

«Утверждаю»
Председатель Счетной палаты
Города Томска

В.И.Вакс
« ____ » _____ 2016 года

**Отчет по итогам контрольного мероприятия
«Аудит эффективности деятельности департамента образования администрации
Города Томска в 2014-2015 годах»**

Основание проверки: пункт 1.8 плана работы Счетной палаты Города Томска на 2015 год, утвержденный приказом председателя Счетной палаты Города Томска от 23.12.2014 № 315 (с учетом внесенных изменений).

Объекты проверки: департамент образования администрации Города Томска (далее по тексту - Департамент образования, Департамент, ДО), МАДОУ детский сад комбинированного вида № 99 г. Томска.

Цель контрольного мероприятия: аудит эффективности деятельности департамента образования администрации Города.

Проверяемый период: 2014 - 2015 годы.

Срок проведения проверки: с 21.09.2015 по 30.12.2015 (проверка приостанавливалась в период с 01.10.2015 по 24.11.2015).

Основные итоги контрольного мероприятия:

1. Сводная смета расходов Департамента образования на 2014 год утверждена в общей сумме 5 427 195,5 тыс. рублей, кассовое исполнение составило 5 393 232,2 тыс. рублей или 99,4 % утвержденных сметных назначений. Сводная смета расходов Департамента на 2015 год утверждена в общей сумме 5 818 398,7 тыс. рублей, кассовое исполнение по расходам составило 3 100 558,8 тыс. рублей (по состоянию на 01.07.2015) или 53,3 % от утвержденных сметных назначений.

2. В нарушение ст. 161, 162, 219 Бюджетного кодекса РФ выявлено, что Департаментом приняты к исполнению расходные бюджетные обязательства выше установленных доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований на соответствующий финансовый год, а именно:

- по состоянию на 01.01.2014 приняты обязательства в размере 350,71 тыс. рублей, превышающие соответствующие бюджетные ассигнования на 2013 год;

- по состоянию на 01.01.2015 приняты обязательства в размере 3,19 тыс. рублей, превышающие соответствующие бюджетные ассигнования на 2014 год.

3. Размер субвенции на общее образование в МОУ на одного обучающегося в среднем по образовательным учреждениям составил на 2014 и 2015 годы 32,8 тыс. рублей/чел. Наименьшее значение размера субвенции на одного обучающегося приходится на МАОУ СОШ с углубленным изучением предметов художественного-эстетического цикла № 58 в 2014 году - 25,5 тыс. рублей/чел., в 2015 году – 24,8 тыс. рублей/чел., наибольшее в 2014 году на малокомплектную школу МБОУ ООШ № 66 в размере – 152,5 тыс. рублей/чел., в 2015 год на МКС(К)ОУ С(К)ОШ № 39 в размере 165,9 тыс. рублей/чел.

4. В нарушение п.3 Порядка распределения средств субвенции № 341 расчет среднего дополнительного норматива, используемого при распределении субвенции на общее образование между учреждениями, произведен исходя из общего количества обучающихся (за исключением обучающихся в дошкольных группах), тогда как следовало применять среднегодовую прогнозную численность.

5. Размер среднего дополнительного муниципального норматива, определенный в таблице 2 к Порядку распределения средств субвенции № 341, не соответствует значению

указанного норматива, в соответствии с которым произведено распределение субвенции между образовательными учреждениями.

6. При распределении объемов субвенции на общее образование в МАОУ Мариинская СОШ № 3 не учтено наличие 5-9 классов с углубленным изучением предметов или профильного обучения, в МАОУ лицей № 7 необоснованно учтено их наличие, что привело к занижению и завышению средств субвенции, подлежащей распределению учреждениям в 2014-2015 годах в размере 602 тыс. рублей и 2 119 тыс. рублей соответственно.

7. Вследствие арифметического округления регионального норматива при распределении субвенции на дошкольное образование на 2014 год между образовательными учреждениями с 20 493 руб./чел. до 20 000 руб./чел., общая сумма недофинансирования 26 учреждений составляет 105,8 тыс. рублей.

8. Анализ оценки показателей ведомственных целевых программ Департамента образования за 2014 год показал, что из 7 реализуемых программ в 4-х цели программ достигнуты не в полном объеме, в связи с наличием невыполненных целевых показателей, что указывает на недостаточную результативность работы Департамента. Наибольшее количество неисполненных показателей наблюдается при реализации ВЦП «Предоставление образования по общеобразовательным программам дошкольного образования в дошкольных образовательных учреждениях Города Томска», из установленных 11 плановых показателей 2 показателя не выполнены (18%).

9. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации о достижении к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет в 2012 году было создано 2440 дополнительных мест дошкольного образования, в 2013 году - 1197 мест, в 2014 - 1379 мест, в 2015 планируется 3 137 мест. Несмотря на принятые меры очередь на получение путевки в муниципальные дошкольные учреждения сохраняется.

Возраст	На 01.01.2015	На 01.10.2015
от 1,5 до 3 лет	7 947	8 531
от 3 до 7 лет	3 541	2 158
Итого:	11 488	10 689

10. Проверкой реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменение в сфере образования в муниципальном образовании «Город Томск» установлено:

10.1. В 2014 году, за 9 месяцев 2015 года муниципальным образованием «Город Томск» обязательства по обеспечению уровня средней заработной платы в соответствии с установленной динамикой во всех сферах образования выполнены на 100%. Вместе с тем, не в полной мере обеспечено выполнение обязательств в части достижения целевых показателей за 2014 год, установленных Соглашением о предоставлении межбюджетного трансферта в сфере дошкольного образования и Дорожной картой, а именно:

- из 20 показателей по дошкольному образованию 3 (15%) не соответствуют целевому значению;

10.2. Анализ средней заработной платы работников в разрезе учреждений показал, что в большинстве учреждений размер средней заработной платы за 2014 год сложился ниже среднего значения:

- педагогические работники дополнительного образования: в 11 учреждениях из 17 (64,7%);

- педагогические работники общеобразовательных учреждений: в 35 учреждениях из 68 (51,5%), учителя - в 40 учреждениях (58,8%);

- педагогические работники дошкольных образовательных учреждений: в 41 учреждениях из 71 (57,7%);

11. Проверкой достижения целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение

эффективности здравоохранения Томской области», в части повышения заработной платы работников муниципальных дошкольных образовательных организаций, занимающих должности врачей, а также среднего медицинского персонала установлено:

- за 9 месяцев 2015 года фактический показатель среднемесячной заработной платы работников дошкольных образовательных организаций, занимающих должности врачей в размере 24 004 рублей не соответствует целевому значению, установленному в Соглашении о предоставлении субсидии из областного бюджета на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте»), ниже на 205 рублей или 0,8%.

12. Проверкой использования средств, выделенных в 2014 году на проведение мероприятий по созданию в общеобразовательных организациях условий для инклюзивного образования детей-инвалидов, установлено:

- в нарушение требований п.1.4.3 Соглашения о предоставлении субсидии из областного бюджета от 16.12.2014 №13 мероприятия МП «Социальная интеграция» на 2012-2015 годы», в рамках которого осуществлялось софинансирование за счет средств бюджета муниципального образования «Город Томск», не совпадают с мероприятиями ГП Томской области «Доступная среда» на 2014-2016 годы;

- в нарушение требований ст.34 БК РФ установлено неэффективное использование средств, направленных на проведение мероприятий по созданию в общеобразовательных организациях условий для инклюзивного образования детей-инвалидов в 3-х общеобразовательных учреждениях (МБОУ «Академический лицей», МАОУ СОШ № 67, МАОУ СОШ № 34) в размере 6 755,4 тыс. рублей. Так, не достигнуты показатели заданных результатов по созданию универсальной безбарьерной среды для инклюзивного образования детей-инвалидов. Согласно данным Паспортов доступности объекта социальной инфраструктуры указанные учреждения не соответствуют варианту доступности «Доступно полностью всем» для всех категорий инвалидов. Кроме того, на момент проведения осмотров часть оборудования стоимостью 249,1 тыс. рублей не используется учреждениями.

13. Проверкой использования средств, выделенных в 2014 году на создание условий в муниципальных организациях дополнительного образования, обеспечивающих доступность по дополнительным общеобразовательным программам для детей с ограниченными возможностями здоровья, в рамках Соглашения о предоставлении субсидии из областного бюджета бюджету муниципального образования «Город Томск», установлено что, все получатели субсидии (6 учреждений) достигли необходимый показатель результативности, при этом ни одно из учреждений не соответствует варианту доступности «Объект полностью доступен» для всех категорий инвалидов.

14. Реестр объектов социальной инфраструктуры и услуг, сформированный Департаментом в рамках мероприятий по созданию условий доступности объектов образования для инвалидов и других маломобильных групп населения по 174 объектам образования, не содержит полной и объективной информации об общем количестве учреждений, адаптированных для инвалидов, и не отражает фактическую потребность в проведении работ по адаптации образовательных учреждений с целью обеспечения их доступности.

На момент проверки Департаментом образования не определена нуждаемость и очередность адаптации, управленческие решения в целом по отрасли не приняты.

15. Анализ оценки степени достижения целевых показателей эффективности деятельности учреждений в целях премирования руководителей показал, что действующий подход к определению показателя «Полнота выполнения муниципального задания» объективно не отражает достижение результатов выполнения всех показателей качества по причине перевыполнения отдельных показателей, которое компенсирует невыполнение других показателей, что влияет на итоговую оценку.

16. В ходе предыдущей проверки, проведенной Счетной палатой в 2012 году, Департаменту было указано на необходимость определения способа оценки показателей

качества муниципального задания, а также механизма снижения объема финансирования учреждений в случае их невыполнения. Фактически только по результатам деятельности за 1 полугодие 2015 года впервые проведена оценка деятельности учреждений в целях изменения объема финансового обеспечения муниципального задания согласно утвержденной Департаментом Методике. По результатам проведенной оценки проведено сокращение объема финансового обеспечения у отдельных учреждений.

17. На основании приказов Департамента образования в марте 2015 года на территории МАОУ СОШ № 11, МАОУ СОШ № 30, МАОУ СОШ № 36, МАОУ СОШ № 40, МАДОУ № 69, МАДОУ № 76 открыты дошкольные отделения во вновь построенных зданиях в отсутствие свидетельства о государственной регистрации права собственности и права оперативного управления на новые объекты, а также в нарушении следующих требований Федерального закона об образовании от 29.12.2012 № 273-ФЗ:

- в нарушение ч.1. ст. 91 273-ФЗ образовательная деятельность по программам дошкольного образования оказывается без соответствующей лицензии на осуществление образовательной деятельности;

- отсутствуют документы, подтверждающие соответствие требованиям безопасности условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами согласно положениям ч. 6, 7 ст. 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (заключения пожарной инспекции на соответствие требованиям пожарной безопасности, паспорта дорожной безопасности, паспорта комплексной безопасности);

- в нарушение п.3 ч.4 ст.41 Федерального закона от 29.12.2012 № 273 отсутствуют санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества.

В соответствии с п.1, п.4 ст. 284.1, пп. 4 п. 2, п.6 ст. 149 Налогового кодекса Российской Федерации возникают риски доначисления налога на прибыль и налога на добавленную стоимость в связи с отменой льготной ставки налогообложения на деятельность указанных учреждений без соответствующей лицензии на осуществление образовательной деятельности.

18. В связи с осуществлением образовательной деятельности в новых построенных зданиях (МАОУ СОШ № 11, МАОУ СОШ № 30, МАОУ СОШ № 36, МАОУ СОШ № 40, МАДОУ № 69 и МАДОУ № 76) без соответствующей лицензии Департаментом образования неправомерно доведены муниципальные задания на оказания муниципальной услуги 1.1.5 «Предоставление образования по общеобразовательным программам дошкольного образования (в группах полного дня)» в размере 16 566,5 тыс. рублей, что свидетельствует о неправомерном расходовании средств бюджета муниципального образования «Город Томск».

19. С 01.09.2014 ФГОС начального общего образования (ФГОС НОО) введен во всех муниципальных общеобразовательных учреждениях, с 01.09.2015 ФГОС основного общего образования (ФГОС ОО) введен в 5-х классах муниципальных образовательных учреждениях.

Согласно оценке Департамента образования, минимальная потребность на внедрение ФГОС ОО составляет более 45 млн. рублей, в т.ч. около 13 млн. рублей – на оплату труда учетом увеличения учебного плана по внеурочной деятельности и 32 млн. рублей на учебники и учебные пособия. Потребность на обеспечение ФГОС НОО Департаментом не представлена.

При этом, информация, представленная учреждениями в ходе по78/1веденного выборочного мониторинга обеспеченности образовательных учреждений требованиям ФГОС, свидетельствует о возможной потребности в материально-техническом обеспечении образовательного процесса согласно установленным стандартам, что может отразиться на качестве образования.

20. В рамках контрольного мероприятия проведена встречная проверка финансово-хозяйственной деятельности МАДОУ детского сада комбинированного вида № 99 г. Томска (МАДОУ № 99). В ходе проверки установлено следующее.

20.1 В нарушение ч.1. ст. Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в проверяемый период МАДОУ № 99 в отсутствие права собственности или иных законных оснований использовался земельный участок для эксплуатации здания в целях осуществления образовательной деятельности по адресу: г. Томск, ул. Алтайская, 78/1. Земельный участок передан в постоянное (бессрочное) пользование только в декабре 2015 года (постановлением администрации Города Томска № 1542-з от 04.12.2015).

20.2. В нарушение ч.1 ст. 91 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», п. 1.14 Устава МАДОУ № 99 осуществляет образовательную деятельность в здании, расположенном по адресу: г. Томск, ул. Алтайская, 78/1 без соответствующей лицензии на осуществление образовательной деятельности, в связи с чем, в соответствии с п.1, п.4 ст. 284.1, пп. 4 п. 2, п.6 ст. 149 Налогового кодекса РФ возникают риски доначисления налога на прибыль, налога на добавленную стоимость в связи с отменой льготной ставки налогообложения.

20.3. В нарушение ч.1 ст. 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ МАДОУ № 99 в отсутствие лицензии осуществлялись платные дополнительные образовательные услуги, объем начислений составил за 2014 год 269,45 тыс. рублей, за 1 полугодие 2015 года – 165,14 тыс. рублей.

20.4. Проверкой использования средств, выделенных учреждению в рамках муниципального задания установлено следующее:

- в нарушение положений Порядка № 940 в отчетах об исполнении муниципальных заданий не учтены расходы, произведенные за счет остатков денежных средств за предшествующий период, в размере за 2014 год - 792,7 тыс. рублей, за 1 полугодие 2015 года – 345,7 тыс. рублей;

- в нарушение п. 4.-1.1. Порядка № 940 объем средств, определенный в Соглашении о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг на 2014 год не соответствует утвержденному объему финансирования в части объема предоставляемых межбюджетных трансфертов на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») на повышение заработной платы педагогических работников, занимающих должности врачей, а также среднего медицинского персонала на сумму 3 160,7 тыс. рублей по каждой категории работников соответственно;

- в нарушение п. 4.6 Порядка № 940 установлено несоответствие суммы расходов на содержание имущества, указанной в соглашении о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание услуг на 2014 год данным муниципального задания на 220,0 тыс. рублей;

- в проверяемом периоде показатели качества по предоставлению услуги «Присмотр и уход за детьми, осваивающими общеобразовательные программы дошкольного образования» не выполнены в полном объеме: из 3 показателей за 2014 год не исполнено 2 показателя, за 1 полугодие 2015 года не исполнен 1 показатель. При этом, объем финансового обеспечения на 2014 год в связи с фактическим исполнением муниципальной услуги с качеством, не соответствующим установленному муниципальному заданию, сокращен не был.

20.5. Отчет о результатах деятельности муниципального учреждения и об использовании закрепленного за ним муниципального имущества за 2014 год и 1 полугодие 2015 года в нарушение требований постановления администрации Города Томска от 30.12.2011 № 1557 содержит недостоверные сведения, что повлекло предоставление Учредителю, а также опубликованию, в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ № 684, недостоверной информации о деятельности учреждения:

- завышена балансовая стоимость имущества на конец отчетного периода в Отчете о результатах деятельности за 2014 года на сумму 69 401,8 тыс. рублей;

- установлено несоответствие фактических показателей объемов услуг (работ), нормативов финансового обеспечения единицы услуги и объемов финансового обеспечения по муниципальному заданию, сложившихся за 2014 год, предоставленным в отчете о результатах деятельности за 1 полугодие 2015 года.

21. В нарушение статьи 131 ГК РФ, статьи 4 Федерального закона №122-ФЗ отсутствует государственная регистрация права оперативного управления, постоянного (бессрочного) пользования по 49 объектам недвижимости площадью 64 430,7 кв. метров общей балансовой стоимостью 407 134,9 тыс. рублей, в том числе: по 39 объектам недвижимости общей стоимостью 103 514,6 тыс. рублей, по 10 земельным участкам общей стоимостью 303 620,3 тыс. рублей, из них 9 земельных участков общей стоимостью 250 744,1 тыс. рублей не переданы собственником в установленном порядке учреждениям, в связи с чем используются неправомерно и возможность регистрации права постоянного (бессрочного) пользования отсутствует.

22. Отсутствие государственной регистрации права оперативного управления, постоянного (бессрочного) пользования повлекло нарушение пункта 36, 71 Инструкции 157н в части отражения объектов недвижимости на балансовых счетах учреждений 10110 «Основные средства» и 10300 «Нефинансовые активы» на общую сумму 279 717 тыс. рублей.

23. Отсутствие государственной регистрации прав на объекты недвижимости повлекло искажение отчетных форм учреждений за 2014 год в части отражения стоимости нефинансовых активов по состоянию на 01.01.2015 в следующих формах бюджетной отчетности:

- Баланс государственного (муниципального) учреждения (ОКУД 0503730) на общую сумму 279 717 тыс. рублей;

- Сведения о движении нефинансовых активов учреждения (ОКУД 0503768) на сумму 278 343,8 тыс. рублей;

- Сведения о движении нефинансовых активов (ОКУД 0503168) департамента образования на сумму 1 373,2 тыс. рублей.

24. Не обеспечена достоверность данных бухгалтерского учета в части отражения стоимости земельных участков в связи с изменением их кадастровой стоимости. В нарушение п. 71 Инструкции 157н в 46 учреждениях стоимость земельных участков не соответствует их кадастровой стоимости, в том числе:

- 43 учреждениями не увеличена стоимость земельных участков на сумму 685 875,8 тыс. рублей;

- 2 учреждениями не уменьшена стоимость земельных участков на сумму 34 614,7 тыс. рублей

В ходе проверки нарушение частично устранено, проведена корректировка стоимости объектов на сумму 690 185,3 тыс. рублей.

25. Неверное отражение стоимости земельного участка (МАДОУ № 51) повлекло нарушение п. 6 ст. 396, п. 1 ст. 397 НК РФ в части занижения налогооблагаемой базы по земельному налогу, что привело к недопоступлению в бюджет муниципального образования «Город Томск» налоговых доходов за 9 месяцев 2015 года в сумме 332,7 тыс. рублей. Нарушение устранено в ходе проверки.

26. В ходе контрольного мероприятия проведена рейтинговая оценка значений 11 показателей деятельности органов местного самоуправления крупных административных центров Сибирского федерального округа в сфере образования за 2014 год. В целях построения рейтинга использовались показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Томской области, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 №1317.

Результаты рейтингового анализа:

№ п/п	Наименование города	Сводный показатель	Рейтинговая оценка
1	Кемерово	0,72	1
2	Барнаул	0,65	2
3	Новосибирск	0,64	3
4	Красноярск	0,62	4
5	Иркутск	0,55	5
6	Улан-удэ	0,46	6
7	Томск	0,428	7
8	Омск	0,425	8

Несмотря на то, что расходы бюджета муниципального образования «Город Томск» на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Томска из анализируемых городов в 2014 году являются наиболее высокими, муниципальное образование «Город Томск» занимает 7 рейтинговое место среди 8 городов.

Основными факторами, оказавшими влияние на низкую рейтинговую оценку, явились показатели:

- «Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений», аналогично для общеобразовательных учреждений;

- «Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях»;

- «Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях».

Вместе с тем, следует отметить положительные результаты оценки деятельности в сфере образования Города Томска:

- самый низкий показатель «Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений»;

- значение показателя «Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам» является одним из наиболее высоких из анализируемых городов.

27. Проведенный аудит деятельности Департамента образования за 2014-2015 годы показал, что имели место нарушения и недостатки, допущенные в деятельности как самого Департамента, так и подведомственных учреждений, что позволяет сделать вывод о недостаточно высоком уровне эффективности его деятельности в области реализации установленных функций по решению вопросов местного значения в сфере образования на территории муниципального образования «Город Томск».

Предложения по результатам контрольного мероприятия:

Департаменту образования рекомендовано:

1. В целях повышения объективности оценки деятельности руководителей учреждений при премировании, предлагаем при оценке показателя «Полнота выполнения муниципального задания» исключить влияние перевыполнение отдельных значений показателей на итоговое значение.

2. Усилить внутренний контроль за деятельностью подведомственных учреждений, контроль за качеством предоставляемой информации подведомственными учреждениями в Отчетах о выполнении муниципальных заданий, Отчетах о результатах деятельности муниципального учреждения и об использовании закрепленного за ним муниципального имущества.

3. Усилить контроль за ходом реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменение в сфере образования в муниципальном образовании «Город Томск».

4. Не допускать финансирование образовательных услуг при отсутствии соответствующей лицензии.

5. При распределении средств субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях Города Томска в строгом порядке руководствоваться требованиями муниципальных правовых актов.

6. С целью исключения рисков оказания образовательных услуг с качеством не соответствующем установленным требованиям и стандартам, предлагаем провести мониторинг материально-технической оснащенности образовательных учреждений требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

7. Совместно с департаментом недвижимости принять меры по регистрации права оперативного управления объектами недвижимости, по упорядочению использования земельных участков, занятых объектами недвижимости, переданными в оперативное управление Департаменту образования и образовательным учреждениям.

8. В целях формирования полной и достоверной информации по обеспечению деятельности Департамента образования и подведомственных ему учреждений, ведение бухгалтерского учета осуществлять в строгом соответствии с действующим законодательством.

9. Не допускать расходование бюджетных средств в нарушение принципа эффективности, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ.

Аудитор
Счетной палаты Города Томска

С.А. Теплякова