



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярска

Заключение по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярска «Развитие образования в городе Красноярске» на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов»

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, Порядком принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска, утвержденного постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 (далее – Порядок № 153), требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярска СФК 1 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ», проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярска «Развитие образования в городе Красноярске» на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов» (далее – Проект).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее.

I. Анализ соответствия целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере образования определены:

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»;

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

К числу таких приоритетов относятся:

качество образования, обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования; доступность образования, в том числе, доступность дошкольного образования для детей в возрасте до 3 лет; воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных

ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (далее – федеральная программа), а также:

национальный проект «Образование» и 5 федеральных проектов, входящих в состав национального проекта: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего»;

национальный проект «Демография» и 2 федеральных проекта, входящих в состав национального проекта: «Содействие занятости женщин – доступность дошкольного образования для детей», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в т.ч. повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва» («Спорт – норма жизни»).

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере образования соответствуют вышеобозначенным и закреплены:

региональными проектами: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего», «Содействие занятости женщин – доступность дошкольного образования для детей», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в т.ч. повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва» («Спорт – норма жизни»);

государственной программой Красноярского края «Развитие образования», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 508-п.

Цель (повышение качества организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования, общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города Красноярска, отдыха и оздоровления детей) и задачи Проекта сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования.

Проект создает основу для дальнейшего участия города в реализации федеральных и региональных проектов.

Сопоставление целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования представлены в приложении 1 к заключению.

II. Оценка соответствия Проекта приоритетам социально-экономического развития города Красноярск

Программа является одним из инструментов реализации Стратегии социально-экономического развития города Красноярск до 2030 года, утверждённой решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее - Стратегия).

Целью Проекта является повышение качества организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования, общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города Красноярск, отдыха и оздоровления детей.

Решение вышеназванной цели и задач Стратегии, определенных Планом мероприятий по ее реализации, утверждённым постановлением администрации города от 30.06.2020 № 501 (далее – План реализации), запланировано путем проведения ряда мероприятий¹, со сроком реализации 2020-2030 годы, которые предлагается реализовать в рамках муниципальной программы «Развитие образования в городе Красноярске» на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов.

Определённые цель, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям краткого варианта проекта прогноза социально-экономического развития города на 2021-2023 годы (далее – ПСЭР на 2021-2023 годы), а также коррелируют с полномочиями органов местного самоуправления, установленными Федеральными законами от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Уставом города Красноярск.

Мероприятия Проекта соответствуют вопросам местного значения, определенным законодательством, ввиду чего предлагаемые Проектом расходные обязательства города не противоречат ст.86 БК РФ.

Вместе с тем из 15 целевых индикаторов (показателей) реализации Стратегии в сфере образования только 3 утверждены в Проекте. В то же время, показателями, объективно отражающими решение ключевых проблем отрасли и реализации национальных проектов в городе Красноярске являются:

уровень обеспеченности детей школьного возраста местами в общеобразовательных учреждениях;

доля школ, отвечающих современным требованиям.

Выполнение мероприятий Проекта будет способствовать достижению стратегической цели по обеспечению развития современной социокультурной инфраструктуры, необходимой для непрерывного роста качества жизни горожан в соответствии с передовым российским и общемировым опытом и решению двух задач (приложение 2 к заключению).

III. Анализ структуры и содержания Проекта

¹ Приложение 1 к постановлению администрации города от 30.06.2020 № 501

Согласно паспорту Проекта ответственный исполнитель - главное управление образования администрации города (далее – главное управление образования).

Наименование ответственного исполнителя и наименование программы соответствуют распоряжению администрации города от 16.07.2020 № 241-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярска на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов». Наименование разделов паспорта Проекта соответствуют наименованиям разделов, определенным Порядком № 153.

К Проекту приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование (далее – ФЭО)).

Структура Проекта представлена в следующей схеме:



Программу предлагается утвердить в составе 8-ми подпрограмм, в рамках которых планируется реализация 57-ми мероприятий.

По сравнению с муниципальной программой на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов в первоначальной редакции (далее - Программа на 2020-2022 годы) цель Проекта остается неизменной.

По отношению к Программе на 2020-2022 годы Проект дополнен:

подпрограммой «Создание условий, направленных на обеспечение обучающихся рациональным и сбалансированным питанием, гарантирование качества и безопасности питания, пищевых продуктов, используемых в приготовлении блюд, пропаганда принципов здорового и полноценного питания»;

задачей «Создание условий, направленных на обеспечение обучающихся рациональным и сбалансированным питанием, гарантирование качества и безопасности питания, пищевых продуктов, используемых в приготовлении блюд, пропаганда принципов здорового и полноценного питания».

В рамках данной подпрограммы предусмотрена реализация 4 мероприятий, исполнителями которых определены главное управление образования и муниципальные учреждения, в т.ч. МАУ «Центр питания», образованное в соответствии с постановлением администрации города от 30.06.2020 № 498.

При этом механизм реализации данной подпрограммы не предусматривает порядок взаимодействия между исполнителями - главным управлением образования, муниципальными учреждениями, МАУ «Центр питания» в соответствии с требованиями ч.1 ст.37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст.17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ст.25.2 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Кроме этого, на дату подготовки заключения «Концепция развития системы школьного питания города Красноярск на период до 2022 год», утвержденная постановлением администрации города Красноярск от 17.07.2019 № 464, не соответствует действующим изменениям.

Цель и задачи Проекта взаимосвязаны с целями и задачами подпрограмм.

Отмечаем, что Проектом для подпрограммы 2 «Развитие общего образования» определена задача «Совершенствование организации школьного питания». При этом в данной подпрограмме отсутствуют мероприятия, направленные на реализацию этой задачи.

Анализ изменения мероприятий в разрезе подпрограмм по отношению к Программе на 2020-2022 годы в первоначальной редакции представлен в приложении 3 к заключению.

Анализ полноты изложения данных в разделах подпрограмм показал, что вопреки требованиям Порядка № 153 в разделе 1 подпрограмм отсутствуют или отражены не в полном объеме:

анализ причин возникновения проблемы;

промежуточные и конечные социально-экономические результаты решения проблемы.

IV. Анализ финансового обеспечения Проекта

Объем финансовых средств Проекта в 2021 году и плановом периоде 2022-2023 годов предусмотрен в размере 51 770,1 млн. рублей, в том числе:

средств бюджета города 19 675,9 млн. рублей или 38,0% общего объема бюджетных ассигнований;

средств краевого бюджета 29 554,2 млн. рублей или 57,1 % общего объема бюджетных ассигнований;

средств федерального бюджета 2 540,0 млн. рублей - 4,9 % общего объема бюджетных ассигнований.

Проведенный сравнительный анализ Проекта с Программой на 2020-2022 годы показал следующее.

Проектом сохранены основные направления расходования средств, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы.

Общий объем ассигнований Проекта на трехлетний период по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2020-2022 годы увеличивается на 1 643,1 млн. рублей или на 3,3%, из них объем расходов на 2021 год по сравнению с данными на:

2020 год – уменьшается на 150,5 млн. рублей или на 0,8%;

2021 год – увеличивается на 2 643,3 млн. рублей или на 16,6%.

В основном, это связано с увеличением расходов на обеспечение деятельности муниципальных учреждений, увеличением расходов на питание в дошкольных и общеобразовательных учреждениях.

Сопоставление объемов финансирования Проекта в разрезе мероприятий программы и объемов финансирования, утвержденных в Программе на 2020-2022 годы, представлено в приложении 3 к заключению.

Капитальные расходы на 2021 год запланированы в сумме 1 963,3 млн. рублей, в том числе:

1 854,8 млн. рублей - расходы в рамках адресной инвестиционной программы (далее – АИП);

0,7 млн. рублей - на приобретение оборудования для главного управления образования;

107,7 млн. рублей - на капитальный ремонт зданий образовательных учреждений (перечень объектов, подлежащих капитальному ремонту до настоящего времени не определен).

Необходимо отметить, что в городе остро стоит проблема изношенности зданий образовательных учреждений. Согласно информации Проекта в настоящее время 51 здание (дошкольные учреждения, общеобразовательные учреждения и учреждения дополнительного образования детей) находятся в аварийном и ограниченно работоспособном состоянии, 13 из них не используются. При этом, в Проекте не указана общая потребность в финансировании на цели приведения зданий муниципальных образовательных учреждений в надлежащее состояние для дальнейшей эксплуатации, а также не определены подходы (отраслевая методика) к формированию объективной и первоочередной потребности при формировании перечня объектов (зданий), подлежащих капитальному ремонту.

Всего бюджетные инвестиции в объекты муниципальной собственности предусмотрены Проектом в рамках АИП в трехлетнем периоде в сумме 2 865,4 млн. рублей (проектирование 2-х школ, строительство одной школы и 3-х детских садов, реконструкция 1 школы и приобретение зданий детских садов). Объекты АИП определены в Проекте в соответствии с перечнем объектов для включения в АИП, утвержденным постановлением администрации города от 30.09.2020 № 771 «О реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов».

При сопоставлении перечня объектов АИП, предусмотренных Проектом, с объектами Программы комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа города Красноярск до 2033 года, утвержденной постановлением администрации города Красноярск от 13.03.2020 № 160 (далее - Программа комплексного развития), установлено их несоответствие друг другу, а так же сроков

реализации отдельных мероприятий (приложении 4 к заключению). Таким образом, реализация программных мероприятий Проекта не взаимосвязана с градостроительными актами города.

Требования к содержанию пояснительной записки и ФЭО к проекту муниципальной программы Порядком № 153 не установлены, что приводит к тому, что названные документы излагаются формально, являются неинформативными и зачастую не содержат необходимой для оценки проекта информации.

Так, пояснительная записка и ФЭО к Проекту не содержат:

расчетов предполагаемых расходов бюджета города на реализацию мероприятий Программы (в том числе, сведений о показателях (данных), применяемых при расчетах, методику (формулы) расчетов);

информацию о достаточности финансовых ресурсов для выполнения мероприятий Программы;

информацию о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить соблюдение порядка и методики планирования бюджетных ассигнований², которые в соответствии с Порядком № 153 должны применяться при их планировании на реализацию муниципальных программ.

V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта

5.1. Количественно выраженными характеристиками достижения цели и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

В Проект включены 6 целевых индикаторов и 18 показателей результативности: все целевые индикаторы и 9 показателей результативности сформированы со значениями, имеющими относительные величины (%).

По целевым индикаторам и показателям результативности, предусмотренным в Проекте, к 2023 году запланирована разнонаправленная динамика.

Положительная динамика наблюдается по 2 целевым индикаторам и 1 показателю результативности:

целевой индикатор «Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1-6 лет» (с 62,7% в 2021 году до 64,1% к 2023 году);

целевой индикатор «Доля детей в возрасте 5–18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы» (с 76% в 2021 году до 78% к 2023 году);

показатель результативности «Доля детей в возрасте 1-6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные

² Приказ департамента финансов администрации города от 13.02.2019 № 53 «Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований»

учреждения, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет» (с 1,65% в 2021 году до 1,43% к 2023 году).

Увеличивается в трехлетнем периоде количество детей в общеобразовательных учреждениях с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ), что отражается на росте значения 2 показателей результативности:

«Охват детей с ОВЗ в муниципальных общеобразовательных учреждениях доступным образованием» (с 5115 чел. в 2021 году до 6921 чел. к 2023 году);

«Охват детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях по ФГОС для детей с ОВЗ и ФГОС для обучающихся с интеллектуальными нарушениями (умственной отсталостью)» (с 3873 чел. в 2021 году до 4586 чел. к 2023 году).

Статичность значений предусмотрена по 4 целевым индикаторам и 13 показателям результативности, из них по целевому индикатору «Уровень обеспеченности детей в возрасте от 3 до 6 лет местами в дошкольных учреждениях» и 2 показателям результативности («Доля обучающихся 1-4 классов муниципальных общеобразовательных организаций, обеспеченных бесплатным горячим питанием»; «Охват целевой аудитории культурно-массовыми мероприятиями») значение в трехлетнем периоде установлено на уровне 100%.

5.2. Значения и единицы измерения целевых индикаторов и показателей результативности, определенные в приложении 3 к Проекту, соответствуют значениям, установленным для данных показателей в ПСЭР на 2021-2023 годы.

Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным.

5.3. В сравнении с Программой на 2020-2022 годы, количество индикаторов не изменилось, также сохранилось наименование 5 из 6 индикаторов. Количество показателей результативности увеличилось на 2 единицы за счет введения показателей, характеризующих результативность реализации новых мероприятий: «Доля обучающихся 1-4 классов муниципальных общеобразовательных организаций, обеспеченных бесплатным горячим питанием» и «Количество сертификатов дополнительного образования, выданных детям в возрасте от 5 до 18 лет».

Таким образом, сохранена преемственность Проекта и Программы на 2020-2022 годы.

Сравнительный анализ значений целевых индикаторов и показателей результативности Проекта в 2021 году с их значениями в 2020 году представлен в приложении 5 к заключению.

Следует отметить, что при проблеме изношенности зданий образовательных учреждений значение целевого индикатора «Доля муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений» предусмотрено на уровне 15,3%, что ниже по отношению к 2020 году на 0,3 процентных пункта, и остается неизменным на протяжении всего 3-х летнего периода.

5.4. В соответствии с требованиями Порядка № 153 целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются согласно методике их измерения и (или) расчета, утверждённой ответственным исполнителем муниципальной программы. Главным управлением образования данная методика утверждена приказом от 01.10.2019 № 463-п.

5.5. Согласно требованиям Порядка № 153 по каждому показателю (индикатору) вводится весовой критерий, характеризующий приоритетность данного показателя в соответствии с ключевыми приоритетами. Суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм и отдельных мероприятий программы должно равняться единице.

Данное требование в Проекте соблюдено – сумма весовых критериев равна единице.

5.6. В соответствии с Порядком № 153 в программе указывается периодичность определения значений целевых индикаторов и показателей результативности в соответствии с методикой измерения и (или) расчета целевых индикаторов и показателей результативности муниципальной программы.

В Проекте все целевые индикаторы и показатели результативности определяются по итогам года.

В связи с этим ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактически достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

Аналогичное замечание КСП также указывалось в заключении по результатам финансово-экономической экспертизы проекта программы на 2020-2022 годы.

5.7. Проведенный анализ взаимосвязи мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта (приложение 6 к заключению) показал следующее.

Проектом (приложение 1) установлена связь мероприятия «Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» с показателем «Удельный вес численности населения в возрасте 5-18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения в возрасте 5-18 лет», однако данный целевой индикатор не предусмотрен приложением 3 к Проекту «Сведения о целевых индикаторах и показателях результативности Программы». Также отмечаем, что ожидаемый результат от реализации данного мероприятия выражен только в осуществлении финансирования переданных полномочий по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

В Проекте не предусмотрены показатели оценки эффективности деятельности главного управления образования, которые определены Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В данном Указе

в качестве показателей оценки применяется, например, показатель «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)».

Связь мероприятий «Обеспечение функций, возложенных на органы местного самоуправления» и «Выполнение функций муниципальных казенных учреждений (централизованная бухгалтерия, прочие учреждения)» установлена Проектом с показателем результативности «Количество муниципальных учреждений, в которых проведены контрольные мероприятия по исполнению бюджета». Однако данный показатель не дает оценку эффективности деятельности главного управления образования и подведомственных ему казенных учреждений.

Отмечаем, что для вводимых Проектом новых мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности образовательных учреждений, новый показатель результативности, позволяющий оценить эффективность и полноту данных мероприятий, не предусмотрен.

Кроме этого, отсутствует зависимость значения показателя целевого индикатора «Доля муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений» от реализации мероприятия, направленного на укрепление материально-технической базы учреждений дополнительного образования.

Некоторые недостатки Порядка № 153 изложены в приложении 7 к заключению.

VI. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Цели и задачи Проекта сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования. Проект создает основу для дальнейшего участия в реализации федеральных и региональных проектов.

2. Поставленные цели, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям Стратегии, проекту ПСЭР на 2021-2023 годы и ориентированы на развитие в сфере образования.

Проектом предусмотрены только 3 из 15 целевых индикаторов (показателей) реализации Стратегии в сфере образования. Таким образом, проектом не предусмотрены показатели, объективно отражающие решение ключевых проблем отрасли и реализацию национальных проектов в городе.

3. Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде запланирован в сумме 51 770,1 млн. рублей, что на 3,3% больше объема ассигнований, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы.

Ассигнования, предусмотренные Проектом в 2021-2022 годах, не соответствуют ассигнованиям в 2021-2022 годах Программы на 2020-2022 годы, которая действует по 31 декабря 2020 года.

Реализация программных мероприятий Проекта не взаимосвязана с градостроительными актами города.

4. В ФЭО к Проекту не в полном объеме обоснована запланированная сумма ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения ее мероприятий.

Отсутствие в материалах к Проекту информации о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию Проекта не обеспечивает их «прозрачность».

5. В связи с определением значений всех индикаторов и показателей результативности программы ежегодно, ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактически достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

6. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным, ввиду отсутствия в Порядке № 153 требований: к содержанию пояснительной записки и финансово-экономического обоснования.

Предложения:

1. Инициировать:

внесение изменений в Порядок № 153 в части продления сроков реализации муниципальной программы;

установление единых требований к пояснительной записке и ФЭО к проекту муниципальной программы.

2. Рассмотреть вопросы:

включения в Проект показателей оценки эффективности главного управления образования;

определения значений индикаторов и показателей результативности «на промежуточных этапах» с целью своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

3. Установить в правовом акте города требование к формированию целевых индикаторов и показателей результативности муниципальных программ и методикам их расчета.

4. Устранить выявленные недостатки.