



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 30 січня 2024 року

№ 3-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики України на реструктуризацію вугільної галузі

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики України на реструктуризацію вугільної галузі.

За підсумками обговорення Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Вугільна галузь в Україні є важливою складовою вугільно-промислового комплексу країни, її стабільне функціонування неможливе без системної та послідовної, зокрема і фінансової, державної підтримки. Темпи реформування вугільної галузі на засадах ринкової економіки не відповідають вимогам часу. Додатково поглиблює проблеми галузі збройна агресія Російської Федерації проти України. Як наслідок, ситуація у вугільній галузі загострюється, а фінансовий стан державних вугледобувних підприємств погіршується.

Законодавство визначає Міністерство енергетики України (далі – Міністерство, Міненерго) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у вугільно-промисловому комплексі, та наділяє його достатніми повноваженнями для виконання цих завдань.

При цьому Міненерго не забезпечило розроблення цілісної системи нормативно-правових актів і програмних документів із реструктуризації вугільної галузі. У результаті реалізація заходів Міненерго щодо реструктуризації здійснюється неефективно. Проблеми під час планування та визначення цілей реструктуризації вугільної галузі призводять до недоліків у виконанні бюджетних програм. Залежність діяльності вугледобувних підприємств від бюджетних коштів, а також обмежене

фінансування перешкоджають комплексній реформі, ускладнюють та уповільнюють закриття неперспективних вугледобувних підприємств.

Міненерго не пододало окремі організаційні проблеми управління, у тому числі у питаннях формування необхідного адміністративного ресурсу та управління державними вугледобувними підприємствами. Дублювання функцій між керівним складом Міненерго ускладнювало процес прийняття ефективних рішень та контролю. Незважаючи на запровадження процедури моніторингу діяльності державних вугледобувних підприємств за багатьма напрямками, недоліки при здійсненні моніторингу, зволікання з адаптацією методології прогнозування показників і непослідовний розподіл бюджетних коштів унеможливають достовірну оцінку фінансово-господарського стану і поліпшення діяльності державних вугледобувних підприємств.

2. Аудит виявив системні проблеми, що унеможливають ефективну реструктуризацію вугільної галузі. Застаріла нормативна база, невизначення сучасних програмних орієнтирів, невиконана попередня програма, неналежне планування заходів – все це перешкоджає адаптації галузі до сучасних економічних і геополітичних умов.

Нормативно-правовим актом на рівні Уряду, що визначає суть реструктуризації вугільної галузі, зокрема її мету та перелік заходів, є прийнята у 2002 році постанова Кабінету Міністрів України від 06 липня 2002 р. № 938 «Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей», що за понад 20 років не актуалізована. Внаслідок нерозроблення нормативно-правового забезпечення на державному рівні процес реструктуризації вугільної галузі є неефективним.

Програму «Українське вугілля», затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 року № 1205, спрямовану на підвищення ефективності діяльності вугледобувних підприємств, було реалізовано лише частково, ключові проблеми галузі не вирішено. Після завершення терміну дії цієї програми (2010 рік) інших державних програм з цього питання не затверджено, наслідок – постійна збитковість державних підприємств вугільної галузі.

Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 733-р, не реалізовано. Міненерго не розробило проекту Державної програми реформування вугільної галузі, що нівелює досягнення Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179, а також гальмує процес реструктуризації.

Міненерго не забезпечило ефективної реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2017 р. № 605-р (далі – Енергостратегія 2035), у частині реформування вугільної галузі. У 2021 році Міненерго прозвітувало про виконання тільки 4 із 15 запланованих заходів з реалізації I-го етапу

«Реформування енергетичного сектору» (до 2020 року) Енергостратегії 2035, решта 11 заходів перебувала на різних стадіях виконання. Моніторинг і планування Енергостратегії 2035 було припинено після 2020 року, а ключові цілі для II-го та III-го етапів її реалізації, у тому числі для вугільного сектору, не визначались і не деталізувалися, зокрема у програмі розвитку вугільної галузі.

Енергетичною стратегією України на період до 2050 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 373-р (далі – Енергостратегія 2050), передбачено мінімізувати використання вугілля до 2035 року. При цьому не визначено конкретних заходів із реструктуризації вугільної галузі, ресурсів щодо їх виконання. Через нерозроблення Міненерго та неподання на затвердження Уряду плану заходів з реалізації Енергостратегії 2050 темпи реструктуризації вугільної галузі уповільнюються.

3. Аудит засвідчив значні виклики, що супроводжують процес реструктуризації вугільної галузі: фінансові труднощі, незабезпечення потреби в бюджетних асигнуваннях і збройна агресія Російської Федерації. Зазначене вказує на необхідність стратегічних і цілеспрямованих реформ для забезпечення сталої та ефективної реструктуризації галузі.

Оскільки реальний ринок вугільної продукції для державних вугледобувних підприємств протягом двох десятиліть не створено, збитки цих підприємств продовжують відшкодовуватися за рахунок державного бюджету. Залишається невирішеною проблема збуту вугільної продукції державних вугледобувних підприємств за цінами, що нижчі її собівартості.

Незважаючи на численні зміни назв бюджетних програм, бюджетне фінансування, яке насамперед мало на меті проведення комплексної реформи вугільної галузі, щороку планувалось на забезпечення виплат заборгованості із заробітної плати шахтарів. Цілі бюджетної програми «Реструктуризація» – виплата заборгованості із заробітної плати, утримання об'єкта незавершеного будівництва та повернення коштів до резервного фонду держбюджету. Результативні показники прогресу реструктуризації вугільної галузі не визначено.

За бюджетною програмою «Реструктуризація» протягом 2021–2023 років передбачено 9345,9 млн грн бюджетних коштів, що становило лише 33 відс. потреб; за бюджетною програмою за КПКВК 2401070 «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств» (далі – бюджетна програма «Ліквідація шахт») – 2567,8 млн грн (89 відс. потреби). У зв'язку із змінами в державному бюджеті скорочено майже на 50 відс. річне бюджетне фінансування бюджетної програми «Ліквідація шахт», що спричинило відтермінування реалізації запланованих проєктів з ліквідації шахт. Водночас збройна агресія Російської Федерації ще більше ускладнила процес виконання таких проєктів.

У звітах про виконання бюджетної програми за 2021–2022 роки зазначається про негативний вплив від скорочення фінансування та збройної агресії на заплановані заходи з реструктуризації. Невиконані результативні показники свідчать про зволікання з реалізацією проєктів з ліквідації шахт через

неналежний рівень фінансування заходів з ліквідації, а також розроблення обґрунтувань. Через зменшення фінансування своєчасно не завершено заходів з реорганізації шахти № 9 «Нововолинська», що призвело до відтермінування виконання рішень Міненерго і непродуктивних витрат. Процес підготовки до ліквідації шахт «Зарічна» та «Шахти ім. Д. С. Коротченка» є надто тривалим, наслідок – непродуктивні витрати.

4. Аудит виявив системну неефективність, організаційні виклики та недоліки у здійсненні Міністерством стратегічного планування, затвердженні фінансових планів, управлінських призначеннях та механізмах внутрішнього контролю, що створює ризики неефективного управління вугільною галуззю.

Міненерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у вугільно-промисловому комплексі. Міністерство відповідно до визначених йому завдань, зокрема, розробляє нормативно-правові акти та призначає/звільняє керівників підприємств. Для належного виконання повноважень із реструктуризації вугільної галузі Міністерством утворено відповідні підрозділи.

Через дублювання окремих повноважень керівного складу Міністерства (Міністр, заступники Міністра та державний секретар) чітко не визначено відповідальності. Непризначення заступника Міністра з питань діяльності вугільної галузі з 6 грудня 2021 року до 1 липня 2023 року також негативно вплинуло на прийняття ефективних рішень та запровадження належного контролю. Наслідок зазначеного – неналежне виконання завдань і повноважень Міністерства.

Міністерство не забезпечило затвердження стратегічних планів розвитку державних вугледобувних підприємств. Проекти стратегічних планів підприємств або не розглядались, або повертались на доопрацювання, при цьому не здійснювались відповідні заходи контролю. Отже, підприємства працювали без стратегічних документів їх подальшого розвитку.

Несвоєчасне затвердження Міненерго фінансових планів вуглевидобувних підприємств унеможливило здійснення підприємствами низки запланованих витрат у встановлені терміни. Коригування фінансових планів здійснювалося з порушенням Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02 березня 2015 р. № 205, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 березня 2015 р. за № 300/26745, що свідчить про неналежне планування та недостатнє обґрунтування показників.

Керівники вугледобувних підприємств, насамперед тимчасово призначені, неодноразово змінювались, що негативно впливало на стан управління підприємствами. Лише три керівники працювали на постійній основі згідно з укладеними контрактами, в яких визначались обов'язки та показники діяльності.

Міненерго не вживало ефективних заходів для забезпечення внутрішнього контролю та управління ризиками на вугледобувних підприємствах. Через

нездійснення ідентифікації ризиків, оцінки ефективності системи внутрішнього контролю, незатвердження антикорупційної програми виникали ризики неефективної діяльності Міністерства.

Моніторинг діяльності вугледобувних підприємств, фінансове управління та прийняття рішень у Міненерго та на вугледобувних підприємствах здійснювались неефективно. Через недоліки прогнозування, розподілу бюджетних коштів та внутрішнього контролю створено значні ризики погіршення фінансового стану вугледобувних підприємств та неефективності реструктуризації вугільної галузі.

Міненерго збирає техніко-економічні показники, оперативні дані та фінансову інформацію від вугледобувних підприємств. При цьому не застосовуються автоматизовані процеси та процедури, пов'язані з діяльністю Міністерства з реструктуризації вугільної галузі, що унеможливорює якісне оброблення інформації про фінансово-виробничу діяльність вугледобувних підприємств і прийняття ефективних управлінських рішень.

Затверджені наказом Міністерства від 13.06.2017 № 391 Методичні рекомендації щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств для визначення обсягів державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (зі змінами) та наказом від 31.01.2008 № 48 Галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції недосконалі і застарілі. У зазначених Методичних рекомендаціях не визначено механізмів коригування обсягу розподілених бюджетних коштів, механізм розрахунку та коригування прогнозованих техніко-економічних показників не досконалий. Отже, методики потребують оновлення.

Фактичні дані за 2021 рік щодо техніко-економічних показників вугледобувних підприємств не відповідають прогнозованим значенням, що свідчить про неналежне планування та впливає на розподіл бюджетних коштів, встановлено значні відхилення від фактичних сум фінансування, отже, є сумніви щодо точності планування та розподілу Міненерго бюджетних коштів на реструктуризацію.

План заходів щодо зниження підприємствами витрат готової товарної вугільної продукції, спрямований на скорочення витрат і поліпшення виробничих показників, не виконано. Коригування сум бюджетного фінансування на основі фактичних показників не проводились, що знижує цінність інформації для прийняття рішень. Щомісячні звіти про собівартість готової вугільної продукції, які подавалися до Мінфіну, не відповідали встановленій формі та термінам подання, що свідчить про невиконання Міненерго вимог Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 80.

Єдиний моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності, який проводився відповідно до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 09 червня 2007 р. № 832, виявив негативну динаміку фінансово-економічних показників вугледобувних підприємств (одні показники зростали, а інші – знижувались). Зросли чисті фінансові збитки кількох підприємств та дебіторська заборгованість, спостерігалася значна заборгованість із виплати заробітної плати. Встановлено випадки неефективного спрямування ДП «Волиньвугілля» на виплату компенсації за несвоєчасно виплачену заробітну бюджетних коштів, передбачених на погашення заборгованості з виплати заробітної плати, витрати ДП «Львіввугілля» на компенсацію збитків від непрофільних активів та на додатковий персонал.

Внутрішні аудити, проведені у 2021–2023 роках Міненерго, виявили недоліки у виконанні рекомендацій, а також низький рівень їх виконання підприємствами. Контроль Міненерго за дотриманням заходів щодо усунення порушень і недоліків у фінансово-господарській діяльності був неефективним.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики України на реструктуризацію вугільної галузі (далі – Звіт про результати аудиту), затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Президентові України та Раді національної безпеки і оборони України у порядку інформування.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Комітету Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг у порядку інформування.

5. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству енергетики України та рекомендувати:

6.1. Розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Концепції Державної цільової програми реформування вугільної галузі, в якій визначити мету програми, шляхи і засоби розв'язання проблеми реформування вугільної галузі, строки, оцінку очікуваних результатів та необхідні ресурси для її виконання.

6.2. Розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р.

№ 373-р, в якому визначити заходи, ресурси і виконавців, що мають бути задіяні у реформуванні вугільної галузі.

6.3. Вжити заходів щодо запровадження конкурентного ринку вугільної продукції для забезпечення умов вільного та стабільного постачання вугільної продукції, зменшення фінансового навантаження на державний бюджет.

6.4. Розподілити повноваження щодо координації роботи з реструктуризації вугільної галузі між керівним складом Міненерго (Міністр, заступники Міністра, державний секретар), усунувши дублювання.

6.5. Переглянути чинні методичні документи та перелік показників діяльності вугледобувних підприємств і відображення їх витрат, що є підґрунтям для прийняття рішення щодо розподілу, моніторингу використання та коригування коштів, виділених на реструктуризацію, розглянути при цьому питання застосування сучасних автоматизованих інструментів з метою розроблення уніфікованого, прозорого порядку прийняття управлінських рішень на підставі оптимальних обсягів інформації про фінансово-економічні показники діяльності вугледобувних підприємств.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати ДП «Волиньвугілля» та ДП «Львіввугілля» для розгляду та реагування.

8. Оприлюднити Звіт про результати аудиту і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Члену Рахункової палати Ігорю Яремчуку забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Ігоря Яремчука.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА