

Результати аудиту ефективності з питань оцінки діяльності установ щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю процесу організації харчування учнів загальноосвітніх навчальних закладів у місті Києві, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установ

Результати аудиту засвідчили, що на даний час застосований комплекс заходів щодо планування видатків харчування, визначення оптимальної ціни для придбання збалансованого продуктового набору та організації процесу в закладах не гарантує кінцевого продукту у формі корисного та якісного харчування учнів та дітей, а навпаки має декілька значних ризиків.

По-перше, результати дослідження засвідчили різке коливання в розрізі районів міста Києва протягом 2016-2017 років вартості безкоштовного харчування учнів комунальних закладів через відсутність системи забезпечення формування єдиної ціни на харчування учнів, внаслідок чого діти Голосіївського, Дарницького, Деснянського та Солом'янського районів мають харчування значне менше розрахованої згідно з вимогою постанови КМУ від 22.11.2004 №1591 «Про затвердження норм харчування у навчальних і оздоровчих закладах» вартості збалансованого продуктового набору, тоді як у Печерському, Подільському та Шевченківському районах відповідне відхилення має незначне значення, наприклад у 2017 році:

- при вартості збалансованого продуктового набору для 1-4 класів в сумі 13,6 грн. фактична вартість безкоштовного харчування учнів Голосіївського, Дарницького та Деснянського районів становить 10,9 грн., 10,1 грн. та 11,2 грн. відповідно, тоді як у Печерському, Подільському та Шевченківському районах вартість харчування становить 12,7 грн., 12,6 грн. та 14,5 грн. відповідно;

- при вартості збалансованого продуктового набору для 5-11 класів в сумі 15,6 грн. фактична вартість безкоштовного харчування окремих категорій учнів Дарницького, Деснянського та Дніпровського районів становить 12,0 грн., 13,8 грн. та 13,0 грн. відповідно, тоді як у Печерському, Подільському та Шевченківському районах вартість харчування становить 22,2 грн., 14,5 грн. та 17,4 грн. відповідно.

На думку аудиту, проблема в недотриманні норм харчування на одну дитину в день є однією з причин встановлених порушень в організації харчування, виявлених перевітками Головного управління Держпродспоживслужби у м. Києві та Державної установи «Київський міський лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України» у окремих навчальних закладах Дарницького, Деснянського та Дніпровського районів

По-друге, діючий на даний час механізм вибору виконавців послуг харчування має суттєві ризики в частині визнання переможними економічні критерії, зокрема щодо найдешевшої вартості через умисне демпінгування цін окремими суб'єктами господарювання - учасниками процедур закупівель, шляхом необґрунтованого їх заниження на шкоду якості та безпеки, у тому числі в частині відсутності необхідного досвіду, обладнання, фахових спеціалістів та найважливіше недотримання калорійності та енергетичної цінності продуктів харчування,

заниження яких у вартості послуг досягається підміною корисних для здоров'я дітей продуктів на дешеві аналоги.

Зокрема, встановлено, що щотижневі меню, на підставі яких готуються страви учням, не відповідають вимогам чинного законодавства щодо необхідного змісту калорійності та енергетичної цінності продуктів, наприклад, у запропонованому меню ТОВ «ПОНТЕМ.УА» недотримано жодного необхідного показника, а саме: значне перевищений зміст жирів у стравах (на 78% та 70% відповідно) за рахунок недоотримання білків та вуглеводів, однак, внаслідок привабливості запропонованої ціни відповідне харчування в окремих випадках визнається оптимальним.

По-третє, результати порівняльного експрес-аналізу майнового стану та фінансових результатів двох учасників процесу надання послуг харчування, таких як комунальне підприємство «Промінь» в Святошинському районі м. Києва», (створеного територіальною громадою з метою виконання функцій по харчуванню школярів району), та приватне підприємство ТОВ «ПОНТЕМ.УА», (який на даний час надає послуги в закладах Дніпровського та Дарницького районів, і частково Деснянського району, що на ринку відповідних послуг міста Києва становить майже чверть (24%), та ініціює оскарження результатів тендерних конкурсів в Оболонському, Святошинському та Голосіївському районах, де за участю в конкурсах його не визнано переможцем), засвідчив наявність ризиків через різний рівень підзвітності зазначених суб'єктів господарювання системі внутрішнього контролю замовників і отримувачів послуг, відповідальності в частині створення необхідної матеріальної бази, залучення штатних фахових спеціалістів, прозорості процесу, а також різної комерційної зацікавленості у фінансових результатах діяльності по наданню послуг харчування.

Зокрема, КП «Промінь» має на балансі спеціальне обладнання, вартість якого розрахунково на 41% більше порівняно з відповідним показником ТОВ «ПОНТЕМ.УА», а показники оприлюдненого фінансового плану, погодженого з органом управління – РДА в Святошинському районі у м. Києві, розраховані з метою отримання оптимального прибутку, збалансованого між обґрунтованими доходами та виваженими витратами. На приклад, згідно з даними фінансової звітності за 2016 рік:

- КП «Промінь» отримано прибуток в сумі 78,0 тис. грн. при доходах в сумі 27 651,0 тис. грн. та витратах в сумі 27 573,0 тис. грн., з яких адміністративні витрати становлять 3%;
- ТОВ «ПОНТЕМ.УА» отримано прибуток в сумі 543,1 тис. грн. при доходах в сумі 5 292,0 тис. грн. та витратах в сумі 4 748,9 тис. гривень.

По-четверте, отримувачі послуг постачання в особі навчальних закладів, де безкоштовно харчуються учні, до теперішнього часу несуть значне навантаження по оплаті витрат, які входять до складу послуг харчування, а саме: оплачують за бюджетні кошти послуги електро- та водопостачання харчоблоків, вартість яких протягом учбового року розрахунково становить майже 25,0 млн грн., утримання та ремонт обладнання та приміщень, придбання посуду та інвентаря та інше.

По-п'яте, Досліджуючи зміст первинних документів та фактичні обсяги наданих послуг з організації шкільного харчування у закладах освіти, в ході аудиту встановлені системні порушення, допущені учасниками процесу надання послуг під час визначення (погодження) ціни за одиницю послуги та їх обсягів, ефективних управлінських рішень під час укладання договорів в результаті чого: завдано втрат

бюджету міста Києва на суму 2 227,2 тис. грн, неефективно використано –70,2 тис. грн, та використано з порушенням законодавства, що призвели до ризику втрат – 348,1 тис. грн, а саме:

1. Невиконання Управлінням освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації п. 3.3 (додатку 3) розпорядження КМДА від 11.09.2009 №1036 щодо включення до основних умов договорів відтермінування строків платежів за надані послуги у разі відсутності та/або затримки фінансування, призвело до неефективного витрачання, а як наслідок втрати бюджетних коштів на суму 70,2 тис. гривень.
2. Внаслідок укладання Управлінням освіти, молоді і спорту Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації з КП «Промінь в Святошинському районі міста Києва» додаткової угоди від 02.10.2017 №2 до Договору від 26.07.2017 №275/17 на послуги з організації харчування учнів загальноосвітніх навчальних закладів в частині збільшення ціни за одиницю послуги, з порушенням ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі», завдано втрат бюджету міста Києва на суму 2 227,2 тис. гривень.
3. Управлінням освіти, молоді і спорту Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації та Управлінням освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації у період 2015- 2016 років в порушення ст. 188 ГКУ, ст. 526, ст. 638, ст. 651 ЦКУ, прийнято та сплачено послуги шкільного харчування понад передбачені основними умовами договорів (специфікаціями) потреби, в розрізі вікової категорії школярів, без укладання відповідних додаткових угод, що призвело до ризику втрат бюджетних коштів на суму 348,1 тис. грн, із яких: по управлінню освіти Дарницького району – 73,5 тис. грн, Святошинського району – 274,6 тис. гривень.

По-шосте, виявлено проблеми в частині контролю та аналізу фінансового забезпечення харчування через відсутність корпоративної мережі інформаційного обміну аналітичної інформації про стан виконання та результати процесу забезпечення харчування учнів та дітей, а також не забезпечення єдиних стандартів збору та узагальнення фактичних показників результатів харчування дітей та учнів.

Внаслідок зазначеного на даний час дані аналітичної звітності окремих районів мають викривлену інформацію, яка не відповідає даним бухгалтерського обліку та не відображає реальний стан рівня послуг харчування.

Зокрема, користувачам інформації про середню вартість у 2017 році харчування пільгової категорії дітей дошкільних закладів Голосіївського району, які харчуються повністю за рахунок загального фонду бюджету міста Києва (діти-інваліди), надавались викривлені дані про вартість в сумі 66,3 грн, хоча фактично вартість відповідного харчування вдвічі дешевша та становить розрахунково 31,0 гривню.

З'ясовано, що причиною відповідних викривлень є безпідставне збільшення фактичних видатків на 190,3 тис грн., чим порушено вимоги чинного законодавства в частині незаконного списання продуктів харчування, які фактично не використані,

та зменшення на 22 645 діто-днів харчування загальної кількості днів відвідування закладу відповідної категорії дітей та необґрунтоване завищення фактичних видатків на суму 2 228,4 тис. грн. за рахунок викривлення аналогічних показників стосовно вартості харчування дітей, яку частково оплачують батьки власним коштом, а саме:

- безпідставне збільшення діто-днів харчування на 17 976 та на 7 249 відповідно в частині кількості днів відвідування закладу дітей, батьки яких частково оплачують вартість харчування в розмірі 70% (загальна категорія дітей) та 35% (сім'ї, які мають 3 і більше дітей) відповідно.

Отже, наслідком викривлення даних звітності є відшкодування вартості харчування окремих категорій дітей дошкільних закладів не з того джерела, з якого заплановано проведення відповідних видатків згідно з кошторисами загального та спеціального фондів.

Зважаючи на наявність прорахунків в процесі забезпечення харчування учнів та дітей комунальних навчальних закладів м. Києва, виникає необхідність реорганізації системи харчування в цілому, у тому числі в частині залучення в процес організації отримувачів бюджетних коштів, якими в подальшому буде забезпечуватися харчування відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі».

Рекомендації за результатами аудиту ефективності з питань оцінки діяльності установ щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю процесу організації харчування учнів загальноосвітніх навчальних закладів у місті Києві, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установ

Ризик	Рекомендовані заходи	Стан врахування рекомендацій	Причини неврахування
Департаментом освіти, як головним розпорядником бюджетних коштів, не виконуються функції впливового координування процесу розрахункового обґрунтування видатків на харчування та дієвого контролю його результатів.	Вдосконалити положення структурних підрозділів та посадові інструкції спеціалістів на предмет визначення зобов'язань та відповідальності в частині виконання функцій головного розпорядника бюджетних коштів, координації роботи районних управлінь та забезпечення впровадження єдиних методологічних засад при плануванні видатків харчування.	Не враховано	Термін не настав
Недотримання принципу рівності (справедливості) у розподілі бюджетних асигнувань між навчальними закладами десяти районів міста Києва, та як наслідок, різний рівень якості та корисності харчування в розрізі районів Києва.	Розробити розпорядчий документ, регламентуючий послідовність дій економічних та бухгалтерських підрозділів в районних управліннях освіти в частині застосування єдиної методології при проведенні бюджетних розрахунків потреб видатків на харчування, бюджетних запитів, складанні проектів кошторисів видатків.	Не враховано	Термін не настав
Відсутності системи забезпечення прозорості та публічності формування єдиної ціни на харчування учнів навчальних закладах комунальної власності міста Києва.	З метою забезпечення формування єдиної ціни на харчування дітей та учнів в навчальних закладах комунальної форми власності міста Києва розробити стандарт документального оформлення управлінських рішень щодо забезпечення безкоштовного харчування учнів в комунальних закладах в частині визначення єдиних вимог до проектів відповідних розпоряджень РДА та забезпечити їх обов'язкове погодження з Департаментом освіти.	Не враховано	Термін не настав

Відсутності системи забезпечення прозорості та публічності формування єдиної ціни на харчування учнів навчальних закладах комунальної власності міста Києва.

Впровадження заходів внутрішнього контролю щодо моніторингу фактичної вартості послуг харчування та структури статей витрат виконавців (надавачів) в процесі формування ціни.

Не враховано

Термін не настав

Діючий на даний час механізм вибору виконавців послуг харчування учнів в навчальних закладах не спроможний гарантувати необхідний рівень якості харчування, оскільки переважним критерієм у виборі переможця конкурсів є найдешевша вартість послуг, а не її користь та безпека організації послуг.

Впровадження механізму управління бюджетними коштами через конкретну бюджетну програму.

Не враховано

Термін не настав

Неефективні управлінські рішення під час підготовки та укладання договорів.

Включати до договорів про закупівлю послуг з організації шкільного харчування у закладах освіти пункти, якими передбачається відтермінування строків платежів за надані послуги у разі відсутності та/або затримки фінансування.

Не враховано

Термін не настав

Неефективні управлінські рішення під час підготовки та укладання договорів.

Притягнути до відповідальності, згідно вимог чинного законодавства працівників Управління, причетних до виявленого порушення.

Не враховано

Термін не настав

Неефективні управлінські рішення під час підготовки та укладання договорів.

Включати до договорів про закупівлю послуг з організації шкільного харчування у закладах освіти пункти, якими передбачається відтермінування строків платежів за надані послуги у разі відсутності та/або затримки фінансування.

Не враховано

Термін не настав

Неефективні управлінські рішення в частині обґрунтованості формування потреб на послуги харчування, в розрізі вікової категорії школярів під час підготовки документації з конкурсних торгів та укладанні договорів. Відсутність дієвого контролю за виконанням основних умов договорів. Недотримання законодавчо-нормативних актів.

Розробити порядок візування та контролю додаткових угод на предмет відповідності їх вимогам чинного законодавства, умовам тендерної документації, з визначенням відповідальних осіб.

Не враховано

Термін не настав

Неефективні управлінські рішення в частині обґрунтованості формування потреб на послуги харчування, в розрізі вікової категорії школярів під час підготовки документації з конкурсних торгів та укладанні договорів. Відсутність дієвого контролю за виконанням основних умов договорів. Недотримання законодавчо-нормативних актів.

Неефективні управлінські рішення в частині обґрунтованості формування потреб на послуги харчування, в розрізі вікової категорії школярів під час підготовки документації з конкурсних торгів та укладанні договорів. Відсутність дієвого контролю за виконанням основних умов договорів. Недотримання законодавчо-нормативних актів.

Недотримання ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі». Недосконале знання чинного законодавства.

Відсутність належного контролю за інфляційними процесами та економічним обґрунтуванням цін.

Недотримання ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі». Недосконале знання чинного законодавства.

Відсутність належного контролю за інфляційними процесами та економічним обґрунтуванням цін.

Відсутність виваженого системного підходу в організації Департаментом процесів реалізації повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в частині не забезпечення введення необхідних аналітичних реєстрів для аналізу використання бюджетних коштів щодо порівняння відповідних показників між районами та співставлення відповідних показників з попередніми періодами, а також відсутності оперативної співпраці з Департаментом фінансів в частині обміну інформацією.

Неефективне використання бюджетних коштів через відсутність безпосереднього зв'язку між виділенням коштів з бюджету на цілі забезпечення харчуванням учнів і дітей та результатами їх використання

Підвищити кваліфікацію осіб відповідальних за відповідність укладених договорів, вимогам чинного законодавства.

Не враховано

Термін не настав

Притягнути до відповідальності, згідно вимог чинного законодавства, відповідальних працівників Управління причетних до порушень.

Не враховано

Термін не настав

Усунути виявлені порушення на суму 2 227,2 тис. грн та надати до Департаменту підтверджуючі документи щодо їх усунення.

Не враховано

Термін не настав

Розробити порядок візування та контролю додаткових угод на предмет відповідності їх вимогам чинного законодавства, умовам тендерної документації, з визначенням відповідальних осіб.

Не враховано

Термін не настав

Притягнути до відповідальності, згідно вимог чинного законодавства, відповідальних працівників Управління причетних до порушення.

Не враховано

Термін не настав

З метою забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням коштів з бюджету на харчування та результатами їх використання, впровадити зміну механізму управління коштами, у тому числі шляхом створення нової бюджетної програми.

Не враховано

Термін не настав