

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности реализации государственной программы Иркутской
области «Развитие образования» на 2014 - 2020 годы»

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Реквизиты документа | Отчет № 05/28 от 04.12.2017 Рассмотрен коллегией КСП области 30.11.2017, утвержден распоряжением председателя КСП области от 04.12.2017 №124-р. |
| Руководитель контрольного мероприятия | Махтина Ю.Б., аудитор КСП области |
| Основания проведения мероприятия | П.16 раздела II Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП области) на 2017 год. |
| Цель мероприятия | Определение эффективности реализации государственной программы; оценка достижения целей и значений целевых показателей. |
| Предмет мероприятия | Государственная программа Иркутской области «Развитие образования» на 2014 - 2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 456-пп (с изменениями). |
| Объект проверки | Ответственный исполнитель – министерство образования Иркутской области. |
| Исследуемый период | 2014 г. - 1 полугодие 2017 года. |
| Задачи экспертизы | -Получение информации об исполнении мероприятий государственной программы; -Оценка эффективности реализации мероприятий государственной программы; -Оценка достижения целей государственной программы с учетом количественных и качественных показателей, взаимоувязанных с ресурсным обеспечением. |
| Решение (постановление) коллегии КСП | 1.Рекомендовать председателю КСП области утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014 - 2018 годы». 2.Направить отчет в Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатору Иркутской области. |
| Решение комиссии по контрольной деятельности Законодательного Собрания Иркутской области | 1.Рекомендовать Правительству Иркутской области, министерству образования Иркутской области принять комплекс мер, направленный на устранение нарушений и недостатков, отмеченных в отчете Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 04.12.2017 №05/28. 2.Информацию о результатах рассмотрения направить в комиссию по контрольной деятельности Законодательного |

| | |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Собрания Иркутской области в срок до 01.02.2017 года. 3.Контроль за исполнением решения возложить на председателя комиссии по контрольной деятельности Законодательного Собрания Иркутской области Г.Н.Нестеровича.</p> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

1. Государственная программа «Развитие образования» на 2014-2020 годы утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 №456-пп (далее - Госпрограмма), ответственным исполнителем выступает министерство образования Иркутской области. Основной целью Госпрограммы является «повышение доступности качественного образования, обеспечение его соответствия потребностям социально-экономического развития», что полностью соответствует тактической цели, определенной системой целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня.

КСП области отмечает, несмотря на то, что цели и задачи Госпрограммы сформулированы на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, не все задачи Концепции в полном объеме охвачены Госпрограммой.

За период с начала действия Госпрограммы в нее 38 раз вносились изменения, которыми на 2 года увеличен срок ее реализации и на 2 433,4 млн. рублей ресурсное обеспечение отдельных подпрограмм, ведомственных целевых программ (далее - ВЦП) и основных мероприятий.

Ресурсное обеспечение Госпрограммы (в редакции от 04.08.2017) составляло 35 126,6 млн. рублей на 2014 год, 32 911,0 млн. рублей на 2015 год, 35 555,3 млн. рублей на 2016 год и 36 633,9 млн. рублей на 2017 год.

В структуру Госпрограммы включены три Подпрограммы: «Дошкольное, общее и дополнительное образование», «Развитие профессионального образования», «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия в области образования».

2. Наибольшую долю (88%) ресурсного обеспечения Госпрограммы занимает Подпрограмма «Дошкольное, общее и дополнительное образование», расходы по которой за анализируемый период сложились следующим образом:

- на содержание областных государственных образовательных организаций и проведение областных мероприятий направлено 9 289,8 млн. рублей, или 8,6% ресурсного обеспечения Подпрограммы;

- на предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (субвенции на общее и дошкольное образование, субсидии на осуществление бюджетных инвестиций, капитальный ремонт объектов муниципальной собственности, приобретение автобусов для школьных перевозок и оборудования для оснащения столовых муниципальных общеобразовательных

организаций с учетом софинансирования) - 98 078,2 млн. рублей, или 91,4% ресурсного обеспечения Подпрограммы.

Исполнение расходов на реализацию Подпрограммы составило 30 675,6 млн. рублей в 2014 году, 29 130,5 млн. рублей в 2015 году и 31 351,8 млн. рублей в 2016 году. В анализируемом периоде Подпрограмма включала в себя восемь ВЦП и шесть основных мероприятий.

3. В рамках основного мероприятия **«оказание поддержки муниципальным образованиям Иркутской области при реализации образовательных программ»** в соответствии с п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» осуществляется предоставление субвенций на дошкольное и общее образование. КСП области отмечает, что в анализируемом периоде методики расчета и распределения субвенций не утверждались, расчет субвенций осуществлялся на основании нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного и общего образования и численности воспитанников и обучающихся в муниципальных образовательных организациях. При этом не установлен источник исходных данных о численности воспитанников и обучающихся в муниципальных образованиях, которые используются в расчете субвенций.

В течение финансового года объемы субвенций неоднократно уточняются, корректируются и перераспределяются между отдельными муниципальными образованиями, что может свидетельствовать о не вполне обоснованном подходе к определению общего объема субвенций при их планировании.

За анализируемый период ежегодный объем субвенций вырос на 2 068,4 млн. рублей (8,3%), количество муниципальных учреждений образования за счет оптимизации сети сократилось с 904 до 864 (4,4%), а численность контингента увеличилась с 273,8 до 291,5 тыс. человек (6,5%). Штатная численность работников муниципальных образовательных учреждений с 2014 г. выросла на 502 шт. ед. (0,55%), при одновременном снижении среднесписочной численности на 1,5%.

Недостаток правового регулирования вопросов оплаты труда работников муниципальных образовательных организаций со стороны органов исполнительной власти Иркутской области, а так же недостаток контроля исполнения требований нормативных правовых актов со стороны органов местного самоуправления создает предпосылки нерационального, неэффективного и неправомерного расходования субвенции областного бюджета на образование, нецелевому использованию средств. К основным нарушениям, установленным в ходе контрольных мероприятий КСП области можно отнести направление средств субвенции на: оплату труда работников, не участвующих в образовательном процессе, оплату труда и страховых взносов работников централизованных бухгалтерий, оплату надбавок за работу в сельской местности в образовательных учреждениях, расположенных в городских поселениях, выплату работникам ликвидируемых учреждений выходного пособия или среднего заработка на период трудоустройства.

4. В рамках основного мероприятия **«Капитальные ремонты образовательных организаций Иркутской области»** за 2014-2016 гг. муниципальным образованиям были предоставлены субсидии на общую сумму 723,6 млн. рублей, в 2017 году предусмотрено выделение еще 614,2 млн. рублей.

Анализ отчетов показал, что не по всем объектам капитального ремонта работы проводились в срок и в полном объеме, что, в свою очередь, привело к недостижению отдельных целевых показателей.

5. По основному мероприятию **«Осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности в сфере образования»** субсидии местным бюджетам на софинансирование мероприятий по строительству, реконструкции, приобретению объектов недвижимости за 2014-2016 гг. составили 4 331,6 млн. рублей (в т. ч. 2 269,7 млн. рублей - средства федерального бюджета), в 2017 году предусмотрено выделение еще 1 638,1 млн. рублей. Отсутствие технической готовности объектов и выдача замечаний службой государственного строительного надзора отмечались и по выполнению работ по строительству отдельных объектов в сфере образования. Так, в 2015 году не были введены в эксплуатацию вовремя 4 объекта дошкольного образования с общей проектной мощностью 668 мест (детские сады в р.п. Большой Луг Шелеховского района, п. Хомутово, п. Максимовщина, п. Березовый). В 2016 году – 2 объекта (детские сады в с. Аляты Аларского района и г. Тайшет).

По итогам проведенного КСП области контрольного мероприятия (отчет от 31.05.2017 № 08/02) установлено, что бюджетные средства на строительство объектов областной государственной собственности (детский дом в п. Усть-Ордынский Эхирит-Булагатского района, специальная коррекционная школа-интернат в п. Целинные земли Тулунского района, школа в п. Атагай Нижнеудинского района) в период 2015-2016 годов использованы с не соблюдением ст. 79 БК РФ (в отсутствие решений об осуществлении бюджетных инвестиций). В связи с отсутствием финансирования в полном объеме и необходимости корректировки проектной документации крайне невысока вероятность окончания строительства специальной коррекционной школы-интерната в п. Целинные земли Тулунского района в 2017 году.

По указанным объектам строительства в результате длительности их финансирования отмечается удорожание начальной стоимости строительства, в том числе за счет осуществления «бросовых» работ, демонтажа результатов ранее выполненных работ, роста цен на строительную продукцию, а также оплаченных, но фактически невыполненных работ на общую сумму более 125 млн. рублей.

6. На реализацию двух основных мероприятий **«Безопасность школьных перевозок»** и **«Совершенствование организации питания в общеобразовательных организациях»** за период 2014-2016 годов и 1 полугодия 2017 года направлено 224,6 млн. рублей или 0,2% от общего объема ресурсного обеспечения Подпрограммы. Всего за период 2014-2016 годов было приобретено 1 665 единиц оборудования для школьных столовых и 58 школьных автобусов.

КСП отмечает низкое исполнение по мероприятию **«Совершенствование организации питания в общеобразовательных организациях»** (75,8% в 2014 году, 69,9% - в 2015 году) по причине отсутствия заявок от потребителей на обучение и неисполнения контрактов на поставку оборудования. Также обращает внимание на несогласованность в установлении планового значения целевого показателя **«Доля общеобразовательных организаций, в которых созданы условия безопасности школьных перевозок, от общего количества общеобразовательных организаций, осуществляющих ежедневный подвоз обучающихся к месту обучения»** в размере

100% и его ежегодного достижения при наличии ежегодной потребности в приобретении автобусов.

7. На **дополнительное образование детей** в анализируемом периоде было предусмотрено в целом 1 333,4 млн. рублей (1,07% от ресурсного обеспечения Подпрограммы), в том числе на дополнительное образование в сфере: физической культуры и спорта – 881,4 млн. рублей, культуры 119,5 млн. рублей, искусств – 43,6 млн. рублей, а также на развитие системы дополнительного образования – 495,7 млн. рублей.

7.1. В рамках ВЦП **«Дополнительное образование в сфере физической культуры и спорта»** осуществлялось предоставление дополнительного образования детей в 12-ти областных учреждениях. Согласно отчетам ответственного исполнителя количество обучающихся ежегодно растет (с 6 811 чел. в 2014 году до 9 489 чел. в 2016 году). С целью создания условий для подготовки спортивного резерва с 01.01.2017 ВЦП прекратила свое действие, ресурсное обеспечение учреждений перенесено в Госпрограмму «Развитие физической культуры и спорта».

7.2. По ВЦП **«Организация дополнительного образования детей в сфере культуры»** в 2014-2016 гг. осуществлялось финансирование ГОБУ ДОД «Иркутская областная детская школа искусств». Распоряжением министерства культуры и архивов Иркутской области от 20.01.2017 № 2-мр ВЦП прекратила свое действие, взамен которой в Подпрограмме предусмотрено основное мероприятие «Организация дополнительного образования детей в области искусств».

7.3. В рамках ВЦП **«Развитие системы дополнительного образования детей»** осуществляется организация предоставления дополнительного образования детей 3-мя бюджетными учреждениями, подведомственными министерству образования. По итогам анализа отчетов об исполнении мероприятий Госпрограммы отмечено снижение охвата услугами дополнительного образования детей в возрасте от 5 до 18 лет (с 9 589 чел. в 2014 году, до 4 133 чел. и в дистанционном режиме - 379 детей-инвалидов в 2016 году), что привело к не достижению соответствующего целевого показателя. Снижение произошло в результате перехода на нормативно-подушевое финансирование, изменений в дополнительных общеобразовательных программах (в части увеличения количества часов на каждую группу обучающихся), наличием свободных ставок, высвободившихся в связи с увольнением педагогов в учреждениях дополнительного образования детей.

7.4. По ВЦП **«Одаренные дети»** за анализируемый период целевые показатели достигнуты, один из показателей (удельный вес численности обучающихся по программам общего образования, участвующих в олимпиадах и конкурсах различного уровня, в общей численности обучающихся по программам общего образования) ежегодно перевыполняется, что обусловлено большим количеством желающих принимать участие в подобного рода мероприятиях и повышением интереса у обучающихся к олимпиадам и конкурсам, и требует внесения соответствующих корректировок при планировании данного показателя на плановый период.

7.5. В рамках ВЦП **«Повышение эффективности образовательных систем, обеспечивающих современное качество общего образования»** за анализируемый период количество мероприятий сократилось практически в 4 раза:

с 23 в 2014 году до 6 мероприятий в 2016 году. В рамках данной ВЦП осуществляется финансирование 2-х кадетских корпусов, 2-х санаторных школ-интернатов, школ-интернатов для музыкальных воспитанников и детей-сирот (п. Лесогорск и г. Ангарск – реорганизована в 2017 году), а также поддержка частных общеобразовательных организаций, посредством предоставления субсидий на возмещение затрат (расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек). В ходе реализации мероприятий ВЦП в течение 2014-2016 годов ни один из основных показателей доступного и качественного общего образования в образовательных организациях Иркутской области, не достигнут по следующим причинам: образовательные организации не смогли перейти на обучение по ФГОС среднего общего образования в пилотном режиме, а также увеличением численности учителей среднего возраста от 35 лет до 55 лет.

7.6. По **ВЦП «Повышение эффективности систем дошкольного образования Иркутской области»** реализуется поддержка частных дошкольных образовательных организаций, в том числе посредством предоставления субсидий в целях возмещения затрат (расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек). КСП области отмечает, что за анализируемый период количество мероприятий ВЦП сократилось с 4 в 2014 году до 1 мероприятия в 2016 и 2017 годах и в плановом периоде 2018-2020 гг. (предоставление субсидий на возмещение затрат). Выделение одного мероприятия в отдельную ВЦП не обосновано исходя из норм п.3 Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ Иркутской области.

7.7. В рамках **ВЦП «Развитие организаций для детей, нуждающихся в государственной поддержке»** осуществляется финансирование реализации образовательных программ начального, основного и среднего общего образования в 38-ми специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, а также содержание и материально-техническое оснащение этих образовательных учреждений.

В 2016 году КСП области было проведено контрольное мероприятие (отчет КСП области от 30.12.2016 № 08/34), по итогам которого отмечено, что за период 2014-2016 гг. отмечается сокращение общего количества обучающихся в специальных (коррекционных) школах с 4 683 чел. на 444 класса-комплекта в 2014 году, до 4 580 чел. на 441 класс-комплект в 2016 году. В ходе проверки были установлены недостатки в планировании бюджетных ассигнований на реализацию ВЦП, которые в отдельных случаях приводили к несоблюдению принципа эффективности использования бюджетных средств, в том числе финансировалось содержание двух детских домов, не осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным образовательным программам: ОГОУ «Бирюсинский детский дом» и ОГОКУ «Детский дом с. Казачье»; в рамках мероприятий по реализации образовательных программ финансировалось содержание ГОКУ «Школа-интернат с. Казачье», которое в проверяемый период не осуществляло образовательную деятельность.

При определении расходов для отдельных учреждений объемы субсидий на выполнение государственных заданий определялись в отсутствие нормативов финансовых затрат, расчета потребности объема оказания государственных услуг. Установлены факты несоответствия отдельных норм положений об оплате труда

коррекционных учреждений Примерному положению об оплате труда (не предусматривают отдельных выплат либо предусматривают дополнительные, несоответствие размеров выплат, пр.). Значительная часть педагогов учреждений работает дополнительно в рамках внутреннего совместительства, за счет чего и повышается показатель средней заработной платы данной категории работников, но при этом зачастую превышает предельно допустимая нагрузка педагогов.

Нормативы затрат (норма расходов) на 1 обучающегося коррекционного учреждения (учебные расходы, питание, мягкий и жесткий инвентарь), определялись министерством образования в отсутствие утвержденной методики их расчета - исходя из лимитов бюджетных ассигнований. 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 при отсутствии потребности, проведение закупки не конкурентными методами, недостаток средств на закупку необходимых детям-инвалидам медикаментов, приобретение учебной литературы, пр.).

Отдельные нарушения были установлены в части использования имущества учреждений. Кроме этого, в ходе контрольного мероприятия было установлено, что потребность коррекционных учреждений области в финансировании капитального ремонта занимаемых ими зданий не обеспечена ресурсным обеспечением.

7.8. По ВЦП «**Развитие системы психолого-педагогической и медико-социальной помощи**» осуществляется организация предоставления эффективной психолого-педагогической и медико-социальной помощи детям и их родителям (лицам, их заменяющим). За анализируемый период количество мероприятий сократилось с 10 в 2014 году до 5 мероприятий в 2016 году (на 2017 год запланировано 7 мероприятий). Согласно отчету ответственного исполнителя целевые показатели в анализируемом периоде достигнуты.

8. В рамках **Подпрограммы «Развитие профессионального образования»** осуществляется обеспечение подготовки и переподготовки профессиональных кадров. Исполнение расходов на реализацию Подпрограммы составило 3 891,2 млн. рублей в 2014 году, 3 437,5 млн. рублей в 2015 году и 3 713,6 млн. рублей 2016 году. На 2017 год ресурсное обеспечение Подпрограммы запланировано в объеме 3 747,7 млн. рублей. В анализируемом периоде Подпрограмма включала в себя шесть ВЦП и два основных мероприятия.

За 2014-2016 гг. по итогам проведенной оптимизации сеть образовательных организаций, подведомственных министерству образования, снизилась с 63-х в 2014 г. до 58 в 2016 г., при этом среднегодовой контингент обучающихся увеличился с 34,7 тыс. чел. в 2014 г. до 35,4 тыс. чел. за 1 полугодие 2017 г. Напротив, в сфере здравоохранения отмечается снижение числа обучающихся на 9,3%, в сфере культуры на 17,1%.

8.1. В 2014 году по причине позднего доведения финансирования остались не освоеными средства, предусмотренные на проведение капитального ремонта здания общежития Черемховского педагогического колледжа (35,3 млн. рублей), а на 2015-2020 годы ресурсное обеспечение данного мероприятия уже не планировалось. В этой связи КСП области обращает внимание, что вопросы, связанные с предоставлением обучающимся жилых помещений в общежитиях,

являются одной из мер социальной поддержки обучающихся, установленных п.3 ч.2 ст.34 Федерального Закона об образовании.

8.2. Отмечен разный подход ответственного исполнителя Госпрограммы к решению задачи предоставления качественного профессионального образования в государственных образовательных организациях, подведомственных различным ведомствам (министерства образования, здравоохранения, культуры, социального развития опеки и попечительства, имущественных отношений Иркутской области), а именно: как в рамках ВЦП, так и в рамках основных мероприятий. Так, например, в рамках основного мероприятия в анализируемом периоде осуществлялось предоставление среднего профессионального образования в сфере здравоохранения. По мнению КСП, поскольку посредством мероприятия решалась не только задача по обучению, но и задача по созданию условий безопасного проживания в общежитиях, целесообразно реализовывать это через комплекс мероприятий ВЦП.

8.3. Состав целевых показателей ВЦП за период их реализации изменялся. В основном планируемые значения целевых показателей за анализируемый период достигнуты. При этом КСП отмечает, что несмотря на единую цель ВЦП и основных мероприятий (предоставление качественного профессионального образования), целевые показатели не имеют единообразия по содержанию, что не позволяет дать сравнительную оценку степени достижения цели в различных сферах профессиональной подготовки кадров.

В целях обеспечения эффективной реализации Подпрограммы и корректной оценки достижения поставленной цели подпрограммы можно рекомендовать установить единообразие целевых показателей реализации ВЦП в различных отраслях, а также увязать целевые показатели с показателями «дорожной карты».

8.4. В 2016 году КСП области проведено контрольное мероприятие в ОГБПОУ «Училище Олимпийского резерва», по итогам которого были выявлены нарушения при осуществлении стипендиальных выплат обучающимся, нарушения требований к обеспечению подготовки спортивного резерва, отсутствие собственной спортивной базы у образовательного учреждения и пр.

9. В рамках **Подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия в области образования»** осуществляется обеспечение организационных, информационных и научно-методических условий предоставления образования. Исполнение по Подпрограмме в целом за 2014 год составило 347,2 млн. рублей, 2015 год - 287,4 млн. рублей, за 2016 год 325,0 млн. рублей, за 1 полугодие 2017 года – 144,6 млн. рублей (36,1%). Удельный вес Подпрограммы в общем объеме ресурсного обеспечения в 2014 году составил 2%, в 2015-2016 годах - по 0,9% ежегодно, в 2017 году – 1,1%. В анализируемом периоде Подпрограмма включала в себя одну ВЦП и три основных мероприятия.

9.1. **ВЦП «Развитие региональной системы оценки качества образования Иркутской области»** предназначена для модернизации оценки качества образовательных услуг, оказываемых образовательными организациями региона. Оператором данного направления определено ОГАОУ ДПО (повышения квалификации) специалистов «Институт развития образования Иркутской области». Основное внимание при разработке ВЦП уделено минимизации затрат на достижение социального и экономического эффекта при осуществлении программных мероприятий. Однако, в анализируемом периоде при сокращении

средств федерального бюджета (темп снижения 2015 год 30%, 2016 год 70,0%) и увеличении средств областного бюджета (темп роста 2015 год 5%, 2016 год 40%) минимизации затрат на достижение социального и экономического эффекта при осуществлении программных мероприятий не наблюдается (исполнение 2014 год – 56,3 млн. рублей, 2015 год 57,1 млн. рублей, 2016 год 76,8 млн. рублей).

9.2. Исполнение основного мероприятия **«Государственная политика в сфере образования»** за 2014 год составило 231,8 млн. рублей, за 2015 год – 216,7 млн. рублей, за 2016 год – 222,9 млн. рублей, в рамках которого осуществлена поставка учебной литературы, компьютерного оборудования, сервера и оргтехники, приобретены права на использование программного обеспечения, осуществлены расходы по обеспечению деятельности министерства образования и прочие расходы. Штатная численность министерства в анализируемом периоде составляла 94 шт. единицы, среднесписочная – от 90 до 92.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

По результатам экспертно-аналитического мероприятия КСП области рекомендует Правительству Иркутской области, министерству образования Иркутской области как ответственному исполнителю по Госпрограмме принять комплекс мер, направленный на устранение отмеченных в настоящем Отчете недостатков.

Аудитор КСП области
Махтина

Ю.Б.