

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

КИЇВ 2019

За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»

Аналітичний звіт підготовлено **Лідією Гладченко**, к.е.н., доцентом, ключовим експертом ГО "Клуб економістів", та **Оленою Тимченко**, д.е.н., професором кафедри фінансів ДВНЗ "КНЕУ імені Вадима Гетьмана"

Усі права захищені. Жодна частина публікації не може бути відтворена, перекладена, адаптована, збережена в пошуковій системі або передана будь-якою формою або будь-якими засобами без попереднього дозволу від «U-LEAD з Європою».

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
-----------------------	----------

РЕЗЮМЕ.....	7
--------------------	----------

УЗАГАЛЬНЕННЯ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМ, ВИЯВЛЕНИХ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОВЕДЕНИХ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ АУДИТІВ.....	10
--	-----------

1. Проблеми щодо формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання.....	10
2. Проблеми щодо здійснення видатків місцевих бюджетів та підвищення їх ефективності...	15
3. Проблеми у сфері управління активами об'єднаних територіальних громад.....	18
4. Окремі проблеми управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю в громаді.....	20

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АУДИТОРІВ.....	24
--	-----------

1. Рекомендації щодо збільшення дохідної спроможності бюджету.....	24
2. Рекомендації щодо підвищення ефективності управління бюджетними видатками.....	25
3. Рекомендації щодо вдосконалення управління активами ОТГ.....	26
4. Рекомендації щодо окремих питань управління фінансами в ОТГ та організації системи внутрішнього контролю.....	27

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	29
------------------------------------	-----------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	31
--	-----------

ДОДАТКИ.....	33
---------------------	-----------

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

БКУ	Бюджетний кодекс України
Держаудитслужба	Державна аудиторська служба України
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ДПСУ	Державна податкова служба України (раніше - Державна фіскальна служба)
НГО	Нормативна грошова оцінка
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
ПКУ	Податковий кодекс України
ПЦМ	Програмно-цільовий метод
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

ПЕРЕДМОВА

З 2014 року в Україні триває реформа децентралізації, яка є однією із найбільш успішних реформ. Станом на жовтень 2019 року в Україні утворено 848 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), в яких відбулись перші вибори, та в яких проживає майже третина населення України¹. Децентралізація влади передбачає не лише передачу ресурсів органам місцевого самоврядування, а й значної частини повноважень та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти у цій сфері.

Статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування² визначено засади адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. В Україні центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, є Державна аудиторська служба. З 2017 року Державна аудиторська служба почала проводити фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад.

Станом на 1 жовтня 2019 року на офіційному сайті Державної аудиторської служби України³ в публічному доступі оприлюднені аудиторські звіти про проведення державного фінансового аудиту в 42 ОТГ. Якщо протягом 2017 року було здійснено аудит у двох ОТГ Запорізької та Чернівецької областей, то у 2018 році – ще в 16 ОТГ у 8 областях. У 2019 році (станом на 1 жовтня) завершено аудит 24 ОТГ у 15 областях.

Відмітимо, що за період із 2017 до жовтня 2019 року було проведено аудити ОТГ в 17 областях України. У середньому в одній області аудитом охоплено від 1 до 5 ОТГ, з яких найбільше громад (по 5 ОТГ) перевірено в Чернівецькій та Житомирській областях. При цьому за три роки в 7 областях не було перевірено жодної ОТГ – це Вінницька, Кіровоградська, Луганська, Тернопільська, Херсонська, Чернігівська та Київська області.

Перелік ОТГ, в яких було проведено державний фінансовий аудит у 2017-2019 роках, представлено в Додатку 1. Таким чином, кількість ОТГ, які підлягають державному фінансовому аудиту, щороку збільшується, і відповідно до цієї тенденції, можна передбачити, що в наступні роки все більше громад буде включено до плану перевірок Держаудитслужби. Саме тому важливо виявити типові проблеми, які існують в ОТГ у процесі управління фінансами, узагальнити упущені можливості та невикористані вигоди, які виявляються державними аудиторами, а також систематизувати рекомендації щодо вирішення виявлених проблем з метою застосування проєктивних дій щодо удосконалення управління фінансами, запобігання виникненню бюджетних втрат та упущених вигод.

Таким чином, **метою даного аналітичного звіту** є узагальнення висновків аудиторських досліджень, проведених Державною аудиторською службою України, та систематизація типових проблем, що сприятиме прийняттю обґрунтованих рішень органами місцевого самоврядування у сфері управління фінансами в ОТГ.

Для підготовки даного аналітичного звіту було проаналізовано результати державних фінансових аудитів, проведення яких завершилося в 2019 році. Дослідження охопило 70% ОТГ, в яких відбувся аудит у 2019 році, у процесі якого було систематизовано ключові проблеми, характерні для управління місцевими фінансами та активами в ОТГ. Аналіз проводився за аудиторськими звітами Держаудитслужби щодо перевірки 17 ОТГ із 13 областей України, серед яких 2 міські, 4 селищні та 11 сільських громад. У 2018 році зазначені ОТГ увійшли до складу 665 ОТГ, які мають прямі міжбюджетні відносини, і стосовно яких проводився аналіз ключових бюджетних показників⁴ (Додаток 2).

¹ <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>

² https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

³ <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/145191>

⁴ <https://decentralization.gov.ua/news/10649>

З даних додатку 2 видно, що 17 ОТГ, проаналізованих у даному аналітичному звіті, відрізняються:

- за кількістю населення – від 1,9 тис. до 37,3 тис. осіб (зокрема: 5 ОТГ з чисельністю до 5 тис. осіб, 5 ОТГ – з чисельністю від 5 до 10 тис. осіб, 5 ОТГ – з чисельністю від 10 до 15 тис. осіб, а також 2 ОТГ з чисельністю понад 15 тис. осіб);
- за сумою власних доходів на душу населення – від 1079,2 грн у Вільховецькій ОТГ до 14862,1 грн у Шахівській ОТГ;
- за рівнем дотаційності бюджетів – від 5,7% реверсної дотації до 43,4% базової дотації;
- за часткою видатків на утримання апарату управління у власних доходах бюджету (без урахування трансфертів) – від 15,5% до 58,4%.

Таким чином, ОТГ, включені до даного дослідження, розташовані в різних регіонах України, суттєво відрізняються за розмірами та фінансовими показниками. Проте, ці громади мають спільні проблем в управлінні фінансами, які були виявлені Держаудитслужбою при проведенні державних фінансових аудитів. Саме тому систематизовані проблеми та рекомендації щодо їх вирішення будуть корисними для інших ОТГ, які намагаються вдосконалити процес управління в громаді, сприяти досягненню стратегічних цілей розвитку та надавати якісні послуги своїм мешканцям.

РЕЗЮМЕ

В аналітичному звіті в систематизованому вигляді представлено результати державного фінансового аудиту 17 об'єднаних територіальних громад (табл. 1).

Таблиця 1
Громади, аудиторські звіти яких було проаналізовано

Область	ОТГ	Сільська/ селищна / міська ОТГ	Рік створення ОТГ	Період проведення державного фінансового аудиту
Волинська	Смолигівська	сільська	Серпень 2015	01.01.2017-31.11.2018
Донецька	Іллінівська	сільська	Січень 2017	2017-2018, 2019
	Шахівська	сільська	Липень 2015	2016-2018
Житомирська	Коростишівська	міська	Серпень 2016	01.01.2017-2019
Закарпатська	Вільховецька	сільська	Серпень 2015	01.01.2016-30.09.2018
	Полянська	сільська	Вересень 2016	01.01.2016-31.12.2018
Запорізька	Долинська	сільська	Серпень 2016	01.01.2017-31.12.2018
Івано- Франківська	Верхнянська	сільська	Серпень 2015	01.01.2015-31.12.2018
Львівська	Грабовецька	сільська	Грудень 2015	2016-2018
Миколаївська	Олександрівська	селищна	Липень 2016	01.01.2017-31.12.2018
Одеська	Великомихайлівська	селищна	Серпень 2015	01.01.2016-31.10.2019
Полтавська	Клепацівська	сільська	Вересень 2015	01.10.2015-31.12.2018
Сумська	Миколаївська	селищна	Серпень 2016	01.01.2017-28.02.2019
	Бездрицька	сільська	Грудень 2016	01.01.2017-31.12.2018
Хмельницька	Дунаєвецька	міська	Листопад 2015	2016-2018
	Лісовогринівецька	сільська	Серпень 2105	2016-2018
Чернівецька	Глибоцька	селищна	Листопад 2015	01.01.2016-31.12.2018

Аналіз звітів Держаудитслужби та узагальнення їх результатів дозволяє сформулювати певні підсумки, які наведені нижче.

Державний фінансовий аудит проводився Державною аудиторською службою України у плановому порядку на виконання вимог статті 113 Бюджетного кодексу України і Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 року №2939 – XII.

Проведення державного фінансового аудиту відбувається в тісній співпраці з органами місцевого самоврядування, органами Державної податкової служби, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Держгеокадастру, комунальними підприємствами та іншими суб'єктами.

Аудиторські висновки ґрунтуються на аналізі нормативно-правових актів. При цьому проводяться як кабінетні, так і польові дослідження і застосовуються різні методи: правовий аналіз, статистичний аналіз, економічний аналіз, отримання відповідей на запити від установ і організацій, проведення анкетування (старост, фахівців органів місцевого самоврядування, працівників підприємств/ установ, мешканців громади-отримувачів публічних послуг).

Матеріали державного фінансового аудиту ОТГ призначені для керівників та спеціалістів органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених установ і організацій, причетних до складання, розгляду, затвердження, внесення змін та виконання місцевих бюджетів, а також здійснення контролю за повнотою внесення платежів до бюджету, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Крім того, звіти про проведені державні фінансові аудити оприлюднюються на офіційному сайті Держаудитслужби і є загальнодоступними для громадськості, науковців та інших зацікавлених осіб.

У кожному аудиторському звіті зазначається інформація про підстави проведення державного фінансового аудиту, його тривалість, період, за який здійснено аналіз, наводиться загальна характеристика об'єднаної територіальної громади та основні соціальні-економічні показники її розвитку, висвітлюються результати бюджетного аналізу; а також на основі проведеного дослідження висувуються гіпотези аудиту, розкриваються факти на підтвердження цих гіпотез, робляться висновки та надаються пропозиції.

У ході державного фінансового аудиту на основі попередньо проведеного аналізу інформації з відкритих джерел, документів, отриманих від ОТГ, відповідей на запити до органів влади, опитування жителів громади, старост, працівників різних закладів, що знаходяться на території ОТГ, державні аудитори формулюють **гіпотези** – професійні судження (припущення) державного аудитора щодо причини виникнення та існування проблем, упущень і недоліків, порушень, ризиків, які негативно впливають (можуть вплинути) на доходи і видатки бюджету, бюджетні програми, а також фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання.

Аналіз звітів про проведення державного фінансового аудиту досліджуваних ОТГ показав, що кількість гіпотез, які були висунуті аудитором, коливається від 3 до 11 (у Додатку 3 систематизовано всі гіпотези, висунуті аудитором в досліджуваних 17 ОТГ) На підтвердження гіпотез (професійних суджень) в аудиторському звіті наводяться факти, на підставі яких дана гіпотеза була сформульована.

Проведений аналіз дав змогу встановити типові проблеми в управлінні публічними фінансами в об'єднаних територіальних громадах, що були виявлені державними аудитором:

- неефективне управління земельними ресурсами громади, а саме:
 - (1) відсутність в громадах належного обліку земель у розрізі власників/ користувачів, цільового призначення, видів діяльності;
 - (2) застаріла нормативна грошова оцінка земель;
 - (3) невикористання наявних земель, що знаходяться в комунальній власності;
 - (4) відсутність контролю за виконанням договорів оренди землі;
 - (5) не проведення перегляду умов договорів оренди землі;
- неефективне управління комунальним майном: комунальне майно простоє (не здається в оренду і не виставляється на продаж);
- неефективне управління доходами бюджету громади, а саме:
 - (1) використання низьких ставок земельного податку та орендної плати;
 - (2) наявність заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати за землю;
 - (3) неповна реалізація фіскального потенціалу податку на майно, відмінного від земельної ділянки, з причини відсутності доступу до Державного реєстру речових прав;
 - (4) втрати надходжень ПДФО, що зумовлене двома основними причинами:
 - неофіційною зайнятістю;
 - сплатою ПДФО за місцем реєстрації головного підприємства, а не за місцем фактичного знаходження суб'єктів господарювання, які є підрозділами/ філіями інших підприємств і провадять діяльність на території ОТГ;
- неефективне управління видатками бюджету, а саме:
 - (1) витрати ресурсів на оплату комунальних послуг окремих суб'єктів господарювання;

- (2) постійне дотування комунальних підприємств і невжиття заходів для досягнення принаймні точки беззбитковості, що не сприяє покращенню фінансово стану комунального господарства і якісному наданню послуг;
- (3) нераціональні витрати у зв'язку з неоптимізованою мережею закладів освіти і культури. Ці витрати пов'язані передусім з оплатою праці та утриманням закладів зі значним недовикористанням їх потужностей;
- (4) недостатній обсяг бюджетного фінансування закладів соціальної сфери, що не дає змогу покращити стан приміщень, придбати комп'ютерну техніку і обладнання тощо;
- (5) неможливість з різних причин освоїти кошти наданих міжбюджетних трансфертів, що призводить до неефективного їх витрачання та необхідності повернення окремих невикористаних трансфертів до державного бюджету;
- відсутність належно визначених результативних показників бюджетних програм, що призводить до неможливості оцінки їх виконання та ефективності витрачання коштів бюджету;
- відсутність підрозділів внутрішнього аудиту, що суттєво знижує якість управління публічними фінансами.

УЗАГАЛЬНЕННЯ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМ, ВИЯВЛЕНИХ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОВЕДЕНИХ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ АУДИТІВ ОТГ

1. Проблеми щодо формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання

Основним інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції, а територіальні громади задовольняють потреби свого розвитку, є бюджет ОТГ. Тому центральна увага в аудиторських звітах приділена питанням та проблемам формування дохідної частини місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання.

Ключові проблеми та ускладнення стосовно формування бюджетних доходів пов'язані з недоліками управління земельними ресурсами і комунальним майном, а також встановленням і справлянням податкових платежів, зокрема:

- 1** Частина земельних ділянок, що знаходяться в комунальній власності громади, не використовується. Це призводить до втрати бюджетом можливих доходів, передусім від орендної плати і земельного податку.

На практиці земельні ділянки, які офіційно не використовуються, самовільно захоплюються для здійснення господарської діяльності. Поширеною є практика використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів. У результаті відбувається безоплатне використання землі (не сплачується орендна плата).

Державні аудитори вказують, що ОМС не вживають належних заходів та дій для вирішення проблеми. Зокрема, вони, як власники земельних ділянок, можуть звернутись до державного органу, до функцій якої входить контроль за використанням та охороною земель, або ж безпосередньо до суду щодо зобов'язання користувача укласти договір оренди земельної ділянки або ж припинення користування нею.

Примітка. Відповідно до статті 526 Цивільного кодексу України зобов'язання має виконуватися належним чином відповідно до умов договору та вимог Кодексу. Тобто, ОМС мають право звертатися до суду для стягнення заборгованості та/або розірвання договору оренди земельної ділянки у випадку систематичного порушення умов договору оренди земельної ділянки, у тому числі несвоєчасної сплати орендних платежів.

- 2** Ускладнення та недоліки, зумовлені застосуванням нормативної грошової оцінки земельних ділянок, що негативно впливають на надходження до бюджету земельного податку та орендної плати за землю.

Згідно із статтею 18 Закону України «Про оцінку земель», нормативно-грошова оцінка землі має проводитись кожні 5-7 років. Однак, зазначені терміни в громадах не дотримуються, що знижує фінансовий потенціал використання земельних ресурсів як джерела власних доходів ОТГ. У більшості договорів оренди землі застосовується застаріла НГО.

Державні аудитори зазначають випадки, коли НГО оновлена, але умови договорів оренди не переглянуті у зв'язку з новою НГО.

Крім того, як показують висновки аудиторів, в договорах оренди можуть застосовувати занижену НГО при розрахунку орендної плати.

Зниження НГО може бути результатом рішень, ухвалених на загальнодержавному рівні. Так, у зв'язку із застосуванням Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.11.2016

№ 489, вартість земельних ділянок оздоровчого призначення, починаючи із 2017 року, зменшилась в порівнянні до вартості землі оздоровчого призначення до 2017 року.



ЦІКАВІ ФАКТИ

Діюча НГО землі с. Поляна, площа якої становить 470 га, затверджена 08.10.2015 року. Відповідно до неї середня (базова) вартість 1 кв.м. — 61,23 грн./ кв.м. У порівнянні з попередньою нормативною грошовою оцінкою, затвердженою в 2010 році, базова вартість 1 кв.м. с. Поляна за 5 років збільшилась на 67% (з 36,76 грн./ кв.м.). У зв'язку із застосуванням нового Порядку НГО земель населених пунктів, затвердженого наказом Мінагрополітики та продовольства України від 25.11.2016 № 489, вартість земельних ділянок оздоровчого призначення, починаючи із 2017 року, зменшилась в порівнянні з вартістю землі оздоровчого призначення до 2017 року.

Загалом, внаслідок оновлення НГО землі в с. Поляна вартість земельних ділянок, зданих в оренду по укладеним договорам оренди площею 10,4 га, зменшилась в середньому на 43% (на 6907,48 тис.грн.) у порівнянні з попередньою грошовою оцінкою. У разі переукладання договорів оренди землі із застосуванням оновленої НГО землі, надходження до місцевого бюджету плати за землю зменшаться. Зокрема, орендна плата за використання 10,4 га зменшиться розрахунково на 690,7 тис.грн.

Державні аудитори радять громаді ініціювати отримання для населеного пункту статусу курортної зони, щоб запобігти втраті доходів бюджету від зміни НГО. Однак остаточне вирішення питання не залежить від ОМС.

3

Використання низьких ставок орендної плати земельного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що знижує фіскальну спроможність місцевих бюджетів.

Звичайною практикою багатьох громад, в яких було проведено державний аудит, є ухвалення рішень про застосування ставок орендної плати та податків на землю і нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на мінімальному рівні або меншому від граничного рівня ставок, встановленого Податковим кодексом України.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Зауваження аудиторів, як правило, супроводжуються розрахунками, скільки могло б надійти коштів до бюджету за умови застосування максимальних ставок. Тобто, на думку аудиторів, встановлення ставок місцевих податків нижче гранично допустимих у будь-якому випадку означає, що ОТГ не використовує усіх резервів залучення власних коштів. Ми вважаємо, що:

- 1) встановлення граничних ставок автоматично не означає, що податки за такими ставками будуть сплачені;
- 2) встановлення ставок місцевих податків та зборів нижче граничного рівня – це право громади. І якщо таке рішення приймається з урахуванням спроможності мешканців громади сплачувати податки, то воно є правильним.

Проте має бути здійснено обґрунтування рішень громади з встановлення ставок місцевих податків та зборів. Це дозволить найкраще врахувати інтереси розвитку громади і дасть змогу уникнути подібних зауважень з боку аудиторів.

Низькі ставки орендної плати можуть бути результатом порушення правил їх застосування.



ЦІКАВІ ФАКТИ

В ОТГ оренда комунального майна ВАТ «Державний ощадний банк» визначена на рівні 1 грн.

Проте згідно з п. 3 Додатку 2 Методики № 786 та п. 3 Додатку 2 Методики № 336 орендна ставка приміщень для розміщення фінансових установ, ломбардів, бірж, брокерських, дилерських маклерських, ріелторських контор (агентств нерухомості), банкоматів становить 30% від вартості майна.

Оскільки ВАТ „Державний ощадний банк” не є бюджетною установою та не підпадає під жоден з об’єктів, визначених пунктом 10 Методики, щодо яких розмір річної орендної плати становить 1 грн., розмір орендної плати для вищевказаного приміщення, як для фінансової установи, згідно з Методикою мав би становити 30% вартості майна.

Одна із пропозицій державних аудиторів полягала у застосуванні ОМС диференційованого підходу до встановлення ставок орендної плати. Наприклад, більш високу ставку доцільно використовувати для майна/ землі під об’єктами, що використовуються для комерційних цілей.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

ОМС доцільно готувати обґрунтування до ухвалення рішення про застосування ставок земельного податку, податку на майно відмінне від земельної ділянки, орендної плати із розрахунками фінансових наслідків для бюджету від альтернативних варіантів рішень.

4 Бюджет недоотримує доходи внаслідок неефективного управління комунальним майном.

В ОТГ наявне комунальне майно, яке не використовується. У випадку, коли ОМС не вживають заходи щодо здачі майна в оренду чи його реалізації, бюджет не отримує усі можливі доходи. Неналежне управління комунальним майном може бути зумовлене відсутністю інвентаризації і повного переліку об’єктів комунальної власності, а також відсутністю попиту на об’єкти, що не використовуються чи знаходяться у такому стані, який унеможлиблює їх експлуатацію.

За результатами державних аудитів встановлені факти, коли комунальне майно використовується без встановлення ставок орендної плати. Крім того, існують випадки, коли ставки встановлені, але договори належним чином не виконуються і орендна плата не сплачується. Це свідчить про неефективність контролю з боку ОМС та/ або невжиття заходів щодо стягнення заборгованості.

Приклад. Державні аудитори зауважують, що через зволікання органів місцевого самоврядування та невжиття відповідних заходів щодо відчуження чи здачі в оренду об’єктів комунальної власності, що не використовуються, місцевим бюджетом упущено можливість залучення доходів. Зокрема, серед таких об’єктів зазначаються: адміністративний будинок (мансардне приміщення – 107 кв.м.), будівля «старої пошти» – 90 кв.м. За умови здачі в оренду зазначених об’єктів, до бюджету ОТГ у 2017-2018 роках, за розрахунками аудиторів, додатково могло б надійти доходів щонайменше на суму 160,75 тис. гривень.

5 Бюджети ОТГ втрачають значні ресурси через недоотримання сум ПДФО.

Існує дві головні причини зменшення надходжень від ПДФО порівняно з потенційно можливими.

По-перше, неофіційна зайнятість населення і відповідно несплата ПДФО. Держаудитслужба звертає увагу, що уповноважені особи громади не ініціювали перед територіальним контролюючим органом питання щодо проведення передбачених законодавством заходів контролю.

Крім того, ОМС могли б вплинути на ситуацію через заслуховування керівників підприємств на засіданнях постійно діючих комісій місцевої ради, а також включення зазначеного питання до порядку денного виконавчого комітету. Держаудитслужба посиляється на Положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 18), яким визначено, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. Підпункт 1 пункту «б» ст. 28 надає право органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності.

По-друге, сплата податку суб'єктами господарювання за місцем реєстрації юридичної особи / головного офісу, а не за фактичним місцем провадження діяльності.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

ПДФО – це загальнодержавний податок. У випадку ПДФО з найманих працівників, роботодавець виконує свій обов'язок перед державою щодо перерахування сум податку до бюджету. Законодавство передбачає сплату податку за місцем обліку платника, яке у випадку із структурними підрозділами підприємств може не співпадати з місцем фактичного розташування суб'єкта господарювання. При цьому ОТГ не являється органом податкового контролю, і не має важелів впливу на підприємства-платники ПДФО, окрім переконання. Таким чином, бюджети ОТГ можуть втрачати одне з найбільш важливих джерел доходів. Урегулювання цієї проблеми потребує узгодження положень БКУ, ПКУ, а також Господарського кодексу.

6 ОМС не використовують вповні фіскальний потенціал єдиного податку.

Недостатнє проведення роботи щодо встановлення ставок єдиного податку в граничних межах, визначених ПКУ від 02.12.2010 № 2755-VI, призводить до недоотримання доходів і обмежує фінансові можливості органу місцевого самоврядування при задоволенні потреб громади.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

З висновків державних аудиторів випливає, що громада має встановлювати лише максимальні ставки місцевих податків, бо в іншому випадку це оцінюється як втрати бюджету. Проте відповідно до чинного законодавства ОМС має право самостійно вирішувати, яку саме ставку визначити в межах встановлених законодавством норм.

7 Інші упущені в ОТГ можливості, які могли б зміцнити бюджетні доходи.

- ОМС не приймають рішення про розміщення залишку бюджетних коштів, які не підлягають вилученню і утворилися внаслідок перевиконання бюджету, на депозитних рахунках.
- Місцеві органи не проводять роботу щодо зменшення заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати.
- Платники податків, щодо яких прийнято судові рішення про визнання юридичної особи банкрутом і розпочато ліквідаційну процедуру, не сплачують платежі за землю.

Приклад. В одній із досліджуваних ОТГ кожного року до спеціального фонду бюджету надходить значна сума екологічного податку (2017 рік - 1680,7 тис. грн, 2018 рік - 3749,5 тис. гривень). При цьому суми отриманого екологічного податку протягом 2017-2018 років майже не використовувалися, що призвело до їх накопичення. Проте в зазначені роки ці кошти також не розміщувалися на депозитних рахунках у банках, тоді як можливо було додатково отримати до загального фонду бюджету проценти за користування вкладом. Відповідне питання сільською радою не розглядалося, рішення не приймалося.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

У чинному законодавстві немає прямої норми, яка б зобов'язувала платника під час ліквідаційної процедури сплачувати податки. Платник має лише погасити податкову заборгованість, яка утворилася на момент ініціювання справи про банкрутство.

- Фізичні особи не оформляють право власності на нерухомість, що призводить до несплати податку на майно відмінне від земельної ділянки.
- Місцеві органи не реалізують своє право встановлювати місцеві податки і збори, а також плату за користування мисливськими угіддями.



ЦІКАВІ ФАКТИ

Під час аудиту Полянської сільської ОТГ Закарпатської області, де розміщені відомі та популярні курортні санаторно-оздоровчі та туристичні об'єкти, державними аудиторami було висловлене зауваження про необхідність встановлення збору за місця для припаркування автотранспорту, оскільки їх платниками будуть не лише жителі громади, а й особи, що прибувають у дану місцевість.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Зазначене зауваження дійсно є слушним для тих ОТГ, на території яких знаходяться санаторії, будинки відпочинку, пансіонати тощо, і автомобілі можуть перебувати на території громади під час відпочинку громадян. Проте загалом для сільських ОТГ навряд чи є можливим забезпечити належно організовані місця для припаркування автотранспорту, зважаючи на той факт, що мають бути дотримані унормовані вимоги щодо характеристик доріг.

- В ОТГ не використовуються максимально можливі ставки пайової участі в розвитку інфраструктури, як це передбачено законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про регулювання містобудівної діяльності».
- Місцеві органи не встановлюють плату за надані населенню послуги. Так, у деяких ОТГ не справляється плата за централізований збір твердих побутових відходів; не затверджується плата за послуги, що надаються закладами культури.
- ОМС не проводять роботу щодо відшкодування окремих витрат. Зокрема, не забезпечується відшкодування вартості спожитих комунальних послуг громадськими організаціями та закладами, що орендують комунальне майно; відшкодування витрат на навчання дітей, які не проживають на території громад.
- В ОТГ не проводиться претензійно-позовна робота з економічно неактивними суб'єктами, що мають податковий борг.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Місцеві органи влади не уповноважені стягувати податковий борг. Ця функція закріплена виключно за контролюючими органами. До цього слід додати, що громади не володіють інформацією про податкову заборгованість у розрізі платників в оперативному режимі, щоб мати можливість впливати на поведінку неплатників. Комунікація між ОМС та органами ДПС в частині обміну інформацією потребує вдосконалення⁵.

2. Проблеми щодо здійснення видатків місцевих бюджетів та підвищення їх ефективності

Видатки бюджету ОТГ забезпечують задоволення соціальних та економічних потреб розвитку громади. Від них залежить рівень надання соціальних послуг, вони визначають стан інфраструктури, місцевих доріг, збереження довкілля, благоустрій тощо. Розвиток усіх населених пунктів, які входять до ОТГ, якість життя людей і задоволення жителів громади діяльністю ОМС значною мірою залежить від результатів використання коштів бюджету.

Ключові проблеми стосовно видатків бюджетів ОТГ пов'язані з недоліками управління мережею закладів освіти і культури, а також комунальними підприємствами, нераціональними видатками на управління, неналежним використанням міжбюджетних трансфертів, непродуктивним витрачанням бюджетних коштів.

1 Неоптимізована мережа закладів освіти і культури призводить до додаткового навантаження на бюджет.

За результатами державних фінансових аудитів було виявлено, що в більшості проаналізованих ОТГ існує нераціональне використання потужностей закладів освіти. Наявність малокомплектних закладів дошкільної та загальної освіти, низький рівень наповнюваності класів призводить до додаткового навантаження на видаткову частину бюджету. Передусім це позначається на витратах на оплату праці, а також на оплату комунальних послуг.

Також є випадки неповного використання потужностей розгалуженої мережі бібліотек. На фоні зменшення кількості читачів, ОМС продовжують їх фінансувати в тих самих обсягах.

Пропозиції державних аудиторів. Аудитори пропонують провести оптимізацію мережі бібліотек через передачу бібліотечного фонду до будинків культури та надання послуг з бібліотечного обслуговування населення сільськими клубами (без окремих доплат персоналу), або шляхом надання послуг дистанційного обслуговування засобами телекомунікації, пересувних бібліотек. Це дасть змогу заощадити бюджетні кошти на оплату праці та утримання закладів.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Зважаючи на низький рівень оплати персоналу будинків культури та сільських клубів, навряд чи доцільно економити на цьому кошти, беручи до уваги додаткові функціональні обов'язки, які їм доведеться виконувати у зв'язку із передачею бібліотечного фонду. Проте, якщо передача бібліотечних фондів матиме лише формальний характер, і бібліотеки не працюватимуть на повну потужність з причини низького рівня відвідування читачами,

⁵ https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf

надання доплат за бібліотечне обслуговування навряд чи доцільне. Доцільність здійснення тих чи інших видатків, а також утримання установ, у тому числі соціальної інфраструктури, вимагає проведення глибокого аналізу користувачів послуг та врахування гендерно-орієнтованого бюджетування в бюджетному процесі.

2 Нераціональні видатки на утримання органів місцевого самоврядування.

Державні аудитори встановили, що поширеною є практика тривалої (більше 1 року) неукомплектованості вакантних посад апарату управління в ОТГ. В окремих випадках їх частка становить 40-50%. При цьому конкурс на заміщення вакантних посад не проводиться, а витрати на оплату праці на відповідний бюджетний рік надалі плануються. Це призводить до зайвих витрат на оплату праці, оскільки кошти, які були заплановані в кошторисі з урахуванням вакантних посад, фактично використовуються для додаткових виплат наявним працівникам у зв'язку з виконанням ними частини повноважень, що припадають на вакантні посади.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Тривала неукомплектованість вакантних посад може бути результатом відсутності належного кадрового потенціалу. Крім того, надзвичайно низький рівень оплати праці некерівних посад в бюджетному секторі підштовхує до бажання скористатися будь-якою можливістю підвищення оплати праці.

В аудиторських звітах виявлено факти:

- зростаючої динаміки видатків на виплату премій апарату управління, суттєвого перевищення премій зазначеної категорії працівників над преміями інших категорій працівників;
- регулярних щомісячних виплат премій апарату управління та виплати премій решті працівників лише час від часу, як правило перед професійними святами;
- необґрунтованого розподілу премій;
- порушення затверджених керівництвом громади норм та документів, що регламентують порядок виплати премій.

Державні аудитори також зазначають факти завищення посадових окладів працівників місцевої ради та її виконавчих органів.

Пронераціональне використання коштів на управління також свідчить витрачання коштів на оплату робіт за цивільно-правовими договорами, які можуть виконуватися штатними працівниками, що вже пройшли відповідний інструктаж і мають необхідні знання.

3 Додаткові витрати бюджету, зумовлені недоліками в управлінні комунальними підприємствами

У зв'язку з неефективним управлінням комунальним майном бюджету ОТГ несуть додаткові витрати. Про це свідчать такі факти:

- не встановлена плата за послуги, що надаються комунальними підприємствами;

- тарифи встановлені на рівні нижче від собівартості;
- не здійснюється перегляд тарифів;
- не з усіма споживачами послуг комунальних підприємств укладено договори на обслуговування;
- постійне дотування комунальних підприємств, яке не призводить до покращення їх фінансового стану;
- в одній із ОТГ бюджет ніс витрати на сплату орендної плати за розташування ЦНАП в орендованому приміщенні, за наявності можливості розмістити дану установу в приміщенні, що належить органу місцевого самоврядування.

4 Неналежне використання міжбюджетних трансфертів.

ОМС не використовують у повному обсязі субвенції (освітню субвенцію, медичну, на розвиток інфраструктури, на соціально-економічний розвиток). Аудитори вказують, що головною причиною залишку невикористаних субвенцій на кінець року є те, що кошти субвенції були розподілені розпорядженнями КМУ в кінці кожного бюджетного року та фактично надійшли в останніх числах грудня кожного звітного року, що не дало можливості їх використати в повному обсязі.

Місцева влада не використовує можливості відшкодування витрат за рахунок міжбюджетних трансфертів. Наприклад, є випадки, коли у зв'язку зі зміною підпорядкування бюджетної установи орган місцевого самоврядування не проводив жодних дій щодо забезпечення надходжень міжбюджетних трансфертів з бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць для відшкодування цих витрат.

Приклад. З 01.04.2017 відбулося прийняття закладів культури від районної державної адміністрації до ОТГ. Протягом 2017 року працівникам культури надавалися щорічні відпустки та розрахунок відпускних проводився не з дати переведення працівників, а за весь період роботи в 2016 – 2017 роках. Місцева рада в ОТГ не зверталася до відділу культури районної державної адміністрації, якому раніше підпорядковувалися заклади культури, щодо відшкодування витрат нарахованої та виплаченої зарплати за період відпустки працівникам культури за період роботи у відділі культури. В результаті втрати бюджету громади склали 621,82 тис. грн.

5 Здійснення непродуктивних витрат.

У ході проведення державних фінансових аудитів було встановлено факти значних непродуктивних витрат, зумовлених оплатою послуг на виготовлення проектно-кошторисної документації та проведення експертизи без подальшого використання цієї документації. Крім того, в громадах є випадки будівництва об'єктів інфраструктури, цехів, придбання обладнання, які в подальшому не використовуються. Отже, це є свідченням непродуктивних витрат бюджетних ресурсів.

6 Інші недоліки, які призводять до збільшення бюджетних видатків.

- Завищення вартості будівельних та ремонтних робіт.
- Недоліки при здійсненні державних закупівель. ОМС укладають значну кількість прямих договорів без застосування електронної системи закупівель. Також при проведенні закупівель розпорядники коштів не застосовують максимальний крок пониження ціни при проведенні відкритих торгів у розмірі 3%.
- Відсутність документів, які належним чином підтверджують списання витрат. Так, серед найбільших порушень цього виду - списання без підтверджуючих документів паливно-

мастильних матеріалів.

- Недонарахування відпускних працівникам місцевої ради, що призводить до недонарахування єдиного соціального внеску.

3. Проблеми у сфері управління активами об'єднаних територіальних громад

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальної громади.

Неналежне управління активами – майном і земельними ресурсами, що знаходяться в комунальній власності, коштами місцевого бюджету – призводить до недоотримання (втрат) бюджетних доходів, необґрунтованого збільшення витрат бюджету, зниження вартості активів і втрати самих активів.

За результатами аналізу аудиторських звітів Держаудитслужби можна виділити такі найсуттєвіші недоліки в управлінні активами в ОТГ:

- Не завершено передачу земель з державної у комунальну власність.
- Не проведена інвентаризація земель громади.
- Немає належного обліку земель у громадах, на що негативно впливає, зокрема, відсутність державної статистичної звітності щодо наявності земель з розподілом їх за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності.

Висновок державних аудиторів. На здійснення самоврядного контролю за охороною та використанням земель негативно впливає відсутність статистичної звітності щодо обліку земель та розподіл їх за власниками та землекористувачами. Так, відповідно до наказу Державної служби статистики України від 19.08.2015 №190 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державного комітету статистики України від 05.11.1998 р. №377 «Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем)» на даний час державна статистична звітність щодо наявності земель та розподіл їх за власниками землі землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності не складається. Останній раз статистична звітність надавалася станом на 01.01.2016 р.

- Державними аудиторами встановлені факти розбіжності щодо площ наявних земель резерву і запасу за даними ОТГ і реєстрами Держгеокадастру.
- Проблема взаємодії з Держгеокадастром. Зокрема, органи Держгеокадастру не надали пояснень на офіційні звернення ОТГ, які були надіслані під час проведення державного фінансового аудиту, з питань розбіжності в даних щодо площ наявних земель.
- Несвоєчасно проводиться оновлення нормативної грошової оцінки землі в ОТГ.
- Самовільне використання сільськогосподарськими підприємствами земель під розпроектованими дорогами на землях пайового фонду без правовстановлюючих документів, які фактично використовуються суб'єктами господарювання як рілля для ведення сільськогосподарського виробництва.
- Місцеві ради не володіють повною інформацією про наявність у платників нерухомого майна, усі зареєстровані договори оренди, терміни їх дії, додаткові угоди. Відсутність Переліку об'єктів комунальної власності ставить під сумнів повноту обліку об'єктів нерухомості в громаді.
- Несвоєчасне переоформлення договорів оренди.
- Зволікання з оформленням права власності на земельні ділянки.

- ОМС своєчасно не приймають рішення про використання (здачу в оренду, продаж) комунального майна, яке не експлуатується.
- Наявні факти, коли об'єкти, що мають 100-відсотковий рівень будівельної готовності, не введені в експлуатацію.
- Постійне виділення коштів з бюджетів ОТГ на утримання (покриття поточних витрат) комунальних підприємств без оцінки ефективності діяльності таких підприємств.
- Виділення коштів з місцевого бюджету для комунальних підприємств без затвердження програм, а отже без визначення цілей, мети, відповідальних виконавців цих програм.



ЦІКАВІ ФАКТИ

Основним плановим документом діяльності комунальних підприємств є фінансовий план. В одній із досліджуваних ОТГ фінансовий план комунального підприємства на 2019 рік був складений директором підприємства, проте затвердження та звітування перед органом управління вказаний документ не проходив. У ході проведення аудиту встановлено, що за юридичною адресою комунальне підприємство своєї діяльності не здійснює. Станом на момент проведення аудиту, підприємство нерухомого майна на обліку фактично не має, облік основних засобів не ведеться, щорічна інвентаризація жодного разу не проводилась. При цьому, штатний розпис підприємства затверджено в кількості 15 одиниць з місячним фондом оплати праці 96770,00 гривень. Згідно з наявною фінансовою звітністю за 2017 рік чистий збиток підприємства станом на 01.01.2018 склав 134,5 тис. грн. та станом на 01.01.2019 – 113,4 тис. грн. Будь-які документи (фінансова звітність, документи бухгалтерського обліку, тощо) на підприємстві відсутні.

Згідно з наданим фінансовим звітом за 2018 рік, первісна вартість основних засобів підприємства станом на 31.12.2018 складає 3 169,5 тис. гривень. Згідно з даними балансу, станом на 01.01.2018 року, на підприємстві рахувалась дебіторська заборгованість в сумі 180,0 тис. грн. за продукцію, товари, роботи і послуги, строк позовної давності якої минув (і яку списано) та по якій не вжито передбачених законодавством заходів для її стягнення.

Крім того, згідно з рішенням сесії місцевої ради від комунальному підприємству виділено капітальні трансферти в сумі 150,0 тис.грн. для поповнення статутного фонду. Однак, будь-яких документів про фактичне використання вказаних коштів до аудиту не надано. При цьому, відповідно до статуту комунального підприємства та реєстраційних даних, статутний капітал підприємства складає 0,00 гривень.

- Відсутність контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств комунальної форми власності.
- Незадовільний стан доріг.
- Недостатність коштів для модернізації соціальної інфраструктури, що не сприяє наданню якісних послуг населенню.



ЦІКАВІ ФАКТИ

В ОТГ існує значний перелік проблем у сфері соціально-економічного розвитку, які потребують першочергового вирішення, про що зазначено в Програмі та Плані соціально-економічного розвитку громади (зокрема, 1/3 частина комунальних доріг на території громади потребують поточного або капітального ремонту, матеріально-технічна база закладів освіти застаріла та знаходиться у незадовільному стані, тощо). Проте, при внесенні змін до них було збільшено або додано обсяг фінансування на

непершочергові заходи, а саме:

- придбання легкового автомобіля для потреб сільської ради на суму 500,0 тис. грн;
- капітальний ремонт гаражу сільської ради на суму майже 700 тис. грн;
- капітальний ремонт фасаду приміщення сільської ради на суму 299,1 тис. грн;
- капітальний ремонт приміщення сільської ради – 231,0 тис. грн;
- реконструкція з благоустроєм території березового скверу на понад 800 тис.грн.

Отже, невідповідність ухвалених бюджетних рішень пріоритетам соціально-економічного розвитку громади, відсутність економічного обґрунтування та вартісного вираження заходів, перешкоджає досягненню в повному обсязі визначеної мети розвитку громади, а також свідчить про відсутність системного та комплексного підходу до подальшого розвитку громади, ефективного використання її потенціалу тощо.

Жодна із аналізованих Держаудитслужбою галузей – освіта, охорона здоров'я, культура – не забезпечувалася коштами в повному обсязі, що не сприяло задоволенню потреби мешканців в якісних соціальних послугах. В основному кошти використовуються на оплату праці. Немає достатніх ресурсів для проведення капітальних ремонтів, будівництва внутрішніх туалетів, пандусів тощо, придбання комп'ютерів, обладнання і покращення матеріально-технічного стану загалом. Відсутні такі об'єкти навчальних закладів як спортивний зал, майстерні.



ЦІКАВІ ФАКТИ

Аудиторами було встановлено неефективне використання бюджетних коштів внаслідок незавершеної оптимізації навчальних закладів. Про перше, не було досягнуто розрахований економічний ефект від оптимізації навчальних закладів, за період з 01.09.2018 по 31.12.2018, в сумі 802 094,88 грн. По-друге, були витрачені кошти бюджету на придбання шкільного автобуса, який фактично не використовувався для перевезення дітей, що призвело до непродуктивних витрат, відповідно, державних коштів в сумі – 1257,9 тис грн., коштів сільського бюджету – 539,1 тис.грн.

4. Окремі проблеми управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю в громаді

У досліджуваних звітах про державні фінансові аудити виявлено окремі проблеми, які стосуються планування бюджетних доходів, планування та виконання місцевих програм, застосування ПЦМ у бюджетному процесі, а також організації внутрішнього фінансового контролю в ОТГ та його ефективності.

Планування бюджетних доходів

Якість бюджетного планування безпосередньо впливає на загальний цикл управління місцевими фінансами, оскільки виступає його основою. Під час складання проекту бюджету виявляються усі можливі джерела доходів, дається їх кількісна оцінка, визначаються бажані результати використання бюджетних ресурсів, напрями та обсяги фінансування відповідно до пріоритетів розвитку громади та ухвалених місцевих програм.

Про якість бюджетного планування можна судити за рівнем виконання запланованих показників. Якісним планування вважається, якщо відхилення від плану складає в межах +/-5 %. Державні

аудитори встановили, що в ОТГ дохідна частина бюджету перевищується навіть з урахуванням внесених змін. Вони відмічають хаотичність та безсистемність планування окремих видів доходів бюджету: на початок року плануються надходження в менших обсягах, протягом року вони уточнюються в сторону збільшення та за результатами року все одно перевищуються. За досліджуваними громадами були випадки, коли фактичне виконання окремих статей становило більше 300% до початкового плану.

Перевищення дохідної частини бюджету досягається за рахунок штучного заниження планових показників дохідної частини та неврахування при плануванні всіх видів надходжень. Наприклад, при складанні проекту бюджету надходження ПДФО, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, податку на землю, збору за надання адміністративних послуг, планувалися в розмірах, які є нижчими за фактичні надходження попереднього року, не враховувалася орендна плата.

Приклад. При формуванні бюджету ОТГ на 2016 рік заплановано надходження орендної плати за землю в сумі 330,5 тис.грн. від юридичних осіб та 41,6 тис.грн. від фізичних осіб. Протягом року проведено уточнення дохідної частини за вказаними видами доходів – до 430,5 тис.грн. для юридичних осіб та 109,5 тис.грн. для фізичних осіб. Проте, на кінець року надійшло орендної плати від юридичних осіб в сумі 480,1 тис.грн. (виконання склало 145,3 % до початкового плану та 111,5% – до уточненого) та орендної плати від фізичних осіб – 137,9 тис.грн. (331,5% до початкового плану та 125,96% – до уточненого).



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Відмітимо, що обсяг доходів від земельного податку та орендної плати за землю залежить від достовірності інформації щодо земель, які передані в оренду, проведення інвентаризації землі та ведення обліку договорів оренди. Громадам варто звернути увагу на те, що недоліки при плануванні плати за землю можуть бути зумовлені відсутністю достовірної та повної інформації про укладені договори оренди землі та землекористувачів, які використовують земельні ділянки на підставі права власності чи користування.

Планування та виконання місцевих програм

Проблемні питання, пов'язані з місцевими програмами, встановлені державними аудитором, полягають в наступному:

- плани/ програми соціально-економічного розвитку громад не виконуються, що свідчить про формальний підхід під час їх розробки та затвердження;
- місцеві цільові програми, що розробляються в громадах, не підкріплюються належними фінансовими ресурсами, що призводить до розпорошення бюджетних коштів. Більша частина місцевих програм не фінансувалася в повному обсязі, бюджетні асигнування розпорошувались на різні заходи, що не забезпечувало максимальної концентрації фінансових ресурсів на виконанні пріоритетних завдань;
- при ухваленні бюджетних рішень замість першочергових видатків, які призводять до розвитку економічної і соціальної сфери громади, збільшується фінансування органів місцевого самоврядування (зокрема, придбання легкового автомобіля, капітальний ремонт гаражу сільської ради, капітальний ремонт фасаду приміщення сільської ради, реконструкція та благоустрій території скверу);
- в окремих місцевих програмах відсутні кількісні та якісні показники оцінки ефективності їх виконання, не вказані відповідальні виконавці, що свідчить про формальний підхід під час їх розробки та затвердження, та унеможливорює на рівні головного розпорядника коштів здійснити об'єктивну оцінку ефективності використання коштів як співвідношення фактичних результатів та витрат бюджету, тривалості виконання програм, їх відповідності

визначеній меті;

- виділення коштів з місцевого бюджету для комунальних підприємств відбувається без затвердження програм, а отже без визначення цілей, мети, відповідальних виконавців цих програм. У результаті неможливо оцінити ефективність використання бюджетних коштів;
- не проводиться моніторинг та оцінювання стану виконання Плану соціально-економічного розвитку громади.



ЦІКАВІ ФАКТИ

Під час аудиту встановлено, що виконавчим комітетом ради ОТГ за рахунок коштів субвенції на соціально-економічний розвиток було придбано легковий автомобіль Hyundai Creta вартістю 498 тис.грн. У тендерній документації як обов'язкові вимоги до предмету закупівлі замовник передбачив закупівлю кросовера чорного кольору з тонуванням, аудіосистемою з 4 динаміками, електропідсилювачем керма, підігрівом скла з таймером, оригінальністю килимків. При цьому, на момент придбання вказаного автомобіля на балансі виконавчого комітету ради обліковувалося 3 легкові автомобілі, а саме: ЗАЗ 110307 «Славута», ВАЗ 2107 та ВАЗ 211340. Пріоритетні ж видатки на соціальну інфраструктуру, визначені планом соціально-економічного розвитку, профінансовані не були через брак коштів.

Застосування ПЦМ у бюджетному процесі

В аудиторських звітах є окремі зауваження, що відображають недоліки застосування ПЦМ у бюджетному процесі на рівні ОТГ:

- підхід до розробки та затвердження паспортів бюджетних програм носить формальний характер. Зокрема, при формуванні паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання Держаудитслужба виділяє такі недоліки:
 - відсутність основних результативних показників при формуванні паспортів бюджетних програм;
 - відсутність обґрунтованих розрахунків показників та джерел фінансового забезпечення програм;
 - показники в повній мірі не відображають або не відповідають спрямуванню (меті) програм;
 - відсутність пояснень щодо розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками, а також запланованими і фактичними видатками;
- неякісне формування звітів про виконання програм, що не дозволяє дати оцінку ефективності їх виконання та не орієнтує на досягнення встановленого результату їх виконання;
- відсутність у звітах пояснень щодо причин розбіжностей між плановими і фактичними показниками бюджетних програм.

Організація внутрішнього фінансового контролю та його ефективність

Відповідно до статті 26 БКУ, внутрішній контроль має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу.

Внутрішній контроль являє собою комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих підрозділів.

Держаудитслужба для усіх досліджених ОТГ відзначає проблему неефективності організації внутрішнього контролю в громаді. Підрозділи внутрішнього контролю у структурі виконавчих

органі ОТГ не створено. Натомість, основні контрольні функції розподілені між керівниками структурних підрозділів, які здійснюють документальне оформлення та облік господарських операцій в межах посадових обов'язків. Таке розпорошення контрольних функцій не забезпечує ефективність управління фінансами в ОТГ. Зокрема, про це свідчать:

- наявність упущених можливостей отримання додаткових надходжень та додатково понесених бюджетом витрат;
- відсутність контролю за виконанням договорів оренди;
- стан податкової заборгованості;
- стан виконання місцевих програм і досягнення результативних показників;
- непродуктивне використання коштів бюджету;
- відсутність документів, які підтверджують видатки, відшкодовані з бюджету;
- порушення при проведенні державних закупівель.



ДУМКА ЕКСПЕРТІВ

Незважаючи на положення статті 18 і статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають право ОМС контролювати дотримання зобов'язань перед бюджетом на підприємствах і в організаціях незалежно від форми власності, ОТГ не мають реального права контролю правильності нарахування та сплати податків та зборів до бюджету громади.

Звернімо увагу, що відповідно до ПКУ, здійснення контролю за надходженням до бюджетів податків і зборів, в тому числі земельного податку та плати за оренду земельних ділянок, є одним із основних завдань Державної податкової служби України. Проте нині взаємодія ОТГ з контролюючими органами є неефективною.

Зазначена проблема не може бути вирішена на рівні ОТГ, адже функцією контролю за правильністю нарахування та своєчасністю сплати податків та зборів наділені тільки органи ДПС. Потрібні зміни до законодавства стосовно регламентування взаємодії місцевих рад ОТГ та податкових органів щодо питань контролю за оподаткуванням.

Інші недоліки управління в ОТГ

У звітах про проведення державного фінансового аудиту зафіксовані інші важливі проблеми і недоліки, які перешкоджають ефективному управлінню фінансами в ОТГ:

- у виконавчому комітеті ради не розроблено і не затверджено графік документообігу та Положення про облікову політику, а також не запроваджено централізовану електронну систему документообігу та обробки інформації;
- в ОТГ неефективна кадрова політика. Так, заходи з навчання та підвищення кваліфікації працівників місцевої ради не організовуються, не встановлено періодичність проведення таких заходів, а також не надаються пропозиції на розгляд керівника щодо поліпшення кадрової роботи;
- на офіційних сайтах ОТГ та на сайтах головних розпорядників бюджетних коштів місцевого бюджету не в повному обсязі оприлюднюється інформація про бюджет громади. Зокрема, не оприлюднено паспорти бюджетних програм та зміни до них, звіти про виконання паспортів бюджетних програм у терміни, визначені наказом Міністерства фінансів № 836 від 26.08.2014 року. Крім того, на сайті не розміщується інформація щодо переліку та порядку надання адміністративних послуг населенню.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АУДИТОРІВ

За результатами проведення державних фінансових аудитів, державні аудитори формують рекомендації для органів місцевого самоврядування. Узагальнені рекомендації державних аудиторів для аналізованих ОТГ наступні:

1. Рекомендації щодо збільшення дохідної спроможності бюджету

Основним інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції, а територіальні громади задовольняють потреби свого розвитку, є бюджет ОТГ. Тому центральна увага в аудиторських звітах приділена питанням та проблемам формування дохідної частини місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання.

Ключові проблеми та ускладнення стосовно формування бюджетних доходів пов'язані з недоліками управління земельними ресурсами і комунальним майном, а також встановленням і справлянням податкових платежів, зокрема:

- Розглянути питання щодо перегляду ставок місцевих податків і зборів для встановлення їх оптимально обґрунтованого максимального розміру. Винести питання щодо перегляду ставок на розгляд сесії місцевої ради.
- Забезпечити здійснення контролю за дотриманням зобов'язань податковими агентами та вжити заходи згідно з наданими ОМС повноваженнями щодо сплати до бюджету громади ПДФО юридичними особами, які є структурними, відокремленими підрозділами, розташованими на території громади, зокрема, шляхом направлення відповідних звернень до керівників таких суб'єктів, ініціювання перед ДПС області проведення контрольних заходів, звернень до органів обласного рівня з клопотанням щодо впливу на керівників суб'єктів господарювання, зареєстрованих на території області.
- Вжити заходи щодо повного залучення до місцевого бюджету доходів від єдиного податку шляхом забезпечення офіційної зайнятості на території громади.
- Розглянути питання щодо організації місць паркування транспортних засобів і встановлення збору за місця для їх паркування.
- Провести відповідну роботу щодо визначення плати за користування мисливськими угіддями та укладання відповідних договорів.
- Провести аналіз договорів, від яких залежить наповнення бюджету, для визначення стану їх виконання, відповідності умов договорів (наприклад, у разі оновлення нормативної грошової оцінки землі), звірки з органами, які адмініструють надходження платежів за договорами тощо.
- Внести зміни до договорів оренди земельних ділянок з метою приведення розміру орендної плати відповідно до нової нормативно-грошової оцінки.
- З метою збільшення надходжень до бюджету територіальної громади переглянути запроваджені ставки орендної плати за оренду земельних ділянок та провести роботу (наприклад, шляхом листування та досягнення домовленостей з орендарями) для подальшого внесення відповідних змін до діючих договорів оренди землі.
- Переглянути доцільність застосування у договорах оренди земельних ділянок понижуючих коефіцієнтів, які впливають на розмір орендної плати.
- При укладанні договорів оренди комунального майна, що перебуває на балансі бюджетних установ, в обов'язковому порядку передбачати відшкодування орендарями земельного податку за ділянки під нерухомістю.
- Надавати пільги щодо сплати земельного податку суб'єктам господарювання лише за наявності економічних обґрунтувань та визначення напрямів використання вивільнених коштів, а також запровадити контроль за їх використанням.

- З метою зміцнення дохідної частини бюджету провести роботу щодо стягнення платежів унаслідок використання земельних ділянок з порушенням земельного законодавства:
 - вжити заходи щодо укладання відповідних договорів та стягнення платежів до бюджету із землекористувачів, щодо яких виявлено використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів та безоплатно;
 - вжити заходи щодо отримання бюджетом коштів за самовільне використання земель під розпроектованими дорогами на землях пайового фонду, які використовуються сільськогосподарськими підприємствами як рілля.
- Вжити заходи щодо уникнення втрат бюджету від безоплатного використання майна територіальної громади.
- Вжити заходи щодо максимального залучення до місцевого бюджету доходів від сплати коштів пайової участі.
- Розглянути питання та затвердити розмір відрахувань до сільського бюджету частини чистого прибутку (доходу) створеного місцевою радою комунального підприємства.

Звернімо увагу, що рішення щодо зарахування частини чистого прибутку (доходу) від комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань до відповідного бюджету має бути прийняте навіть у випадку збитковості діяльності підприємства, оскільки збитковість може мати тимчасовий характер.

- Не допускати утворення недоїмки та заборгованості перед бюджетом.
- Розглянути можливість розміщення тимчасово вільних коштів бюджету на вкладних (депозитних) рахунках у банках.
- З метою залучення додаткових інвестицій до бюджету громади розглянути питання щодо прийняття участі у конкурсі проектів за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, обласному конкурсі проектів, в проектах міжнародно-технічної допомоги та інших проектах.

2. Рекомендації щодо підвищення ефективності управління бюджетними видатками

- Розглянути можливість оптимізації мережі закладів освіти, мережі бібліотек, а також закладів охорони здоров'я з метою оптимізації витрат на їх утримання.
- Ініціювати укладання договорів з іншими адміністративно-територіальними одиницями щодо відшкодування витрат на послуги з навчання учнів у навчальних закладах ОТГ тих дітей, які проживають на території інших адміністративно-територіальних одиниць.
- З метою покращення харчування дітей в навчальних закладах максимально забезпечити дотримання при закупівлі продуктів харчування норм, затверджених постановою КМУ, а також розглянути питання щодо недопущення списання продуктів харчування більше встановлених норм.
- Для зменшення навантаження на видаткову частину бюджету розглянути можливість щодо впровадження надання послуг закладами культури на платній основі.
- Визначити правильні пріоритети спрямування ресурсів громади, що надасть можливість забезпечити якісні і в повному обсязі соціальні послуги жителям ОТГ. Зокрема, для максимального забезпечення якості надання послуг та рівня задоволення потреб населення переглянути існуючу політику із спрямування коштів в основному на утримання органів місцевого самоврядування та поточне споживання на видатки розвитку.
- При використанні електронної системи закупівель розглянути можливість застосування вищого розміру мінімального кроку пониження ціни.
- Забезпечити ефективне використання міжбюджетних трансфертів. Зокрема, не допускати нецільового використання коштів отриманих трансфертів; забезпечити їх своєчасне

використання; не допускати необґрунтованого утворення залишків; забезпечити своєчасний розподіл залишків з урахуванням напрямків відповідно до чинного законодавства; не допускати фактів повернення коштів субвенцій до Державного бюджету.

3. Рекомендації щодо вдосконалення управління активами ОТГ

- Розглянути питання щодо розробки та затвердження Генеральних планів населених пунктів громади, погодження та затвердження проектів встановлення (змін) адміністративних меж населених пунктів.
- Ініціювати перед Головним управлінням Держгеокадастру в області питання щодо завершення передачі земельних ділянок несільськогосподарського призначення з державної власності в комунальну власність.
- Провести інвентаризацію земель в межах населеного пункту для виявлення земельних ділянок, які використовуються без правовстановлюючих документів чи безоплатно, що сприятиме зміцненню дохідної частини бюджету громади.
- Провести оновлення нормативної грошової оцінки землі.
- Провести роботу щодо внесення змін до договорів оренди земельних ділянок для приведення розміру орендної плати у відповідність до нової нормативно-грошової оцінки.
- Розробити Порядок укладання договорів земельного сервітуту.
- Забезпечити укладання договорів оренди земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, у відповідності до законодавства.
- Вжити заходи щодо укладення договорів оренди земельних ділянок із фактичними землекористувачами.
- Вжити заходи щодо приведення у відповідність до законодавства використання орендарями паїв земельних ділянок під польовими дорогами.
- Створити комісію щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, що дозволить уникнути фактів безоплатного використання землі, а також використання її без правовстановлюючих документів.
- З метою забезпечення ефективного управління комунальним майном провести інвентаризацію споруд, водопровідних мереж, комунікацій, обладнання, іншого майна, що знаходяться на балансі місцевої ради.
- Вжити заходів щодо виготовлення технічних паспортів будівель та державної реєстрації комунального майна, а також відображення його в обліку.
- Визначити напрямки використання нерухомого майна, яке вивільнилось внаслідок заходів із впорядкування мережі бюджетних установ і не використовується.
- З метою забезпечення ефективного управління комунальним майном розробити та запровадити Порядок приватизації комунального майна та перелік майна, що підлягає приватизації. Розглянути питання щодо включення об'єктів комунальної власності, які не використовуються, до об'єктів, які підлягають приватизації.
- З метою впорядкування надходжень від орендної плати за нерухоме майно розробити/переглянути Положення про оренду комунального майна, що належить територіальній громаді, із затвердженням форми типового договору, форми розрахунку базової орендної ставки до договору, інших нормативних документів щодо передачі комунального майна в оренду.
- Розробити та затвердити методику (положення), якою б визначався механізм передачі, розміри орендних ставок та справляння плати за оренду об'єктів, що перебувають в комунальній власності ОТГ.
- Переглянути діючі договори оренди комунального майна та укладати нові договори з врахуванням вимог щодо проведення незалежної оцінки майна та дотримання істотних умов

договору.

- Розробити Програму розвитку комунальних підприємств з урахуванням існуючих у громаді проблем, шляхів і засобів їх розв'язання.
- Винести на розгляд сесії питання про оптимізацію комунальних підприємств, які надають ідентичні послуги мешканцям ОТГ.
- Провести інвентаризацію майна комунальних підприємств та забезпечити його облік у відповідності до законодавства.
- Змінити підхід до управління комунальними підприємствами, перейти від їх утримання за рахунок бюджету громади до стимулювання здійснення ними прибуткової господарської діяльності.
- З метою підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств розглянути можливість перегляду тарифів на водопостачання і водовідведення, а також на пасажирські перевезення і послуги, привести їх у відповідність до економічно обґрунтованих показників та прийняти рішення щодо запровадження переглянутих тарифів.
- Розробити та прийняти Порядок складання, затвердження та контролю за виконанням фінансового плану комунальними підприємствами та звітування керівника перед органом управління.
- Забезпечити щонайменше раз на рік розгляд місцевою радою результатів фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств.
- Ввести в експлуатацію об'єкти, профінансовані за рахунок бюджетних коштів, будівництво яких завершено.
- Забезпечити ефективне використання проектно-кошторисної документації, виготовленої за кошти бюджету громади і яка надалі не використовувалася.

4. Рекомендації щодо окремих питань управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю

- Розробити заходи щодо зміцнення фінансово-бюджетної та виконавчої дисципліни.
- Забезпечити належне планування бюджету територіальної громади з урахуванням усіх можливих джерел наповнення його дохідної частини та недопущення заниження показників за окремими видами доходів.
- Зобов'язати головних розпорядників коштів місцевого бюджету при підготовці пропозицій щодо виділення коштів на підтримку небюджетної сфери у встановленому порядку чітко визначати цілі та мету відповідної підтримки.
- Переглянути прийняті місцеві програми, оптимізувати їх за чисельністю та за окремими заходами, переглянути результативні показники для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.
- Розробити на місцевому рівні Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання місцевих програм.
- При визначенні результативних показників бюджетних програм враховувати мету відповідної програми, визначати конкретні кількісні та якісні показники та дотримуватись відповідних нормативних документів, що регламентують складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання.
- Забезпечити належне планування потреби в бюджетних коштах на реалізацію заходів бюджетних програм.
- Проводити оцінку ефективності використання коштів бюджету громади на виконання програм. Зобов'язати виконавців програм здійснювати моніторинг виконання заходів, передбачених

місцевими програмами, та їх результативних показників із щорічним письмовим звітуванням перед місцевою радою.

- Забезпечити оприлюднення паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання на сайті громади та на сайтах головних розпорядників коштів місцевого бюджету.
- З метою вирішення завдань ефективного використання суспільних коштів, поліпшення діяльності установ, організацій комунальної власності розробити та запровадити в місцевій раді систему внутрішнього контролю.
- Розглянути питання про створення окремого підрозділу внутрішнього контролю та визначити відповідальних осіб за здійснення внутрішнього фінансового контролю.
- Розробити та затвердити заходи щодо забезпечення дієвого внутрішнього контролю з метою підвищення ефективності процесів управління.
- Посилити внутрішній контроль:
 - за збереженням та ефективністю використання комунального майна та відшкодуванням експлуатаційних витрат;
 - за виконанням договорів оренди комунального майна та землі;
 - за видатками при проведенні ремонтно-будівельних робіт та здійсненні розрахунків за них;
 - за станом будівництва на території ОТГ та заключенням договорів пайової участі в розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту;
 - за недопущенням непродуктивних витрат;
 - при проведенні публічних закупівель;
 - за дотриманням зобов'язань податковими агентами щодо сплати ПДФО юридичними особами, структурні та відокремлені підрозділи яких знаходяться на території громади, та працівники яких проживають на зазначеній території, зокрема, шляхом направлення відповідного звернення до таких юридичних осіб;
- Проводити звірки з податковими органами щодо повноти нарахування і сплати податків і зборів.
- Звернутись до територіального органу податкової служби із запитом щодо наявності податкового боргу до місцевого бюджету в розрізі суб'єктів, розміщених на території громади, та вжитих заходів щодо його погашення. За результатами отриманої інформації забезпечити взаємодію з відповідними державними (судовими) органами щодо стягнення (сплати) податкового боргу.
- Планування та закупівлі товарів, робіт і послуг здійснювати у відповідності з вимогами законодавства у сфері закупівель. Привести у відповідність до вимог законодавства у сфері закупівель Положення про комітет конкурсних торгів.
- Постійно підвищувати рівень знань фахівців, що здійснюють організацію та проведення закупівель, зокрема, шляхом проходження відповідних курсів та вебінарів на навчальних онлайн-платформах у мережі Інтернет.
- Забезпечити ведення бухгалтерського обліку в місцевій раді відповідно до чинних законодавчих і нормативних документів.
- Упорядкувати структуру місцевої ради відповідно до фактичної потреби у штатних працівниках з метою раціонального управління видатками бюджету.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами дослідження аудиторських звітів 17 об'єднаних територіальних громад можна зробити такі висновки.

1. Державний фінансовий аудит проводиться згідно з Планом проведення заходів державного фінансового контролю. Ключові завдання аудиту:
 - оцінити стан формування та виконання бюджету ОТГ;
 - виявити проблеми, що виникають на всіх стадіях бюджетного процесу;
 - встановити рівень забезпечення громадян державними соціальними гарантіями;
 - визначити шляхи удосконалення управління бюджетними коштами, комунальним майном, природними ресурсами;
 - надати рекомендацій щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальних громад.
2. Виявлені аудитором проблеми та недоліки можна згрупувати за такими сферами:
 - формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання ;
 - здійснення видатків місцевих бюджетів та підвищення їх ефективності;
 - здійснення управління активами ОТГ;
 - інші питання управління фінансами в ОТГ та організації системи внутрішнього фінансового контролю.
3. На думку державних аудиторів, переважна більшість зафіксованих в аудиторських звітах проблем виникли внаслідок упущень, недоліків та прорахунків, допущених органами місцевого самоврядування в управлінні бюджетом та ресурсами громади. Відтак, вирішення цих проблем залежить передусім від самих громад. Пропозиції аудиторів впливають із виявлених проблем і за своїм змістом відображають необхідність удосконалення управління землею, природними ресурсами, комунальним майном та бюджетними ресурсами з боку ОМС.
4. Погоджуючись загалом із пропозиціями державних аудиторів, доцільно внести деякі уточнення стосовно спроможності громад вирішувати виявлені проблеми. Фактично ті складнощі, недоліки і проблеми, які виникають у громадах знаходяться не тільки під впливом ОМС, але й зовнішнього середовища та рішень і політики органів державної влади. У зв'язку з цим, усі виявлені під час державних аудитів проблеми пропонуємо розділити на три групи.
 - Перша група – проблеми, які є наслідком неефективної діяльності (бездіяльності) ОМС, і вирішення яких залежить від удосконалення управління ресурсами в самій громаді. До цієї групи відносяться такі проблеми:
 - відсутність в громадах належного обліку земель;
 - застаріла нормативна грошова оцінка земель;
 - відсутність контролю за виконанням договорів оренди землі;
 - непроведення перегляду умов договорів оренди землі;
 - витрати бюджетних ресурсів на оплату комунальних послуг окремих суб'єктів господарювання;
 - постійне дотування комунальних підприємств і невжиття заходів для досягнення принаймні точки беззбитковості, що не сприяє покращенню фінансово-економічного стану комунального господарства і якісному наданню послуг;
 - нехтування розміщенням коштів на депозитних рахунках;
 - нераціональні витрати у зв'язку з неоптимізованою мережею закладів освіти і культури;

- відсутність належно визначених результативних показників бюджетних програм, що призводить до неможливості оцінки їх виконання та ефективності витрачання коштів бюджету;
 - відсутність належно організованого внутрішнього фінансового контролю, що суттєво знижує якість управління публічними фінансами.
- Друга група – проблеми, вирішення яких залежить від самих громад, проте є обставини, які не дають змоги повністю реалізувати ресурсний потенціал ОТГ. До цієї групи відносяться такі проблеми:
- неповне використання наявних земель, що знаходяться в комунальній власності;
 - неефективне управління комунальним майном внаслідок того, що воно не використовується/ не виставлено на продаж;
 - використання низьких ставок земельного податку та орендної плати.
- Третя група – проблеми, вирішення яких залежить переважно від відповідних змін на законодавчому рівні, а не від ОМС. До цієї групи відносяться такі проблеми:
- неналежне управління заборгованістю зі сплати земельного податку та орендної плати за землю;
 - неповна реалізація фіскального потенціалу податку на майно, відмінного від земельної ділянки, з причини відсутності постійного оновлення в ОТГ інформації Державного реєстру речових прав;
 - втрати ПДФО, зокрема, у зв'язку із сплатою цього податку за місцем реєстрації головного підприємства, а не фактичного знаходження суб'єктів господарювання, які є підрозділами/ філіями інших підприємств і провадять діяльність на території ОТГ;
 - недостатній обсяг бюджетного фінансування закладів соціальної сфери, що не дає змогу покращити стан приміщень, придбати комп'ютерну техніку і обладнання;
 - неможливість з різних причин освоїти кошти наданих міжбюджетних трансфертів (зокрема, через отримання трансфертів у кінці року), що призводить до неефективного їх витрачання та необхідності повернення окремих невикористаних трансфертів до державного бюджету.
5. Громадам необхідно проявляти власну ініціативу у вирішенні наявних проблем і звертатися до відповідних державних органів, пропонуючи власний варіант змін до законодавчих актів, які регламентують питання розмежування податків між бюджетами, отримання міжбюджетних трансфертів, взаємодії громад з державними органами влади та управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Смолигівської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2019 по 31.03.2019. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=150207>
2. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Іллінівської об'єднаної територіальної громади Костянтинівського району Донецької області за 2017-2018 роки та за січень-березень 2019 року. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=150714>
3. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання місцевого бюджету Шахівської об'єднаної територіальної громади за період з 2016 по 2018 роки. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=146420>
4. Звіт державного фінансового аудиту бюджету Коростишівської міської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по закінчений звітний період 2019 року. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=150257>
5. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Полянської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=147633>
6. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Вільховецької об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 року по 30.09.2018 року. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=145498>
7. Аудиторський звіт щодо результатів державного фінансового аудиту бюджету Долинської сільської об'єднаної територіальної громади Запорізького району Запорізької області за період з 01.01.2017 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=148888>
8. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Верхнянської сільської ради об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2015 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=148337>
9. Звіт про результати державного фінансового аудиту бюджету Грабовецької об'єднаної територіальної громади Стрийського району Львівської області за 2016-2018 роки. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=148896>
10. Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Олександрівської селищної ради об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=147697>
11. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Великомихайлівської селищної об'єднаної територіальної громади Одеської області за період з 01.01.2016 по 31.10.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=145516>
12. Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Клепацівської сільської об'єднаної територіальної громади Хорольського району Полтавської області за період з 01.10.2015 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=147696>
13. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Миколаївської об'єднаної територіальної громади Білопільського району сумської області за період з 01 січня 2017 року по 28 лютого 2019 року. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=150933>
14. Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Бездрицької сільської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 31.12.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=147723>

15. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту Дунаєвецької міської об'єднаної територіальної громади за період з 2016 по 2018 роки. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=147183>
16. Звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Лісовогринівецької сільської об'єднаної територіальної громади за 2016-2018 роки. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=152254>
17. Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання Глибоцького селищного бюджету Глибоцької об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.10.2018. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=145864>

Аудиторські звіти про проведення державного фінансового аудиту в об'єднаних територіальних громадах у 2017-2019 роках

Рік звіту	Область	Об'єднана територіальна громада, що перевірялась
2018	Волинська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Устилузької міської об'єднаної територіальної громади за 2016-2017 роки та 6 місяців 2018 року
2018	Волинська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Зимнівської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 01.07.2018
2019	Волинська	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Шацької об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 01.07.2019
2019	Волинська	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Смолигівської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2019 по 31.03.2019
2018	Дніпропетровська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Лошкарівської сільської об'єднаної територіальної громади Нікопольського району за період з 01.01.2016 по 31.03.2018 року
2018	Дніпропетровська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Могилівської сільської об'єднаної територіальної громади Царичанського району за період з 01.01.2016 по 30.09.2017
2018	Донецька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання місцевого бюджету Лиманської об'єднаної територіальної громади за 2014-2016 роки та січень-вересень 2017 року
2019	Донецька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Іллінівської об'єднаної територіальної громади Костянтинівського району Донецької області за 2017-2018 роки та за січень-березень 2019 року
2019	Донецька	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання місцевого бюджету Шахівської об'єднаної територіальної громади за період з 2016 по 2018 роки
2018	Житомирська	Звіт державного фінансового аудиту бюджету Баранівської міської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по закінчений звітний період 2018 року
2018	Житомирська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Тетерівської сільської об'єднаної територіальної громади Житомирської області за період з 01 січня 2016 року по завершений період 2018 року
2018	Житомирська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Станишівської сільської об'єднаної територіальної громади Житомирської області за період з 01.01.2016 по завершений звітний період 2018 року
2018	Житомирська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Народницької селищної об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2015 по завершений звітний період 2018 року
2019	Житомирська	Звіт державного фінансового аудиту бюджету Коростишівської міської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по закінчений звітний період 2019 року

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 1

Рік звіту	Область	Об'єднана територіальна громада, що перевірялась
2019	Закарпатська	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Полянської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.12.2018
2019	Закарпатська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Вільховецької об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 року по 30.09.2018 року
2017	Запорізька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Комиш-Зорянської селищної об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.08.2017
2018	Запорізька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Берестівської сільської об'єднаної територіальної громади за 2016-2017 роки та січень-червень 2018 року
2019	Запорізька	Аудиторський звіт щодо результатів державного фінансового аудиту бюджету Долинської сільської об'єднаної територіальної громади Запорізького району Запорізької області за період з 01.01.2017 по 31.12.2018
2019	Івано-Франківська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Верхнянської сільської ради об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2015 по 31.12.2018
2019	Львівська	Звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Ходорівської об'єднаної територіальної громади Львівської області за 2017-2018 роки та січень – червень 2019 року
2019	Львівська	Звіт про результати державного фінансового аудиту бюджету Грабовецької об'єднаної територіальної громади Стрийського району Львівської області за 2016-2018 роки
2019	Львівська	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту Дунаєвецької міської об'єднаної територіальної громади за період з 2016 по 2018 роки
2019	Миколаївська	Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Олександрівської селищної ради об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 31.12.2018
2018	Одеська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Краносільської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 30.03.2018
2018	Одеська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Балтської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.08.2017
2019	Одеська	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Великомихайлівської селищної об'єднаної територіальної громади Одеської області за період з 01.01.2016 по 31.10.2018
2019	Полтавська	Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Клепацької сільської об'єднаної територіальної громади Хорольського району Полтавської області за період з 01.10.2015 по 31.12.2018
2019	Полтавська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Рокитянської сільської об'єднаної територіальної громади Великобагачанського району Полтавської області за період з 30.04.2017 по 31.10.2018

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 1

Рік звіту	Область	Об'єднана територіальна громада, що перевірялась
2019	Рівненська	Державний фінансовий аудит бюджету об'єднаної територіальної громади с. Бабин Гощанського району Рівненської області за період з 01.01.2016 по 31.12.2018
2019	Сумська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Миколаївської об'єднаної територіальної громади Білопільського району сумської області за період з 01 січня 2017 року по 28 лютого 2019 року
2019	Сумська	Аудиторський звіт державного фінансового аудиту бюджету Бездрицької сільської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 31.12.2018
2019	Харківська	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту Роганського селищного бюджету об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2017 по 30.09.2018, а з окремих питань – селищного бюджету сел. Рогань та сільського бюджету с. Пономаренки Харківського району Харківської області за 2015-2016 роки
2018	Хмельницька	Звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Полонської міської об'єднаної територіальної громади за 2016-2017 роки та завершений період 2018 року
2018	Хмельницька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання Летичівського селищного бюджету (об'єднаної територіальної громади) за 2016 – 2017 роки та січень – червень 2018 року
2019	Хмельницька	Звіт за результатами державного фінансового аудиту бюджету Лісовогринівецької сільської об'єднаної територіальної громади за 2016-2018 роки
2019	Черкаська	Звіт про результати державного фінансового аудиту бюджету Набутівської об'єднаної територіальної громади Корсунь-Шевченківського району Черкаської області за період з 01.01.2017 по 31.05.2019
2017	Чернівецька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Великокучурівської об'єднаної територіальної громади за період з 01.101.2015 по 01.07.2017
2018	Чернівецька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Рукшинської об'єднаної територіальної громади та місцевих бюджетів територіальних громад, що входять до її складу, за період 2015-2017 роки, 1 квартал 2018 року
2018	Чернівецька	Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджету Недобоївської об'єднаної територіальної громади за 2015-2017 роки
2019	Чернівецька	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту бюджету Чудейської об'єднаної територіальної громади Сторожинецького району Чернівецької області за період з 01.01.2016 по 31.12.2018
2019	Чернівецька	Аудиторський звіт про результати державного фінансового аудиту виконання Глибоцького селищного бюджету Глибоцької об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 31.10.2018

Рейтинг ОТГ, звіти державного аудиту яких представлено в аналітичному звіті

Область	ОТГ	Площа, кв.км	Кількість населення на 1.01.2018, тис. чол.	Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГ
				Власні доходи на 1-го мешканця за 2018 рік (грн.)	РЕЙТИНГ	Рівень дотаційності бюджетів (частка базової/ реверсної дотації у доходах) (%)	РЕЙТИНГ	Частка видатків на утримання апарату управління у власних доходах (без трансфертів) (%)	РЕЙТИНГ	Капітальні видатки на 1-го мешканця (без власних надходжень бюджетних установ) (грн.)	РЕЙТИНГ	
ОТГ з населенням більше 15 тис. чол. (87 із 665 ОТГ)												
Хмельницька	Дунаєвецька міська ОТГ	669,1	37,3	2 638,6	71	14,3%	62	15,5%	18	669,7	64	63
Житомирська	Коростишівська міська ОТГ	383	30,8	2 872,6	63	12,9%	57	19,1%	44	525,7	75	73
ОТГ з населенням від 10 до 15 тис. чол. (103 із 665 ОТГ)												
Одеська	Великомихайлівська селищна ОТГ	494	12,6	3 813,7	42	7,5%	37	18,3%	27	1 897,0	12	26
Сумська	Миколаївська селищна ОТГ	457,4	10,2	4 868,7	21	2,5%	21	27,8%	68	1 174,1	30	34
Чернівецька	Глибоцька селищна ОТГ	68,4	13,3	2 777,7	63	7,0%	32	25,6%	63	817,8	59	62
Закарпатська	Вільховецька сільська ОТГ	76,8	12,5	1 079,2	98	43,4%	85	46,8%	98	1 014,6	40	88
Івано-Франківська	Верхнянська сільська ОТГ	140,6	10,6	1 192,3	95	40,6%	81	52,2%	101	661,9	71	96
ОТГ з населенням від 5 до 10 тис. чол. (227 із 665 ОТГ)												
Запорізька	Долинська сільська ОТГ	170	5,8	5 916,3	29	0,0%	37	18,2%	36	2 607,6	26	18
Донецька	Іллінівська сільська ОТГ	526,5	9,4	5 783,4	30	-5,7%	21	28,8%	122	3 038,9	19	32
Хмельницька	Лісовогринівецька сільська ОТГ	258	7,7	4 003,0	72	3,6%	51	22,3%	69	1 704,4	45	39
Миколаївська	Олександрівська селищна ОТГ	288,5	9,4	2 561,9	144	18,9%	142	21,4%	59	939,3	129	127
Закарпатська	Полянська сільська ОТГ	162	7,7	3 264,1	104	14,6%	111	29,7%	126	761,6	155	135
ОТГ з населенням до 5 тис. чол. (248 із 665 ОТГ)												
Донецька	Шахівська сільська ОТГ	231,8	2,9	14 862,1	3	-1,3%	42	19,9%	30	6 752,7	4	5
Волинська	Смолигівська сільська ОТГ	69,3	1,9	4985,3	59	-3,7%	26	24,1%	59	2 943,3	12	26
Полтавська	Клепачівська сільська ОТГ	126,3	2,7	4 538,2	75	0,0%	46	40,7%	198	1 906,7	47	81
Сумська	Бездрицька сільська ОТГ	82,7	3,6	3 672,1	120	14,8%	153	25,5%	70	1 460,1	84	97
Львівська	Грабовецька сільська ОТГ	65,9	4,1	1 959,0	217	27,1%	204	58,4%	237	645,5	214	237

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 2

Рейтинг побудовано на основі аналізу ключових бюджетних показників 665 ОТГ у 2018 році , які згруповані за чисельністю населення:

Група 1 - ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;

Група 2 - ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;

Група 3 - ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;

Група 4 - ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів

В основі аналізу чотири групи показників:

1. власні доходи на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ);
2. рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);
3. частка видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (частка видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету);
4. капітальні видатки на одного мешканця (співвідношення проведених капітальних видатків без урахування власних надходжень бюджетних установ до кількості мешканців відповідної ОТГ).

Гіпотези, що висувуються державними аудитором під час проведення аудиту

№	Гіпотези щодо формування доходів місцевих бюджетів
1	Неефективне управління наявними земельними ресурсами ОТГ та невикористання при цьому існуючих можливостей щодо мобілізації фінансових надходжень є наслідком (призводить до) втрат доходів бюджету ОТГ, що послаблює економічні основи місцевого самоврядування.
2	Неприйняття та/або зволікання з прийняттям сільською радою рішень щодо управління земельними ресурсами та іншими природними ресурсами громади та недостатній рівень контролю за їх виконанням негативно позначились на доходах місцевого бюджету та ефективності використання цих ресурсів.
3	Невжиття заходів посадовими особами сільської ради об'єднаної територіальної громади щодо повернення до місцевого бюджету коштів від продажу земельної ділянки несільськогосподарського призначення, що знаходиться за межами населеного пункту.
4	Неефективне виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень при передачі комунального майна в оренду не забезпечує наповнення місцевого бюджету на максимально можливого рівні.
5	Адміністрування ПДФО структурних підрозділів, які розташовані на території району, зарахування якого здійснюється до інших місцевих бюджетів, на території яких розташовані та зареєстровані основні підприємства, установи, організації, не сприяє залученню фінансових ресурсів до бюджету району (бюджету ОТГ).
6	Сплата податку на доходи фізичних осіб за місцем реєстрації юридичної особи, а не за місцем фактичного місця розташування призводить до втрати доходів бюджету ОТГ.
7	Невжиття достатніх заходів щодо адміністрування місцевих податків і зборів, максимального залучення усіх джерел при формуванні доходів бюджету ОТГ, надання пільг або звільнення від сплати податків не сприяє наповненню бюджету необхідними ресурсами.
8	Відсутність в повній мірі в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відомостей про об'єкти житлової нерухомості, що є базою для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для фізичних осіб, а також неподання податкової декларації платниками податку з числа юридичних осіб або надання недостовірних даних негативно впливає на виконання дохідної частини місцевого бюджету.
9	Запроваджена система в адмініструванні неподаткових надходжень та місцевих податків мають негативний вплив на наповнення дохідної частини місцевого бюджету на максимально можливого рівні.
10	Неприведення міською радою у відповідність до вимог чинного законодавства Положення, та невжиття всіх можливих заходів, в частині залучення замовників будівництва до пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту, зокрема, не укладання з ними договорів про пайову участь, не сприяє наповненню місцевого бюджету на максимально можливого рівні.
11	Недотримання вимог містобудівного законодавства та невиконання договірних зобов'язань забудовниками щодо участі у створенні і розвитку інженерно транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів призвело до недоотримання доходів.
12	Відсутність у повному обсязі відшкодувань вартості наданих послуг у сферах «Культури» та «Освіти» мешканцями інших адміністративно-територіальних одиниць не сприяє повноті надходжень до бюджету.
13	Негативно впливає на стан виконання місцевого бюджету територіальної громади наявність заборгованості зі сплати податків і зборів.
14	Утворення вільних залишків коштів на рахунках бюджету та невикористання можливостей розміщення на депозитному рахунку. Дії посадових осіб сільської ради щодо управління фінансовими ресурсами призводять до неотримання місцевим бюджетом доходів, які б могли бути направлені на потреби громади.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 3

№	Гіпотези щодо здійснення видатків місцевих бюджетів
1	Приділення недостатньої уваги оптимізації видаткової частини бюджету призвело до неефективних витрат
2	Неефективні управлінські дії (рішення) посадових осіб селищної ради та її виконавчих органів при здійсненні окремих видатків з місцевих бюджетів призвели та можуть призвести до непродуктивних (зайвих) витрат бюджету.
3	Здійснення органами місцевого самоврядування значних витрат бюджетних коштів на будівництво водонапірної башти та водопровідної мережі села Шахове, які протягом року не введені в експлуатацію, маючи 100-відсотковий рівень будівельної готовності.
4	Тривале відволікання коштів сільського бюджету на виготовлення проектно-кошторисної документації, яка не була своєчасно використана за призначенням, призвело до здійснення селищною радою непродуктивних витрат.
5	Неефективні управлінські рішення щодо отримання дозвільних документів на нестандартне приєднання сонячних електростанцій (міні СЕС) до електричної мережі призвело до непродуктивних витрат бюджету Верхнянської ОТГ.
6	Здійснення органами місцевого самоврядування значних витрат бюджетних коштів на будівництво резервуарів чистої води, які протягом двох років не введено в експлуатацію, маючи 100- відсотковий рівень будівельної готовності.
7	Невжиття заходів щодо оптимізації мережі закладів освіти ОТГ призводить до спрямування коштів місцевого бюджету на фінансування видатків на оплату праці педагогічних працівників закладів освіти.
8	Здійснення видатків на утримання малокомплектної школи, не проведення оптимізації мережі навчальних закладів призвело до збільшення навантаження на бюджет сільської об'єднаної територіальної громади.
9	Недостатнє спрямування коштів на харчування у закладах дошкільної освіти та їх нераціональний розподіл призвело до неналежного виконання норм харчування і неефективного використання бюджетних коштів.
10	Утримання понаднормативних одиниць в дошкільних навчальних закладах та невжиття органом місцевого самоврядування в повній мірі заходів щодо приведення штатів дошкільних навчальних закладів у відповідність до вимог діючого законодавства призвело до збільшення навантаження на бюджет ОТГ.
11	Незабезпеченість медичним персоналом закладів охорони здоров'я не сприяє належному та якісному наданню медичних послуг населенню, а недосконала мережа закладів охорони здоров'я призводить до додаткових витрат з селищного бюджету.
12	Неукомплектування вакантних посад протягом тривалого періоду (більше одного року) призводить до зайвих витрат на оплату праці.
13	Спрямування фінансових ресурсів з бюджету ОТГ на розрахунки з фізичними особами по укладених договорах цивільно-правового характеру щодо виконання функцій окремих підрозділів Коростишівської міської ради, призвело до неефективного використання коштів місцевого бюджету.
14	Працевлаштування працівників закладів освіти та охорони здоров'я із розподілом зареєстрованої в штатному розписі установи цілої штатної одиниці між декількома працівниками із навантаженням 0,25, 0,5 і 0,75 посади призводить до неефективного використання коштів бюджету ОТГ внаслідок додаткових витрат на сплату єдиного соціального внеску.
15	Не вживаються органами місцевого самоврядування достатньо заходів для більш самостійного забезпечення стабільної роботи комунального підприємства відповідно до його функціонального призначення та проведення неефективних управлінських дій щодо витрачання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетних програм, призводить до нецільового та неефективного їх використання.
16	Незабезпечення своєчасного і повного використання міжбюджетних трансфертів на виконання делегованих державою повноважень та передбачених заходів послаблює розвиток територіальної громади.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 3

№	Гіпотези щодо здійснення видатків місцевих бюджетів
17	Недоліки управління коштами міжбюджетних трансфертів та не забезпечення повного їх освоєння призводить до утворення значних залишків коштів, а в окремих випадках неефективного використання та повернення коштів в державний бюджет.
18	Не передбачення договорами про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів для надання вторинної медичної допомоги істотних умов щодо обсягів, кількості і вартості фактично наданих мешканцям громади медичних послуг, призводить до фінансування закладів вторинної медичної допомоги без врахування фактично наданих медичних послуг.
19	Невжиття органом місцевого самоврядування дій щодо забезпечення надходжень міжбюджетних трансфертів для відшкодування витрат на заробітну плату за період відпустки призвела до додаткових навантажень місцевого бюджету.
20	Недоліки при використанні коштів субвенції на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань.
№	Гіпотези щодо здійснення видатків місцевих бюджетів
1	Ряд рішень селищної ради та недостатня робота її апарату в сфері управління земельними ресурсами громади перешкоджають залученню максимально можливих обсягів фінансових ресурсів до бюджету громади.
2	Зволікання з оформленням/ поновленням договорів оренди земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є у власності суб'єктів господарювання.
3	Незабезпечення регулювання орендних відносин, зокрема, не розроблення та не затвердження положення про надання в оренду комунального майна призводить до неефективного виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень при передачі комунального майна в оренду та не забезпечує наповнення місцевого бюджету на максимально можливому рівні.
4	Створення органом місцевого самоврядування комунального підприємства, яке не забезпечене ні матеріально-технічною базою, ні кадровим потенціалом для ведення статутної діяльності, невиконання затвердженої Програми розвитку комунального підприємства не сприяє наданню якісних соціальних послуг населенню та призводить до спрямування коштів на надання фінансової підтримки підприємства.
5	Організація діяльності комунальних підприємств ОТГ переважно орієнтована на бюджетне співфінансування шляхом надання фінансової підтримки, поповнення статутних капіталів, надання пільг, що стримує процес здійснення відповідних змін в управлінні підприємством.
6	Не приділення належної уваги функціонуванню комунального підприємства призвело до здійснення підприємством господарської діяльності по наданню комунальних послуг за тарифами на рівні, нижчому ніж економічно обґрунтовані витрати на їх надання, що призводить до недоотримання доходів та понесення витрат, які не відшкодовуються споживачам у затверджених тарифах, внаслідок чого погіршується фінансовий стан підприємства та селищний бюджет несе додаткові витрати.
7	Не вжиття відповідних заходів зі сторони органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правового режиму курорту і лікувально-оздоровчої місцевості на території с. Поляна призвело до знецінення майна (землі) на території громади.
8	Неповне використання потужностей мережі загальноосвітніх навчальних закладів не сприяє ефективному та раціональному використанню коштів використанню коштів на соціальну сферу.
№	Гіпотези щодо окремих питань управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю
1	Недоліки при затвердженні та виконанні Плану соціально-економічного розвитку Вільховецької об'єднаної територіальної громади за 2016-2020 роки не допомогли досягти поставленої мети, цілей та пріоритетів розвитку.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 3

№	Гіпотези щодо окремих питань управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю
2	Недоліки при розробці місцевих цільових програм, не підкріплення їх фінансовими ресурсами призводить до розпорошення бюджетних коштів, що перешкоджає досягненню запланованих цілей.
3	Невиконання у повному обсязі впродовж 2017-2018 років Плану соціально-економічного розвитку ОТГ може свідчити про формальність заходів розвитку громади.
4	Не визначення результативних показників при формуванні бюджетних програм, вибір показників, які не в повній мірі відображають результати виконання програм та неякісне формування звітів про виконання програм не дозволяють дати оцінку ефективності їх виконання та не орієнтують на досягнення результату їх виконання.
5	Планові показники при формуванні бюджету об'єднаної територіальної громади та звітність про його виконання не відображають фактичний стан виконання бюджету та не відповідають потребам бюджетних установ, а перевиконання доходної частини бюджету досягається за рахунок не проведення уточнень протягом року, штучного заниження планових показників доходної частини та не врахування при плануванні всіх видів надходжень.
6	При складанні бюджетних програм, їх паспортів не враховані вимоги нормативно-правових актів, що не дає можливості здійснити на належному рівні оцінку ефективності використання бюджетних коштів.
7	Формальний підхід до складання паспортів бюджетних програм та відсутність звітів про їх виконання не надають об'єктивної інформації щодо досягнення результативних показників.
8	Неналежне управління селищною радою комунальними підприємствами не забезпечує ефективне здійснення ними фінансово-господарської діяльності, не сприяє в повному обсязі задоволенню потреб населення в забезпеченні питною водою, вивезенню твердих побутових відходів та, як наслідок, не забезпечує мету їх утворення – надання якісних послуг, отримання прибутків та наповнення селищного бюджету та призвело до незадовільного технічного стану водопровідних мереж і комунальних споруд ОТГ.
9	Існуючий стан житлово-комунального господарства та наявний підхід до використання бюджетних коштів на капітальні видатки, а також на будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів благоустрою, житлово-комунального господарства, установ та закладів на території громади призводить до неефективного їх використання та не в повній мірі забезпечує якість надання послуг населенню та розвиток житлово-комунального господарства.
10	Незабезпеченість фінансовими ресурсами основних галузей не сприяє задоволенню потреби мешканців громади в якісних соціальних послугах.
11	Незабезпечення потреби на утримання закладів у галузі «Освіта» перешкоджає наданню належних освітніх послуг.
12	Незначні обсяги субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ, обмеженість ресурсів для реалізації проектів є стримуючим фактором щодо покращення соціального розвитку території громади, а прийняті рішення щодо використання коштів субвенції медичного спрямування в окремих випадках приводять до її неефективного використання.
13	Недостатній рівень власної доходної бази та недосконалий контроль за витрачанням бюджетних коштів, у т.ч. міжбюджетних трансфертів, не сприяли своєчасному, повному, законному та ефективному їх використанню, поліпшенню надання послуг населенню, розвитку території тощо.
14	Незабезпечення органам місцевого самоврядування внутрішнього контролю при плануванні, здійсненні видатків на впровадження заходів місцевих програм не сприяє ефективному використанню фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКУ 3

№	Гіпотези щодо окремих питань управління фінансами в ОТГ та організації внутрішнього фінансового контролю
15	Недостатній контроль та неповне використання органами державної влади та місцевого самоврядування можливостей щодо управління земельним фондом призвели до недоотримання місцевим бюджетом доходів.
16	Недостатній рівень внутрішнього фінансового контролю не забезпечує відповідної фінансової дисципліни, що в свою чергу, не сприяє наповненню дохідної частини бюджету.
17	Неналежний контроль органів місцевого самоврядування за повнотою, своєчасністю надходження орендної плати.
18	Невикористання в повній мірі існуючих можливостей щодо мобілізації фінансових ресурсів та недостатній контроль за сплатою інвесторами (замовниками) пайової участі не сприяє наповненню дохідної частини місцевого бюджету.
19	Недостатній рівень контролю за управлінням та використанням комунального майна сільської ради перешкоджає залученню додаткових обсягів фінансових ресурсів та призводить до втрат бюджету. Відсутність документів на право власності на комунальне майно містить в собі ризик втрати активів.
20	Запроваджена політика щодо управління підприємствами комунальної власності та відсутність контролю за їх фінансово-господарською діяльністю не забезпечує в повній мірі мету їх утворення – надання послуг населенню та отримання прибутків.
21	Неналежний контроль розпорядників та одержувачів бюджетних коштів при використанні фінансових ресурсів на капітальні видатки призводить до неефективного витрачання бюджетних ресурсів.
22	Незабезпечення головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів внутрішнього контролю за їх витрачанням при здійсненні видатків на оплату праці не сприяє ефективному використанню бюджетних ресурсів.
23	Недостатній рівень контролю за організацією та проведенням процедури закупівель не сприяє відкритості та прозорості закупівель.

