**Коментар про результати аудиту**

З 30 березня по 28 липня поточного року Північним офісом Державної аудиторської служби України в Чернігівській області проводився державний фінансовий аудит бюджету Ніжинської міської територіальної громади за період з 01.01.2020 по 31.12.2022 року.

Об’єктами аудиту були Ніжинська міська рада та фінансове управління міської ради.

Учасники аудиту: управління освіти, КНП «Ніжинська ЦМЛ ім. Миколи Галицького», КНП «Ніжинський міський пологовий будинок», управління житлово-комунального господарства та будівництва, виконавчий комітет, фінансове управління, управління комунального майна та земельних відносин, управління культури і туризму.

Аудиторське дослідження проводилось з питання: питання: чи існують резерви збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади та покращення стану надання громадянам державних соціальних гарантій?

Згідно аудиторського звіту «упущених вигод доходів або непродуктивних витрат» виявлено на загальну суму 173,8 млн. грн.

Ми детально проаналізували матеріали аудиторського дослідження і підсумкові висновки.

Перший висновок аудиту (Гіпотеза 1) стосується наповнення дохідної частини бюджету і полягає в необхідності «максимального залучення до місцевого бюджету податків та зборів».

1. На основі аналізу рішення міської ради від 8 липня 2015 р. №6-69/2015 «Про затвердження місцевих податків» зі змінами, встановлено, що «Через надання пільг зі сплати податків і зборів міським бюджетом втрачено можливість отримати додаткові надходження на загальну суму 11 634,72 тис. грн.».

Зауважено, що «Ніжинською міською радою надано пільги на сплату земельного податку підприємствам, установам та організаціям, надання яких не передбачене статтею 282 Податкового Кодексу».

Так, на території громади від сплати цього податку звільнені особи з інвалідністю внаслідок війни першої, другої і третьої групи; учасники АТО та члени їх сімей за період перебування в зоні проведення АТО; фізичні особи за земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд; органи місцевого самоврядування, які повністю утримаються за рахунок коштів міського бюджету, органи та підрозділи Державної служби з надзвичайних ситуацій України, Служби безпеки України. Встановлено додаткові пільги зі сплати земельного податку органам державної влади, внутрішніх справ, військовим формуванням.

2. «Встановлення Ніжинською міською радою розміру ставок орендної плати нижче, ніж максимально передбачено законодавством не дозволило отримати додаткові надходження бюджетом Ніжинської міської територіальної громади на загальну суму 51,6 млн. грн.».

Міською радою в залежності від категорії земель і з урахуванням реальних платіжних можливостей громадян встановлені ставки :

- для земель сільськогосподарського призначення, для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), для будівництва та обслуговування будівель закладів освіти, за землі промислового призначення на рівні 3 відсотків від їх нормативної грошової оцінки;

- для будівництва і обслуговування паркінгів та автостоянок, для будівництва та обслуговування будівель ринкової інфраструктури (адміністративних будинків, офісних приміщень та інших будівель громадської забудови, які використовуються для здійснення підприємницької та іншої діяльності, пов’язаної з отриманням прибутку) на рівні 4 відсотків від їх нормативної грошової оцінки;

- для будівництва та обслуговування будівель закладів охорони здоров'я, соціальної допомоги та закладів побутового обслуговування на рівні 5 відсотків від їх нормативної грошової оцінки;

- для будівництва та обслуговування будівель торгівлі, об'єктів туристичної інфраструктури та закладів громадського харчування на рівні 9 відсотків від їх нормативної грошової оцінки.

«Отже, основна частина договорів оренди землі (96,4 % від їх загальної кількості) укладена Ніжинською міською радою із застосуванням орендної ставки нижче, ніж максимально передбачена законодавством (в розмірі 12%, відповідно до вимог п.288.5.2 ПКУ)».

3. застосування заниженої ставки за оренду цілісного майнового комплексу для ТОВ «НіжинТеплоМережі» (3 замість 10) призвело до недоотримання доходів загальним фондом місцевого бюджету за досліджений період розрахунково на загальну суму 15,3 млн. грн.

4. Утворення значних сум недоїмок по податках і зборах з негативною динамікою до зростання призвело до недоотримання доходів Ніжинською громадою на суму 32,1 млн. грн.

В акті відмічено, що «…загальна сума заборгованості по податках та зборах (враховуючи штрафні санкції), що зараховувались до міського бюджету, за досліджений період зросла з 21700,80 тис. грн станом на 01.01.2020 до 32116,20 тис. грн станом на 01.01.2023 або майже в 1,5 рази.

Найбільша сума заборгованості по податках та зборах обліковувались по земельному податку з юридичних осіб, яка за досліджений період зросла в 1,8 рази з 6184,00 тис. грн (станом на 01.01.2020) до 10978,80 тис. грн (станом на 31.12.2022). Другою по величині сумою заборгованості по податкам та зборах є заборгованість з орендної плати землі юридичних осіб, яка за досліджений період зросла в 1,2 рази з 7454,8 тис. грн (станом на 01.01.2020) до 8994,6 тис. грн (станом на 31.12.2022)».

Виникає логічне запитання: якщо при діючих ставках по земельному податку, по орендній платі за землю ми маємо таку заборгованість по платежах до бюджету, то якою вона буде за умови встановлення максимальних ставок?

5. Списання недоїмки по податках і зборах (земельний податок з фізичних осіб, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений фізичними особами, які є власниками об'єктів житлової нерухомості, податок з доходів фізичних осіб, єдиний податок з фізичних осіб) призвело до втрати доходів міським бюджетом на загальну суму 1,7 млн. грн. Причиною списання великого обсягу недоїмки є зміни до податкового законодавства щодо підтримки платників податків в період епідемії COVID-19.

6. Надання лікарських послуг протягом періоду з 01.01.2020 по 31.03.2020 громадянам, які мешкають в інших регіонах України без укладання договорів про передачу міжбюджетних трансфертів на надання медичної допомоги, спричинило додаткове навантаження на місцевий бюджет на загальну суму 3,0 млн. грн., з них: по КНП «Ніжинський Пологовий будинок» в сумі 1,8 млн. грн., по КНП «Ніжинська ЦМЛ» – 1,2 млн. грн.

7. «Встановлення розміру батьківської плати за навчання в початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладах (школах естетичного виховання) міста Ніжин, без врахування граничних норм, визначених законодавством, не дозволило в умовах економічного спаду отримати додатковий дохід спеціального фонду, що створює умови ризику при організації учбового процесу в частині його доступності та безпечності». По даному пункту аудитом обраховано можливий додатковий дохід бюджету в сумі 4,0 млн. грн.

Посилаючись на постанову КМУ від 06.07.1992 № 374 «Про плату за навчання у державних школах естетичного виховання дітей» аудиторами відмічено, що рішеннями Виконавчого комітету встановлені розміри плати за навчання в музичній та хореографічній школах, які значно нижчі за законодавчо визначені. А саме:

- при проведенні навчання на баяні, акордеоні, гітарі, електрогітарі та фортепіано законодавчо визначений граничний розмір батьківської плати на рівні 24,0 % від мінімальної заробітної плати, тобто 1608 грн., а встановлений у громаді на рівні від 2,0 % до 2,4 % (115, 120, 140 грн),

- при проведенні навчання на духових та ударних інструментах, балалайці, скрипки, віолончелі, бандурі, домрі та синтезаторі граничний розмір батьківської плати визначений на рівні 7,0 % (469 грн.) при встановленому рішеннями Виконавчого комітету розмірі плати від 2,0 % до 2,1 % (115, 120 грн.);

- при проведенні навчання в хорових класах та класах сольного співу, образотворчого та художнього відділення законодавчо визначений граничний розмір батьківської плати визначений на рівні 7,0% при встановленому рішеннями Виконавчого комітету розмірі плати від 2,2 % до 2,5 % (120, 150 грн.);

- при проведенні навчання в хореографічному та театральному відділеннях законодавчо визначений граничний розмір батьківської плати визначений на рівні 14,0 % (938 грн.) при встановлені рішеннями Виконавчого комітету розмірі плати від 2,2 % до 2,5 % (170, 250 грн.).

Як наслідок, при встановленні плати за навчання на новий 2023-24 навчальний рік розміри плати були переглянуті і підвищені від 25 до 250%, як з урахуванням вимог Держаудитслужби, так і враховуючи реальну ситуацію з платіжеспроможністю громадян. При цьому навіть підвищена плата за навчання менша за граничну у 3-6,4 рази. Наприклад, для занять у хореографічній школі – у3,1-3,8 рази менша, при навчанні грі на фортепіано у 6,4 рази менша, грі на гітарі у 5,4 рази.

8. Серед інших зазначених в акті аудиту резервів наповнення бюджету – заборгованість по платі за тимчасове користування місцем розташування зовнішнього рекламного засобу (реклами) в сумі 0,2 млн. грн.; несвоєчасне затвердження тарифів на платні послуги для КНП «Ніжинський міський пологовий будинок», що призвело до втрати можливості отримати додаткові доходи в сумі 0,6 млн. грн.

Таким чином, головним ресурсом збільшення доходів бюджету Держаудит вбачає відміну всіх пільг по платежах, встановлення ставок податків, плати за навчання у максимальному згідно законодавства розмірі. Звісно, це значний резерв для нашого бюджету, адже це в цілому 120,1 млн. грн. Однак, шлях до реалізації цієї пропозиції – це непомірне навантаження на всіх без виключення громадян і всіх суб’єктів господарювання.

Другий висновок аудиту (Гіпотеза 2) стосується ресурсів видаткової частини, зокрема видатків, які призвели до «додаткового навантаження на місцевий бюджет» на загальну суму 31,8 млн. грн.

1. На основі аналізу наповнюваності класів у загальноосвітніх закладах, порівнянням середньорозрахункової наповнюваності (у 2020 році 21 учень на клас, у 2021 і 2022 роках по 20 учнів) із максимально можливою (25 учнів), Держаудитслужбою встановлено, що у 2020 - 2021 роках управлінням освіти «зайво сформовано» по 17 додаткових класів, у 2022 році - 19). «…на утримання додаткових класів впродовж 2020-2022 року витрачено коштів місцевого бюджету в загальній сумі 16747,7 тис. грн, що призвело до додаткового навантаження на бюджет Ніжинської міської територіальної громади та не відповідає принципу ефективності та результативності бюджетної системи, визначеному ст. 7 Бюджетного кодексу України.».

2. Заповнення посад в закладах освіти не на повну ставку (посадовий оклад) призвело до неефективного використання бюджетних коштів на сплату єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування на загальну суму 3,2 млн. грн.

3. Укладання управлінням освіти договору з наданням можливості безкоштовного користування комунальними послугами КТВП «Школяр» призвело до додаткових видатків з бюджету Ніжинської міської територіальної громади на загальну суму 0,1 млн. грн.

4. Здійснення управлінням освіти несвоєчасної оплати вартості виконаних робіт ТОВ «Творець» з капітального ремонту ЗОШ № 10 призвело до зайвих витрат коштів з бюджету на загальну суму 0,3 млн. грн.

5. Недосконала система організації харчування в закладах освіти не забезпечує дотримання натуральних норм, забезпечення дітей повноцінним харчуванням та ефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів. В результаті недотримання натуральних норм харчування у дошкільних навчальних закладах дітям не додано продуктів харчування (молока, м’яса, риби, сиру кисломолочного, яєць) на загальну суму 1,1 млн. грн.

6. В пологовому будинку загальна недостатність коштів НСЗУ спричинила недостатнє фінансування видатків на харчування, що призвело до неналежного виконання натуральних норм харчування пацієнтів, які перебували на стаціонарному лікуванні, на загальну суму 1,2 млн. грн.

7. Невикористання управлінням освіти власних приміщень призвело до здійснення зайвих витрат на оплату орендної плати за приміщення НДУ імені Миколи Гоголя для розміщення Ніжинського ліцею НМР при наявності вільних площ та на відшкодування комунальних послуг в сумі 0,8 млн. грн.

8. Використання міською радою коштів на ліквідацію стихійних сміттєзвалищ в сумі 4,5 млн. грн. визнане неефективним, оскільки згідно діючого законодавства сміття зі стихійних звалищ не може вивозитись як звичайне сміття.

Власники або користувачі земельних ділянок, на яких виявлено безхазяйні відходи, зобов’язані у п’яти денний строк повідомити про них місцеві органи влади. Для визначення власника безхазяйних відходів та їх оцінки можуть залучатися правоохоронні органи, відповідні спеціалісти і експерти. З метою запобігання або зменшення обсягів утворення відходів виявлені безхазяйні відходи беруться на облік. Аудиторським дослідженням встановлено, що в період який підлягає аудиту, Управлінням ЖКГ ліквідація стихійних сміттєзвалищ здійснювалась без застосування зазначених процедур.

9. Зауваження аудитслужби по УЖКГ та Б, міській лікарні стосувались також того, що після виготовлення проектно-кошторисної документації на суму 3,9 млн. грн. виконання робіт починається із затримкою, або не починається взагалі, що може в майбутньому призвести до додаткових витрат з бюджету на коригування проектів.

Наступний висновок Держаудитслужби (Гіпотеза № 3) пов’язаний з аналізом стану збереження та реалізації, або використання з метою прибутку, комунального майна (21,9 млн. грн.).

1. На 24 земельні ділянки під будівлями та біля них, які перебувають у комунальній власності громади, не оформлені правовстановлюючі документи. Розрахункова сума можливих втрат активів (земельних ділянок) складає 7,5 млн. грн.

2. Видатки з реконструкції теплових мереж по вул. Червонокозача 5 та реконструкції котельні по вул. Шевченка 109 не передані балансоутримувачам, що призвело до заниження вартості орендованого майна - цілісного майнового комплексу на суму 1,0 млн. грн.

3. Невжиття заходів щодо введення в експлуатацію об’єктів, які експлуатуються, та передачі балансоутримувачу витрат на реконструкцію чи ремонт будівель та споруд створює ризики втрати майна НМТГ на суму 2,1 млн. грн. (міні футбольне поле зі штучним покриттям, дитячі майданчики, деякі лавки та урни, світлофори, дорожні опори).

4. Наявність у власності НМТГ нежитлових приміщень вартістю 2,5 млн. грн, які перебувають в аварійному стані, може призвести до їх втрати в майбутньому та унеможливлює подальше використання вищезазначених приміщень в господарській діяльності НМТГ без проведення ремонтно-будівельних робіт.

5. Невжиття заходів Управлінням ЖКГ щодо проведення інвентаризації та паспортизації об’єктів благоустрою (дитячих та спортивних майданчиків) не дає достовірних даних щодо кількісних і якісних характеристик об’єктів благоустрою, меж розташування дитячих та спортивних майданчиків, які обліковуються на балансі Управління, створює ризики їх незаконного відчуження та може привести до втрати таких об’єктів благоустрою на суму 5,7 млн. грн.

6. У зв’язку з наявністю зовнішніх факторів (процес отримання дозвільних документів та процес введення в експлуатацію рентгенівського апарату), які гальмували введення його в експлуатацію, НСЗУ з 01.10.2020 року до 31.12.2020 припинило фінансування КНП «Ніжинський пологовий будинок» за програмою медичних гарантій, у зв’язку з чим підприємством втрачено можливість отримати дохід від своєї діяльності на загальну суму 3,1 млн. грн. і що в подальшому спричинило додаткове навантаження на бюджет громади.

За результатами аудиторського дослідження Держаудитслужбою розроблені пропозиції міській раді та всім учасникам бюджетного процесу, які стосуються наповнення бюджету громади, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та майна, а також залучення додаткових резервів для збільшення дохідної частини бюджету.

Зокрема, це:

- розгляд аудиторського звіту на засіданні виконавчого комітету, затвердження відповідного Плану заходів щодо реалізації пропозицій;

- підвищення ставок місцевих податків і зборів, перегляд діючих пільг зі сплати податків та зборів;

- перегляд договорів оренди землі в частині підвищення ставок орендної плати за користування земельними ділянками, що належать громаді, відповідно до вимог чинного законодавства;

- оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, які перебувають у комунальній власності;

- відновлення нежитлових приміщень, які перебувають у власності громади та знаходяться в аварійному стані, для подальшої передачі їх в оренду або здійснення реалізації через проведення аукціону;

- проведення претензійно-позовної роботи з розповсюджувачами зовнішньої реклами для забезпечення стягнення плати за тимчасове користування місцем розташування зовнішнього рекламного засобу (реклами) до бюджету;

- перегляд договору оренди цілісного майнового комплексу, укладений з Товариством з обмеженою відповідальністю «НіжинТеплоМережі» з метою збільшення розміру орендної ставки.

Пропозиції управлінню освіти стосувались укладання договірних відносин з КТВП «Школяр» щодо відшкодування комунальних послуг підприємством; формування класів з урахування максимально можливого рівня наповнюваності; затвердження для дошкільних навчальних закладів грошових норм на харчування, максимально забезпечивши дотримання натуральних норм; мінімізації кількості працюючих на умовах неповного робочого часу в закладах освіти.

На рівні управління культури та туризму пропозиція Держаудитслужби стосується встановлення розміру батьківської плати за навчання дітей в школах естетичного виховання з урахуванням граничних розмірів.

Управлінню житлово-комунального господарства та будівництва рекомендовано:

- здійснювати заходи по обліку та вивезенню безхазяйних відходів на території стихійних сміттєзвалищ в межах червоних ліній вулиць міста Ніжина (приватному секторі), у відповідності до вимог Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 №1217;

- провести інвентаризацію та паспортизацію об’єктів благоустрою (дитячих та спортивних майданчиків);

- вжити заходи щодо передачі видатків з реконструкції теплових мереж по вул. Червонокозача 5 та реконструкції котельні по вул. Шевченка 109 у м. Ніжин на баланс Управління комунального майна та земельних відносин, та щодо введення в експлуатацію об’єктів, які використовуються та передачі видатків на реконструкцію чи ремонт будівель (споруд) на баланс юридичних осіб, які є балансоутримувачами таких об’єктів.

14 вересня на засіданні виконавчого комітету було розглянуто результати аудиторського звіту, а також затверджено План заходів для всіх учасників аудиторського дослідження по виконанню всіх пропозицій і рекомендацій, наданих Держаудитслужбою.

\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

Гіпотеза № 4 Держаудиту стосується аналізу стану внутрішнього контролю та аудиту та виявлених недоліків під час проведення ревізії бюджету громади.

1. Зокрема, за даними Держказначейства, учасниками бюджетного процесу допущено порушення встановлених вимог щодо порядку та термінів подання фінансової та бюджетної звітності, недотримання бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, порушення строків надання фінансових зобов’язань у кінці бюджетного періоду, термінів реєстрації бюджетних зобов’язань та подання кошторису, відсутність в обліку органів Казначейства відповідних бюджетних фінансових зобов’язань при наданні платіжного доручення, порушення термінів подання нової картки із зразками підписів та відбитком печатки, недотримання вимог щодо оформлення документів, поданих при реєстрації бюджетних зобов’язань на загальну суму 9,0 млн. грн.

2. У 2020 році з бюджету громади були перераховані субвенції державному бюджету в сумі 276,0 тис. грн. - Ніжинському РВП ГУНП в Чернігівській обл. в сумі 100,0 тис. грн. та Управлінню ДМС у Чернігівській обл. в сумі 176,0 тис. грн. Хоча кошти перераховувались на законних підставах – згідно рішень міської ради і затверджених міських цільових програм, ревізією це визнано порушенням ст. 85 Бюджетного Кодексу України, оскільки на початок місяця перерахування коштів бюджет мав кредиторську заборгованість за захищеними статтями.

Заборгованість станом на 01.04.20 року та 01.08.20 року складала відповідно 27,9 тис. грн. та 22,6 тис. грн. і утворилась у зв’язку із затримкою проведення платежів управлінням Держказначейства.

2. За результатами опрацювання інформації Головного управління ДПС в Чернігівській області Держаудитом встановлено, що Військова частина А4558, яка за основним місцем обліку зареєстрована в Ніжинській міській територіальній громаді, у грудні 2022 року сплатила податок з доходів фізичних осіб до бюджету Лосинівської селищної територіальної громади на суму 504,7 тис. грн.

Фінансовим управлінням було надано запит в/ч А4558 щодо пояснення причин та підстав перерахування у 2022 році податку з доходів фізичних осіб до бюджету Лосинівської територіальної громади. У відповіді військова частина пояснила, що перерахувала ПДФО, керуючись роз’ясненнями Державної податкової служби України від 17.06.2021 № 13713/6/99-00-04-02-01-06, де зазначено, що якщо платник податку (військова частина) має власні та/або орендовані приміщення (будівлі) в різних районах (об’єднаних територіальних громадах), в яких отримують доходи у вигляді грошового забезпечення військовослужбовці, то платник податку зобов’язаний перераховувати податок на доходи фізичних осіб із зазначених доходів до відповідного бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) таких приміщень (неосновне місце обліку) на рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби.

Оскільки підпунктом 41.1.1. пункту 41.1. статті 41 Податкового кодексу України реалізація державної податкової політики є повноваженням центрального податкового органу, а контроль за дотриманням законодавства з питань оподаткування – повноваженням територіальних податкових органів, сплата Військовою частиною А4558 податку з доходів фізичних осіб до бюджету Лосинівської територіальної громади в сумі 504,7 тис. грн. на підставі наданих роз’яснень Державною податковою службою України була обґрунтованою.

3. Аналізуючи стан формування резервного фонду бюджету, було встановлено перевищення його обсягів в порівнянні із визначеним Бюджетним кодексом – не більше 1% від загального обсягу бюджету.

В початкових бюджетах громади на 2020 рік резервний фонд був затверджений в розмірі 1,7% від видатків загального фонду, у 2021 році - 2,8%,

у 2022 році - 1,7%. Загальне перевищення резервного фонду за 3 роки склало 14,4 млн. грн.

Під час розгляду проектів бюджетів на 2020-2022 роки постійною депутатською комісією з питань соціально – економічного розвитку, підприємництва, інвестиційної діяльності, бюджету та фінансів, суми резервного фонду були збільшені з урахуванням очікуваних видатків на фінансування проектів громадського бюджету (бюджету участі) та на інші напрями для проведення в подальшому робіт і фінансуванн проектів, які необхідно було виконати протягом зазначених років по галузях, але по яких на момент затвердження бюджетів не були остаточно визначені і конкретизовані обсяги робіт, у зв’язку з чим неможливо було визначитись з програмною та економічною класифікацією цих видатків для включення їх до бюджету. З метою збалансування доходної і видаткової частин бюджету ці очікувані видатки додавались до резервного фонду.

Протягом кожного бюджетного року обсяг запланованих коштів резервного фонду бюджету зменшувався рішеннями Ніжинської міської ради шляхом перерозподілу на захищені видатки, нагальні поточні та капітальні проекти і потреби.