

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка законного, эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета, направленных в 2015 году и в истекшем периоде 2016 года на содержание специальных (коррекционных) образовательных организаций, находящихся в ведении Иркутской области»

Реквизиты документа	Отчет № 08/34 от 30.12.2016 г. Рассмотрен на коллегии КСП области 30.12.2016 и утвержден распоряжением председателя от 30.12.2016 № 184-р
Руководитель контрольного мероприятия	Ю.А. Ларионова, аудитор КСП
Основания проведения мероприятия	Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-оз «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», п. 10 разд. IV плана деятельности КСП области на 2016 год, распоряжение председателя КСП области от 28.10.2016 № 96-П «О проведении контрольного мероприятия» (в ред. от 30.10.2016). Контрольное мероприятие включено в план деятельности КСП области на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области от 29.10.2015 № 2433
Цель мероприятия	Соблюдение законодательства при использовании в 2015 году и истекшем периоде 2016 года бюджетных средств на реализацию ВЦП «Развитие организации для детей, нуждающихся в государственной поддержке» государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014-2018 годы»
Предмет мероприятия	Средства областного бюджета на реализацию ВЦП «Развитие организации для детей, нуждающихся в государственной поддержке» государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014-2018 годы»
Объект проверки	Министерство образования Иркутской области, ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа г. Бодайбо», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа № 7 г. Иркутска», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа-интернат для обучающихся с нарушениями зрения № 8 г. Иркутска»
Проверяемый период	2015 год и истекший период 2016 года
Дополнительная информация	При составлении отчета использованы материалы (представленные документы и пояснения) и результаты проверок в отношении министерства образования Иркутской области (акт от 16.12.2016 № 08/184-а) и его подведомственных учреждений (акты от 02.12.2016 № 08/176-а, № 08/175-а, от 16.12.2016 № 08/185-а, от 19.12.2016 № 08/188-а). Возражения на акты проверок отсутствуют.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. В Иркутской области образовательную деятельность по адаптированным образовательным программам для детей с ограниченными возможностями здоровья осуществляют 38 специальных (коррекционных) образовательных учреждений, подведомственных министерству образования Иркутской области, в том числе, 16 школ, 21 школа-интернат и 1 специальная школа для детей с девиантным поведением.

За последние три года отмечается сокращение общего количества обучающихся в специальных (коррекционных) школах: 4 683 чел. на 444 класса-комплекта в 2014 году, 4 604 чел. на 426 классов-комплектов в 2015 году (↓ 1,7 %), 4 580 чел. на 441 класс-комплект в 2016 году (↓ 0,5 %).

2. Организация эффективной системы специального (коррекционного) образования является целью реализации в Иркутской области ведомственной целевой программы «Развитие организаций для детей, нуждающихся в государственной поддержке» на 2014-2018 годы (далее - ВЦП) государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014 - 2018 годы».

Проверяемую ВЦП можно охарактеризовать как достаточно непроработанный и «сырой» с точки зрения программно-целевого метода бюджетирования продукт по следующим основаниям:

– приведенная в ВЦП характеристика проблематики социального сиротства не в полной мере отвечает цели реализации ВЦП, поскольку коррекционное обучение предоставляется не только детям-сиротам, и не все дети-сироты обучаются исключительно в рамках адаптивных образовательных программ;

– не определены задачи ВЦП;

– не все мероприятия, реализуемые в рамках ВЦП, направлены на достижение ее цели (например, содержание детских домов, не осуществляющих образовательную деятельность по адаптивным программам);

– не содержится обоснование потребности в необходимых ресурсах на реализацию предусмотренных ею мероприятий (ресурсное обеспечение по мероприятиям ВЦП вообще не рассчитывалось, суммы определены по прямым и косвенным затратам смет учреждений);

– отсутствует описание системы управления реализацией ВЦП, включающей распределение полномочий и ответственности между исполнителями ее мероприятий;

– установленные в неизменном виде на весь период действия ВЦП целевые показатели не позволяют оценить эффективность ее реализации, поскольку показатель «средний балл государственного выпускного экзамена в расчете на 1 предмет» не оценивает деятельность подавляющего большинства коррекционных школ (в 36 учреждениях из 38 данный экзамен не проводится), а выполнение второго – «средняя наполняемость классов в учреждениях – 12 человек» предусмотрено нормами СанПина 2.4.2.3286-15 в качестве обязанности.

Таким образом, имеется острая необходимость корректировки рассматриваемой ВЦП.

3. Установлены *недостатки в планировании бюджетных ассигнований* на реализацию ВЦП (общий объем финансирования), которые приводили в отдельных случаях к несоблюдению принципа эффективности использования бюджетных средств (экономности и (или) результативности). В частности:

– финансировалось содержание двух детских домов, не осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным образовательным программам: ОГОУ «Бирюсинский детский дом» и ОГОКУ «Детский дом с. Казачье» (17 672,5 тыс. рублей);

– в рамках мероприятий по реализации образовательных программ финансировалось содержание ГОКУ «Школа-интернат с. Казачье» (4 747,2 тыс. рублей), которое в проверяемый период образовательную деятельность не осуществляло;

– в бюджетной росписи ГРБС средства ВЦП предусматривались и министерству образования Иркутской области (первоначально – 174 749,7 тыс. рублей; впоследствии – 36 835,3 тыс. рублей), которое мероприятия ВЦП не реализует (средства фактически не использовались), на основании чего указанный объем бюджетных средств являлся так называемым «резервом»;

– объем финансирования, утвержденный Законом об областном бюджете на 2015 год (1 431 959,8 тыс. рублей) в редакции от 21.12.2015 № 126-ОЗ не соответствует объему ресурсного обеспечения ВЦП (1 427 278,1 тыс. рублей) в результате непринятия действенных мер по своевременному изменению показателей финансирования ВЦП.

4. Поскольку расчеты ресурсного обеспечения мероприятий ВЦП по организации коррекционного образования в Иркутской области не производились, фактическое распределение бюджетных средств осуществлялось по расходам коррекционных учреждений казенного и бюджетного типов. При этом *при определении расходов коррекционным учреждениям* допускались нарушения бюджетного законодательства, в частности:

– объемы субсидий из областного бюджета на выполнение государственных заданий 2-х бюджетных учреждений, финансируемых в рамках ВЦП, в 2016 году определены в отсутствие нормативов финансовых затрат, расчета потребности объема оказания государственных услуг;

– при формировании со стороны министерства образования Иркутской области для 4-х проверенных КСП области коррекционных учреждений казенного типа государственных заданий, установлении им показателей выполнения государственного задания расчет финансового обеспечения, необходимый для выполнения государственного задания, не производился;

– в 2016 году допускалось нарушение порядка утверждения вносимых в бюджетные сметы изменений;

– наличие фактов несоответствия отдельных норм положений об оплате труда коррекционных учреждений утвержденному министерством образования Иркутской области Примерному положению об оплате труда (не предусматривают отдельных выплат либо предусматривают дополнительные, несоответствие размеров выплат, пр.) свидетельствует о непроведении либо некачественном проведении со стороны министерства образования Иркутской области экспертизы утвержденных в учреждениях систем оплаты труда, что приводит к допускаемым ими нарушениям по самой большой статье расходов - оплате труда персоналу (более 80 % всех расходов).

Необходимо отметить, что значительная часть педагогов учреждений работает дополнительно в рамках внутреннего совместительства, за счет чего и повышается показатель средней заработной платы данной категории работников. При этом зачастую превышает предельно допустимая нагрузка педагогов.

Кроме того, нормативы затрат (норма расходов) на 1 обучающегося коррекционного учреждения (учебные расходы, питание, мягкий и жесткий инвентарь), определяемые министерством образования Иркутской области в отсутствие утвержденной нормативным правовым актом области методики их расчета - исходя из лимитов бюджетных ассигнований, доводились до проверенных учреждений в течение нескольких месяцев с начала года, в котором эти нормативы уже должны были использоваться.

Как показала проверка, указанные нормативы, как правило, не выдерживались как по причине недостаточности утвержденных на данные статьи средств, так и в результате

действий самих учреждений по неэффективному использованию бюджетных средств (например, приобретение обуви при отсутствии потребности или проведение закупки продуктов питания, в том числе не конкурентными методами – у единственного поставщика, недостаток средств на закупку необходимых детям-инвалидам медикаментов, приобретение учебной литературы, пр.).

.В связи с чем, по мнению КСП области, целесообразным и необходимым является утверждение нормативным правовым актом Иркутской области методики расчета нормативов, обеспечивающих реализацию адаптированных образовательных программ, по расходам на 1 обучающегося для определения объема финансирования, объективно необходимого каждому конкретному коррекционному учреждению, в том числе по расходам на питание детей, обеспечение их мягким инвентарем, приобретение медикаментов и учебников.

Кроме того, КСП области считает, что министерству образования Иркутской области как учредителю коррекционных учреждений необходимо определить источник финансирования обеспечиваемого ими дополнительного полдника для групп продленного дня (например, либо организация принятия областью соответствующего расходного обязательства, соответственно, включение указанных расходов в нормативы на 1 обучающегося, либо возложение бремени несения указанных расходов на родителей (законных представителей) обучающихся).

5. Выявлены и иные факты нерационального распределения и использования бюджетных средств, в том числе:

- переплаты по страховым взносам во внебюджетные фонды, что привело к образованию дебиторской задолженности по итогам 2015 года на общую сумму 2 718,8 тыс. рублей;

- переплаты авансов на приобретение продуктов питания, превышающих указанные расходы учреждений в среднем за месяц, что привело по итогам 2015 года к образованию дебиторской задолженности в размере 4 369,8 тыс. рублей;

- при первоначальном определении СКШИ № 8 г. Иркутска расходов на оплату тепловой энергии на 2015 год не учтена сложившаяся по итогам 2014 года дебиторская задолженность в сумме 894,5 тыс. рублей (что позволило учреждению весь 2015 год не платить за услуги), а запланированный объем расходов на оплату электроэнергии значительно превышал объем, определенный контрактом, в результате чего по итогам 2015 года лимиты учреждению на оплату коммунальных услуг сокращены на 3 197,3 тыс. рублей;

- закрепленный за СКШИ с. Илир земельный участок не используется площадью 31 506,0 кв. м., что привело к переплате учреждением земельного налога в размере 250,4 тыс. рублей;

- утверждение в недостаточном размере статьи расходов по уплате земельного налога на земельный участок, занимаемый СКШИ № 8 г. Иркутска, привело к начислению налоговыми органами недоимки в размере 393,0 тыс. рублей;

- приобретение СКШИ с. Илир сверх потребности обуви для обучающихся (59,0 тыс. рублей), пр.;

- в октябре 2016 года СКШИ с. Илир по результатам проведенных торгов заключен контракт на выборочный капитальный ремонт тепловой сети, которая, как выяснилось, учреждению не принадлежит, на основании чего контракт расторгнут, лимиты учреждению сокращены на 1 381,0 тыс. рублей, пр.

В целом планирование и использование подобным образом бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий ВЦП коррекционными учреждениями при наличии в отдельных учреждениях объективной потребности в приобретении учебной литературы,

мягкого инвентаря, медикаментов для обучающихся, является несоблюдением принципа эффективности использования бюджетных средств, закрепленного ст. 34 БК РФ.

6. Потребность коррекционных учреждений Иркутской области в финансировании капитального ремонта занимаемых ими зданий согласно данным министерства образования Иркутской области составляет 142 424,2 тыс. рублей, однако областным бюджетом на следующие три года (2017-2019 годы) предусмотрено только 88 900,0 тыс. рублей

По результатам осмотра КСП области зданий, закрепленных за 4-мя проверенными учреждениями, в СКШ № 7 г. Иркутска установлен недостаток в помещениях, а в СКШИ № 8 г. Иркутска и СКШ г. Бодайбо – крайняя необходимость в проведении капитального ремонта зданий школ, где обучаются (в интернатах – и проживают) дети с ограниченными возможностями здоровья, в том-числе дети-инвалиды.

При проверке закрепленного за учреждениями имущества (в рамках проверки расходов на его содержание) в СКШИ с. Илир установлено наличие отсутствующего в учете учреждения подсобного хозяйства (скот: лошадь, 6 коров, 9 телят, 7 свиноматок, 2 кабана, 34 поросенка; стайка для скота). При этом от реализации продукции указанного подсобного хозяйства школа-интернат получает доходы (790,2 тыс. рублей), что не позволяют его учредительные документы, доходы казенного учреждения в нарушение бюджетного законодательства в областной бюджет не поступают.

Необходимо отметить, что проверенные коррекционные учреждения во многих случаях информировали профильные министерства области о наличии недостатков в использовании имущества, однако необходимых управленческих решений со стороны органов исполнительной власти региона не принято, в том числе:

– СКШИ с. Илир в 2014-2015 годах обращалось к своему учредителю – министерству образования Иркутской области о наличии в учреждении подсобного хозяйства, необходимости изменения типа учреждения с казенного на бюджетное (для получения самим учреждением доходов) либо о ликвидации данного хозяйства, решение указанного вопроса на момент проведения контрольного мероприятия все еще находился на рассмотрении в министерстве (даже минимально не внесены изменения в устав учреждения, позволяющие ему на законных основаниях получать и учитывать доходы от реализации продукции подсобного хозяйства);

– СКШИ № 8 г. Иркутска неоднократно уведомляло учредителя о необходимости корректировки бюджетной сметы для оплаты земельного налога, учредителем необходимые меры не приняты, в результате – в качестве неэффективного использования средств областного бюджета начисленная налоговыми органами недоимка за земельный налог в размере 393,0 тыс. рублей;

– министерством имущественных отношений Иркутской области в июле 2015 года по заявке СКШИ с. Илир от февраля 2014 года на 4 части разделен закрепленный за ним земельный участок, дальнейшего снятия с учета учреждения неиспользуемых 2 частей не последовало, в результате – в качестве неэффективного использования средств областного бюджета на содержание учреждения начисленный земельный налог в размере 250,4 тыс. рублей, пр.

Данные факты свидетельствуют о необходимости повышения качества взаимодействия учредителя коррекционных образовательных учреждений (министерства образования Иркутской области) и собственника имущества Иркутской области (министерства имущественных отношений Иркутской области) с областными коррекционными учреждениями, что позволит исключить либо минимизировать допускаемые нарушения законодательства РФ в деятельности этих учреждений, повысит эффективность используемых ими областных средств и закрепленного имущества.

7. Выявлены иные нарушения и недостатки в использовании коррекционными учреждениями бюджетных средств, в том числе, при проведении закупочной деятельности для обеспечения учреждений учебной литературой, медикаментами и мягким инвентарем, подробно отраженные в тексте отчета.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основании изложенного, для повышения эффективности использования бюджетных средств, эффективности использования областного государственного имущества Контрольно-счетная палата Иркутской области рекомендует:

1. Министерству образования Иркутской области (на основании представления КСП области):

1) как ответственному исполнителю ведомственной целевой программы «Развитие организаций для детей, нуждающихся в государственной поддержке» на 2014-2018 годы – проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять необходимые меры по устранению и недопущению выявленных нарушений и недостатков в дальнейшем, в том числе, в части реализации в Иркутской области рассматриваемой ВЦП;

2) как учредителю подведомственных коррекционных образовательных учреждений – повысить качество планирования и распределения бюджетных ассигнований по ВЦП, качество контроля за использованием бюджетных средств подведомственными коррекционными образовательными учреждениями;

2. Министерству имущественных отношений Иркутской области совместно с министерством образования Иркутской области:

1) вывести из пользования ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат» часть земельного участка по адресу с. Илир, ул. Строителей, 1, площадью 31 506,0 кв. м., фактически им неиспользуемого и повышающего расходы областного бюджета на содержание учреждения (в проверяемый период – 250,4 тыс. рублей);

2) списать с учета имущества, числящегося за ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат», по адресу с. Илир, ул. Нагорная 17, здание гаража 1985 года постройки, 195,3 кв. м., балансовой стоимостью 217,0 тыс. рублей, которое фактически отсутствует;

3) решить вопрос о нахождении на территории земельного участка, закрепленного за ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат», бесхозного двухэтажного полуразрушенного железобетонного здания, которое может создавать угрозу жизни и здоровью человека (в том числе, воспитанникам коррекционного учреждения для детей с умственной отсталостью);

4) поставить на учет имущества, числящегося за ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат», здание подсобного хозяйства учреждения;

5) решить вопрос по недостатку помещений для осуществления уставной деятельности ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа № 7 г. Иркутска».

3. ГОКУ Иркутской области «Илирская школа-интернат», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа г. Бодайбо», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа № 7 г. Иркутска», ГОКУ Иркутской области «Специальная (коррекционная) школа-интернат для обучающихся с нарушениями зрения № 8 г. Иркутска»:

1) по представлениям КСП области принять меры по устранению выявленных нарушений, недостатков и недопущению их в дальнейшем;

2) повысить ответственность должностных лиц за соблюдение бюджетного, трудового законодательства, законодательства о закупочной деятельности, в сфере управления, распоряжения государственной собственностью.

4. Для выполнения министерством образования Иркутской области и министерством имущественных отношений Иркутской области представлений КСП области по настоящему отчету, в связи с длительным характером проведения мероприятий по устранению нарушений (замечаний), разработать план конкретных мероприятий с указанием сроков устранения отмеченных в представлениях и отчете КСП области нарушений, замечаний, сроков выполнения рекомендаций.

5. О результатах рассмотрения представлений КСП области, подготовленных на основании настоящего отчета, и принятых мерах необходимо проинформировать КСП области в срок до 01.03.2017.