними консультантами<sup>18</sup>. Однак підписані вони також із затримками запланованих строків у середньому на місяць (через тривале проведення переговорів з претендентами та повторне оголошення конкурсу у зв'язку з відмовою

---

<sup>17</sup> Відповідно до підписаного договору, інформаційна база дослідження буде формуватися за даними обстеження сімей чотирьох областей: Київської, Сумської, Одеської, Хмельницької.

<sup>18</sup> Одним з консультантів також надаються послуги з координації діяльності решти консультантів.

одного з них).

При цьому надаються послуги з підготовки нового проекту "Соціальна підтримка громад"<sup>19</sup> для залучення наступної позики МБРР. Проте виконання таких робіт Угодою про позику не було передбачене, але включене до ТЗ послуг консультанта.

Розпочате розроблення моделі надання соціальної підтримки в об'єднаній громаді в умовах децентралізації влади та підготовка пропозицій щодо технології прийому громадян єдиними соціальними центрами в об'єднаних громадах з листопада 2015 року частково призупинене через дострокове припинення договору з одним із консультантів (сплачено цьому консультанту 11,2 тис. дол. США із загальної суми договору 65,6 тис. дол. США). Договір щодо продовження надання таких послуг не укладений, за поясненням Мінсоцполітики, *"до визначення заходів Міністерства щодо проведення реформи децентралізації"*.

Загалом сплачено індивідуальним консультантам цього напрямку 78,7 тис. дол. США (1,8 млн гривень).

**2.3.4. За напрямом "удосконалення комунікаційної, промоційної та просвітницької роботи"** (запланований загальний обсяг фінансування – майже 2,8 млн дол. США) укладено 5 договорів на загальну суму майже 342 тис. дол. США, з яких 4 договори (292,4 тис. дол. США) завершено.

Так, з метою поширення інформації про нові механізми надання житлових субсидій та залучення сімей до цього виду державної підтримки в період зростання тарифів на енергоносії у червні та грудні 2015 року до структурних підрозділів соціального захисту населення обласних і КМДА поставлено 4 млн штук комплектів матеріалів (у т.ч. інформаційні листівки, бланки заяв і декларацій) у рамках двох договорів із ТОВ "Новий друк" від 30.04.2015 і 30.10.2015. Сплачено 48,8 тис. дол. США (1,1 млн гривень).

Також у період з грудня 2015 року до квітня 2016 року здійснено заходи із започаткування інформаційно-рекламної кампанії за програмою житлових субсидій у рамках договору з консорціумом у складі ТОВ "ЕТ.ВАН" і ТОВ "Рекламне агентство "АІТІ" від 23.11.2015. Однак ці заходи розпочалися фактично на 2 місяці пізніше очікуваного строку (через, зокрема, затримки у проведенні тендерних процедур, низьку зацікавленість компаній, обумовлену завищеними, на думку рекламних агенцій, вимогами до консультантів, перенесення засідань ККТ).

Відповідно до звітів консультанта, у друкованих ЗМІ забезпечено публікацію більш як 100 статей про надання житлової субсидії, проведено радіопередачі за участю фахівців Мінсоцполітики, розміщено аудіорекламу в мережі провідних супермаркетів, забезпечено виходи рекламних роликів на радіо. Сплачено за надані послуги 225 тис. дол. США (5,8 млн гривень).

---

<sup>19</sup> Метою проекту є покращення стійкості громад та їх соціального розвитку, підвищення ефективності системи надання соціальних послуг для осіб (сімей), які потрапили у складні життєві обставини, їх зайнятості та працевлаштування, розвитку соціальної інфраструктури.

З лютого 2016 року здійснюються роботи з розроблення офіційного веб-сайта Мінсоцполітики з урахуванням доступу до нього користувачів з вадами зору та слуху (контракт з ТОВ "Комп'ютерні Інформаційні Технології" від 26.02.2016, вартість – 49,5 тис. дол. США). Однак і ці роботи розпочато із двомісячною затримкою (зокрема, через тривале обговорення умов контракту).

За виконані роботи, зокрема проведено оцінку поточного стану веб-ресурсу Міністерства та розроблення інтерактивного дизайну прототипу основних сторінок сайту, сплачено майже 8,9 тис. дол. США (229 тис. гривень).

**2.3.5. За напрямом "координація та управління Проектом"** фінансуються послуги консультативної та технічної підтримки впровадження Проекту, в т. ч. операційні витрати (запланований загальний обсяг фінансування – майже 1,8 млн дол. США).

Так, послуги з планування, проведення закупівель, управління фінансами, адміністрування договорів, моніторингу та передбаченої звітності в рамках Проекту надавалися загалом у рамках 9 договорів з індивідуальними консультантами (загальна вартість договорів – майже 1,4 млн дол. США).

Договори з індивідуальними консультантами є типовими. Ними не визначено критеріїв оцінювання результативності їх діяльності, не передбачено планування діяльності та застосування санкцій за неякісне та несвоєчасне виконання консультантами зобов'язань.

Аудитом встановлено, що всі договори з координації та управління Проектом мали бути укладені на початку його виконання, однак їх підписання перенесене у середньому на 4,5 місяці. Фактично укладені ці договори із затримками (навіть перенесеного терміну) у середньому на місяць.

З трьома консультантами було достроково припинено виконання договорів. При цьому з консультантом, який координував закупівлі, договір розірваний у липні 2015 року після відповідної пропозиції кредитора<sup>20</sup>. Зокрема, Банк зазначив про постійні затримки у впровадженні Проекту та неналежну організацію процесів закупівель, що спричинено ненаданням цим консультантом ефективної дорадчої допомоги. Сплачено йому 26,7 тис. дол. США.

Крім того, як встановлено аудитором, звітність про виконання заходів і проведення закупівель за Проектом, досягнення його показників, планування видатків, що була підготовлена консультантами, містила недоліки та порушення нормативних актів України.

Загальна сума, сплачена консультантам, які надавали послуги з координації та управління Проектом за період його виконання, становить майже 254 тис. дол. США (6,1 млн гривень).

У жовтні 2015 року для ГУП закуплено комп'ютерну, офісну техніку і супутні товари на суму майже 48,6 тис. дол. США (контракт із ТОВ "Фолгат ФТК").

При цьому, відповідно до Посібника Проекту (п. 4.5), введення в експлуатацію товарно-матеріальних цінностей, отриманих Мінсоцполітики за

---

<sup>20</sup> Лист Банку від 25.06.2015.

Проектом, здійснюється на підставі окремого наказу Мінсоцполітики. Але такий наказ не був розроблений.

Огляд обладнання свідчить, що воно використовується в структурних підрозділах, керівники яких є членами ГУП, крім управління міжнародних зв'язків (передано обладнання на суму 2,6 тис. дол. США).

**Отже, переважна більшість контрактів для виконання заходів цієї частини підписана із затримками очікуваних термінів.**

#### ***2.4. Стан виконання заходів частини 3 проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України"***

Реалізація частини 3 Проекту щодо **підтримки розвитку сімейних форм опіки** у регіонах полягає у виконанні заходів з деінституалізації догляду за дітьми шляхом створення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, облаштованих дитячих будинків сімейного типу та перепрофілювання існуючих установ інтернатного типу. Ці заходи реалізовуватимуться згідно з відповідними розробленими регіональними планами трансформації інтернатних закладів (запланований загальний обсяг фінансування – майже 30,5 млн дол. США).

Аудитом встановлено, що на етапі виконання – три контракти на загальну суму майже 316 тис. дол. США, з яких два договори обсягом 266,5 тис. дол. США з індивідуальними консультантами для координації та супроводження заходів цієї частини.

При цьому договір з консультантом – координатором з виконання заходів частини 3 Проекту від 16.03.2015 (169,4 тис. дол. США) укладений із затримкою на 5 місяців (мав бути підписаний одразу на початку Проекту). Одна з причин – тривалі переговори щодо положень договору.

Водночас виконання завдань консультантом не забезпечувалося в частині надання пропозицій щодо шляхів розв'язання проблем, зокрема, у IV кв. 2015 року, I і II кв. 2016 року. Сплачено 37,5 тис. дол. США (877 тис. гривень).

Послуги з удосконалення законодавчої бази для трансформації інтернатних закладів фактично надаються лише з кінця травня 2016 року із затримкою запланованого строку на 5 місяців (через довготривале внесення відповідних завдань до договору з координатором цієї частини).

3 лютого 2016 року здійснюються аналіз та оцінка діяльності сімейних форм виховання дітей (договір з ГО "Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка", вартість – майже 49,7 тис. дол. США). Однак відповідні дослідження розпочато із затримкою на два місяці. Причина – узгодження з переможцем відбору питання суми договору. У результаті досягнуто домовленостей щодо зменшення майже на 30 тис. дол. США суми договору (за рахунок харчування для учасників передбаченого в його рамках семінару та транскрибування аудіозаписів глибоких інтерв'ю). Вже сплачено в рамках договору майже 30,1 тис. дол. США (754 тис. гривень).

Підписання контрактів щодо розроблення та впровадження планів трансформації інтернатів для обраних регіонів передбачено у липні – вересні 2016 року. Однак, як встановлено аудитором, операції із закупівель цих послуг

здійснюються із затримками очікуваних термінів, крім закупівель для Київської області та м. Києва.

Так, на два місяці пізніше запланованого строку оголошено конкурс з відбору підрядника для Дніпропетровської області (фактично у травні 2016 року). Для Чернігівської області ТЗ на послуги з упровадження плану мало бути затверджене в лютому 2016 року, але станом на червень 2016 року воно ще перебуває на етапі розроблення (через незатвердження ОДА протягом двох років розробленого регіонального плану). Для Одеської області процедури закупівлі повинні були розпочатися в січні 2016 року, однак у травні 2016 року Банк призупинив погодження ТЗ у зв'язку з ризиками дублювання послуг (стало відомо, що подібні послуги надаватимуться також іншою благодійною організацією).

Крім того, впродовж підготовки ТЗ і початку робіт із розроблення та впровадження регіональних планів трансформації інтернатів з одночасним доопрацюванням відповідної нормативної бази необхідно буде вносити коригування до змісту таких робіт та їхньої вартості.

Водночас у жовтні 2015 року ГУП порушила питання перед ОДА щодо визначення кількості інтернатних закладів, які будуть реформуватися в кожному регіоні. При цьому ОДА повідомили про необхідність відповідного узгодження такого переліку з МОН і МОЗ. У зв'язку з тривалим узгодженням питання трансформації інтернатів з Чернігівською ОДА, за умови незалучення МОН і МОЗ до виконання Проекту є ризик тривалого погодження розроблених планів та, відповідно, подальшого відставання в реалізації цієї частини Проекту.

**Отже, виконання частини 3 Проекту не забезпечується належним чином та в очікувані строки.**

За додатково наданою Мінсоцполітики інформацією, у період після завершення аудиту (у серпні 2016 року) укладено з переможцями конкурсного відбору договори на суму майже 4,5 млн дол. США на такі консультаційні послуги: "Проведення пілотного проекту щодо виведення малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб із стану бідності" та "Розробка і впровадження регіонального плану стосовно збільшення обсягів надання послуг з догляду на сімейній основі (реформування інтернатних закладів у м. Києві)".

### **3. АУДИТ СТАНУ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ПРОЕКТУ "МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ"**

#### ***3.1. Бюджетне планування та виконання бюджетних показників***

У рамках частини 1 Проекту виплати позики здійснюються на підставі досягнення конкретних результатів у сфері надання соціальної підтримки. Переказ коштів здійснюється безпосередньо з рахунку позики на валютний рахунок Державної казначейської служби України до загального фонду державного бюджету.

Операції з коштами за частинами 2 і 3 Проекту (на фінансування заходів Проекту) здійснюються згідно з процедурою Банку щодо зняття коштів позики, бюджетних призначень державного бюджету та відповідного порядку казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів, які підтримуються МБРР<sup>21</sup>.

Схема руху коштів у рамках Проекту наведена в додатку.

Протягом 2014-2016 років видатки на реалізацію Проекту передбачалися за спеціальним фондом бюджетної програми 2501630 "Вдосконалення системи соціальної допомоги" (у 2014 році), з 2015 року – "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" (далі – бюджетна програма). Під час аудиту здійснено аналіз кошторисів, паспортів бюджетної програми, звітів про виконання паспортів.

Узагальнена інформація про планові та фактичні фінансові показники бюджетної програми за роками наведена в таблиці.

#### **Інформація про планові та фактичні фінансові показники бюджетної програми**

<i>Рік</i>	<i>Плановий показник (закон України про держбюджет)</i>	<i>Факт (тис. грн)</i>	<i>Відс.</i>
2014	9 000,0	8 990,0	99,9
2015	274 686,4	14 018,6	5,0
2016	274 686,4	15 321,1 *	5,6

\* оперативні дані станом на 01.07.2016.

Бюджетною програмою на 2014 рік планувалося здійснити сплату разової комісії за надання позики (7,5 млн грн) та оплату чотирьох договорів з індивідуальними консультантами (1,5 млн гривень). Фактично у 2014 році тільки комісію сплачено в обсязі 9 млн грн (збільшення пов'язане з курсовою різницею).

Законом України про держбюджет на 2015 рік передбачалися видатки в обсязі 274,7 млн гривень. Відповідний кошторис був затверджений Мінсоцполітики на суму 256 млн гривень. План використання бюджетних коштів УФСІ – 18,7 млн гривень. Згідно з п. 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ<sup>22</sup> (далі – Порядок), суми, наведені у кошторисах, повинні підтверджуватися розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

Аналіз розрахунку до кошторису 2015 року (єдиного для Мінсоцполітики та УФСІ) свідчить, що в ньому відсутні підстави (пакет закупівель/договір) для видатків за двома заходами на суму 18,8 млн грн (щодо проведення робіт з ремонту та реконструкції об'єктів соціальної сфери). Фактично із передбачених держбюджетом коштів у 2015 році було використано 14 млн грн (5 відсотків). Згідно з Порядком (п. 49) Мінсоцполітики звернулося листом<sup>23</sup> до Мінфіну з

<sup>21</sup> Порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 № 1090.

<sup>22</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

<sup>23</sup> Від 06.11.2015 №16890/0/14-15/04.

метою зменшення асигнувань спеціального фонду держбюджету на 2015 рік за КПКВК 2501630 на суму 253,6 млн гривень. Однак відповідні коригування Мінфін не здійснив. Паспортом бюджетної програми передбачалося у 2015 році виконання 21 результативного показника (затрат – 8, продукту – 8, ефективності – 3, якості – 2). За результатами 18 показників (86 відс.) не досягнуто запланованих значень.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2015 рік, серед причин невиконання показників Мінсоцполітики зазначило, зокрема, затримки з розробленням ППЗ інформаційної системи, проведенням тендерних процедур щодо інформаційно-просвітницької кампанії, відміну деяких заходів Проекту (зокрема, щодо послуг за принципом "гроші ходять за клієнтом"), відсутність затверджених регіональних планів трансформації інтернатів у Чернігівській і Житомирській областях.

При цьому серед показників, які були досягнуті, – показник якості "середньомісячна кількість сімей, які отримують державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям – 200 тисяч". Водночас цей показник є індикатором, пов'язаним із виплатами коштів позики до загального фонду держбюджету. Як зазначалося вище, на досягнення цього індикатора заходи Проекту фактично не мали впливу. Законом України про держбюджет на 2016 рік за бюджетною програмою передбачені видатки в обсязі 274,7 млн гривень. Відповідний кошторис був затверджений Мінсоцполітики на суму 250,1 млн грн, План використання бюджетних коштів УФСІ – 24,6 млн гривень.

При цьому в розрахунку до кошторису Мінсоцполітики підстава визначення видатків для заходу "вивчення зарубіжного досвіду щодо реформування інтернатних закладів, функціонування сімейних форм виховання" (2,2 млн грн) не наведена. Крім того, розрахунок містить дані про видатки в обсязі майже 4,3 млн грн, однак, як встановлено під час аудиту, договори на виконання відповідних заходів фактично скасовані або їх підписання відкладено на невизначений термін (зокрема, щодо запровадження нової моделі соціального захисту населення, розроблення програмного забезпечення для централізованої бази даних житлових субсидій). Зазначене потребує внесення відповідних змін до кошторису. Паспорт бюджетної програми на 2016 рік був затверджений на 12 днів пізніше встановленого терміну<sup>24</sup> (згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу – 45 днів від дня набрання чинності законом про держбюджет). Мінсоцполітики пояснило це *"тривалим підписанням паспорта з боку Мінфіну (паспорт направлено до Мінфіну на погодження листом від 29.01.2016)"*.

Крім того, джерелом інформації для результативного показника затрат бюджетної програми "оплата заходів, пов'язаних з проведенням в межах реформування інтернатних закладів робіт з ремонту..." (майже 25 млн грн) зазначено "План закупівель за Проектом". Однак, як встановлено аудитором, планом закупівель не визначено виконання таких робіт, а окремий план закупівель для УФСІ не затверджено.

---

<sup>24</sup> Спільний наказ Мінсоцполітики та Мінфіну від 26.02.2016 № 192/244.

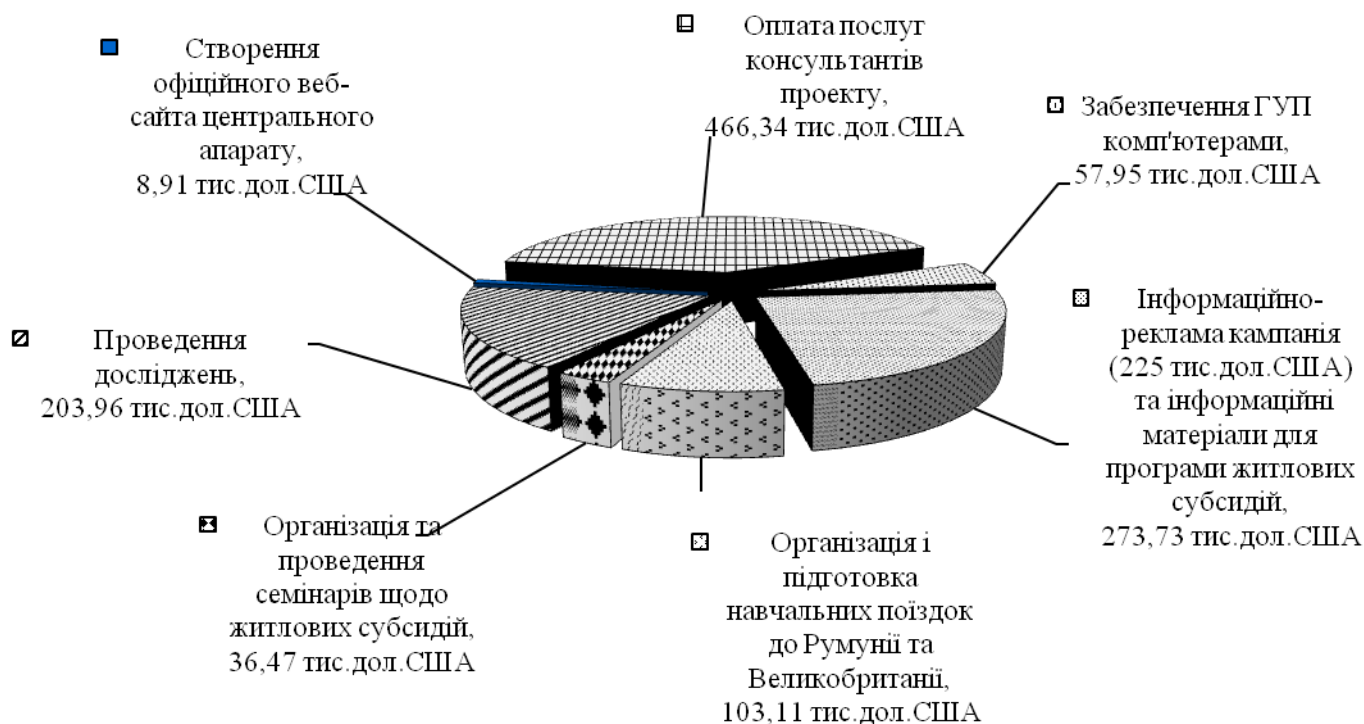


Таким чином, бюджетно-фінансове планування видатків на реалізацію Проекту та виконання бюджетних показників здійснювалося з недоліками та окремими порушеннями встановлених вимог.

### 3.2. Використання коштів позики на виконання проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України"

За рік і 9 місяців впровадження Проекту загалом було вибрано коштів позики в обсязі 71,55 млн дол. США (без разової комісії), з них надійшло до загального фонду 70 млн дол. США, решта – через спеціальний фонд на виконання заходів Проекту. Загальний обсяг використаної суми позики на виконання заходів Проекту становить 1,15 млн дол. США (1,2 відс. відповідної суми позики – 100 млн дол. США). Інформація про обсяги використаних коштів позики за частинами 2 і 3 Проекту згрупована за видами заходів/ робіт і наведена в діаграмі.

**Діаграма. Використання коштів позики на виконання заходів Проектом у 2015 році – I півріччі 2016 року**



При цьому витрати на оплату консультантів і придбання обладнання для цілей управління та супроводження Проекту становили майже 524,3 тис. дол. США (45 відс.); на проведення заходів щодо житлових субсидій (семінари, реклама та виготовлення бланків) – 310,2 тис. дол. США (27 відс.); проведення досліджень – 204 тис. дол. США (18 відсотків).

Станом на червень 2016 року, відповідно до Угоди про позику, вже

розпочато сплату відсотків за користування позикою<sup>25</sup> (300 млн дол. США), яка становила 452,3 тис. дол. США, а з урахуванням разової комісії за її надання (750 тис. дол. США) – 1202,3 тис. дол. США.

Таким чином, за весь період реалізації Проекту вибрано 72,3 млн дол. США, з яких 70 млн дол. США надійшло до загального фонду держбюджету, а 1,15 млн дол. США (майже 1,2 відс. усієї суми позики, що становить 100 млн дол. США) – на виконання заходів Проекту.

## ВИСНОВКИ

**1. Міністерство соціальної політики України за рік і 9 місяців виконання проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України" 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,

---

<sup>25</sup> Відсотки справляються за Базовою ставкою для валюти плюс змінний спред. Погашення розпочнеться з 2019 року.

не містив розрахунків. Операційним посібником Проекту, що затверджений наказом Міністерством соціальної політики України від 08.09.2014 № 631, 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 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, 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.

## ПРОПОЗИЦІЇ

**1.** Поінформувати про результати аудиту Верховну Раду України.

**2.** 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.

**3.** 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".

**4.** 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".

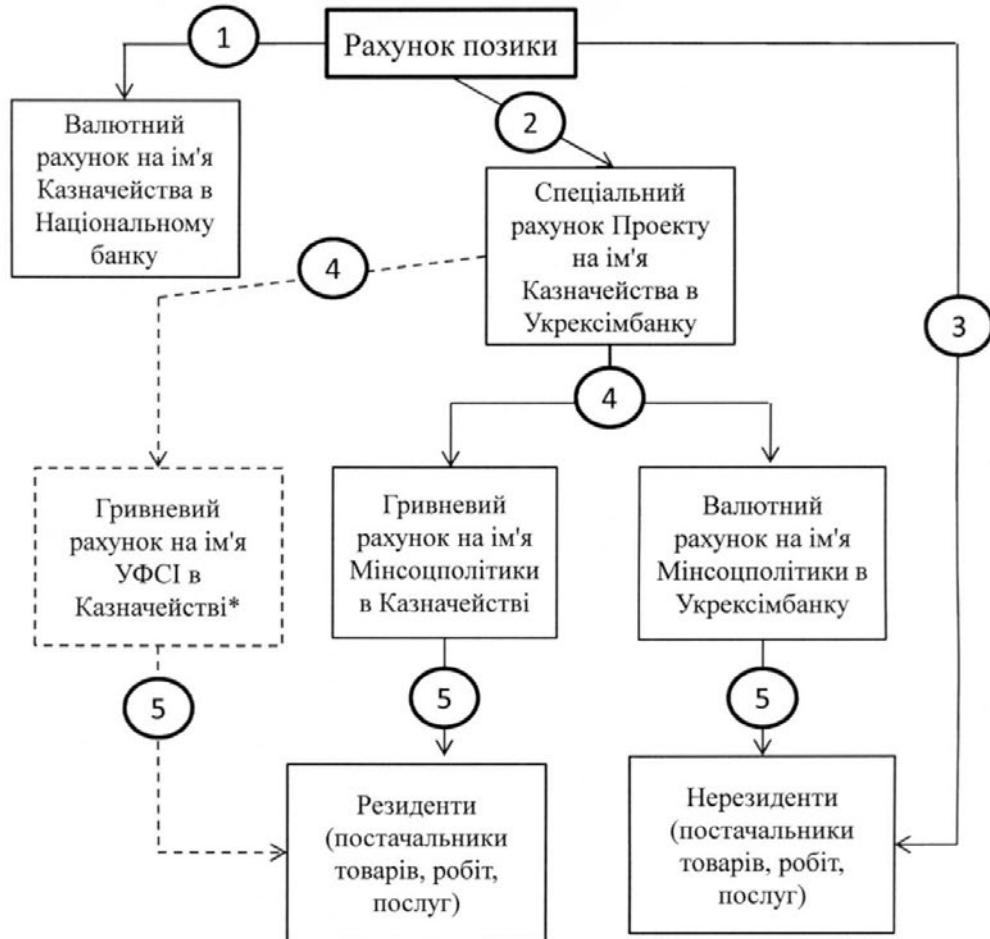
**5.** Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України", що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету 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.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко



**СХЕМА РУХУ КОШТІВ У РАМКАХ ПРОЕКТУ "МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ  
СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ"**



\* / На дату аудиту рахунок для УФСІ відкритий не був.

1. Зарахування коштів до загального фонду при виконанні індикаторів, пов'язаних з виплатами.
2. Перерахування коштів з рахунку позики на підставі відповідних письмових заявок: на спеціальний рахунок для подальших виплат.
3. Прямі платежі нерезидентам.
4. Перерахування коштів УФСІ.
5. Оплата товарів, робіт, послуг.