**Заключение**

**о результатах обследования бюджетного процесса в муниципальном образовании Ленинградский район в части разработки, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ за 2019 год**

29 мая 2020 год

Справочно. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ

Статья 267.1. Методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля

1. Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование.

4. Под обследованием в целях настоящего Кодекса понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются заключением.

Контрольно-счетной палатой муниципального образования Ленинградский район в рамках предварительного контроля, как основы построения системы риск-ориентированного планирования расходов, с целью исключения потенциальной возможности нарушения законодательства

при подготовке к формированию проекта бюджета на 2021 год и плановый период 2022- 2023 годов, в соответствии со статьей 267.1 Бюджетного Кодекса РФ в форме обследования изучены следующие материалы:

- Постановление администрации муниципального образования Ленинградский район от 16.07.2015 №581 ( с изм. от 27.02.2020 №121) « Об утверждении порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования Ленинградский район» ( Далее- Порядок) ;

- Постановлением администрации муниципального образования Ленинградский район от 17.02.2014 №176 ( с изм. от 26.03.2020 №242) « Об утверждении перечня муниципальных программ» ( Далее – Перечень) ;

- Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных и ведомственных целевых программ муниципального образования Ленинградский район за 2019 год, утвержденный 30.03.2020, размещенный на сайте adminlenkub.ru ( Далее – Сводный годовой доклад) ;

- муниципальные и ведомственные программы, опубликованные на сайте adminlenkub.ru;

- договор на проведение научно-исследовательских работ от 22.07.2019 №19/135, заключенный между администрацией МО Ленинградский район и ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет».

В ходе обследования установлено следующее.

Расходная часть бюджета муниципального образования сформирована и

2

представлена в программном формате. В основе программного бюджета лежит достижение определенной цели или видимого результата путем реализации конкретных программных мероприятий.

На реализацию 14 муниципальных программ в первоначальном бюджете на 2020 год предусмотрено 1287341,4 тыс. рублей, что составляет 86,8 % от общего объема расходов.

Координатору программы важно составить и исполнить муниципальную программу в соответствии с поставленными целями и задачами , которые увязаны с доведенными объемами финансирования, руководствуясь установленным Порядком.

Справочно: Порядок принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ (далее – Порядок), утвержден постановлением администрации муниципального образования Ленинградский от 16.07.2015 №581

Пункт 1.8Координатор муниципальной программы - отраслевой (функциональный) орган администрации муниципального образования Ленинградский район, является ответственным за разработку и реализацию муниципальной программы и обладает полномочиями, установленными настоящим Порядком.

Пункт 1.9Переченьмуниципальных программ формируется **в соответствии** с приоритетами социально-экономической политики, определенными **стратегией** социально-экономического развития муниципального образования.

По состоянию на 29.05.2020 в муниципальном образовании Ленинградский район утверждена стратегия социально-экономического развития на 2007-2020 год ( Решение Совета муниципального образования Ленинградский район от 15.01.2008 №1). В соответствии с данным документом стратегической целью №1 в топливно-энергетическом комплексе планируется реализовать стратегические действия инфраструктурного характера, направленные на повышение надежности и качества энергоресурсов, стратегической целью №2 является формирование эффективной системы пространственного развития территориального планирования, градостроительное обеспечение реализации стратегических инвестиционных проектов.

Три года подряд (с 2016 по 2018 годы) планировалась к разработке муниципальная программа «Развитие топливно-энергетического комплекса муниципального образования Ленинградский район», координатор - отдел ЖКХ, но по состоянию на 31.12.2018 так и не разработана, в 2019 году исключена из Перечня.

Муниципальная программа «Развитие и ведение информационной системы обеспечения и планирования градостроительной деятельности муниципального образования Ленинградский район», координатор - управление архитектуры и градостроительства, включена в перечень четыре

3

года подряд (с 2016 по 2019 годы), но по состоянию на 29.05.2020 так и не разработана.

ФГБОУ ВО «Кубанским государственным университетом» разработана стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ленинградский район до 2030 года, 19.12.2019 года готовая работа оплачена и принята администрацией. Данная стратегия вступит в силу после утверждения депутатами Совета муниципального образования. По состоянию на 29.05.2020 не принята, не утверждена.

Важно до начала формирования проекта бюджета на 2021 год актуализировать перечень муниципальных программ и порядок их формирования в соответствии с новой стратегией, учесть при этом, что разработчики программ руководствуются требованиями отраслевых государственных программ, отраслевыми «дорожными картами», целевыми показателями по исполнению муниципальных заданий, необходимо понимать как отразить в программе участие в национальных проектах, кто будет координатором и участником программы.

В настоящее время Перечнем утверждена 21 муниципальная программа, не разработаны и не утверждены 2 программы – «Развитие и ведение информационной системы обеспечения и планирования градостроительной деятельности» и «Обеспечение деятельности администрации».

Справочно: Порядок

Пункт 3.7 При необходимости период реализации программы может продлеваться координатором. Срок реализации муниципальной программы может быт изменен на период действия стратегии социально-экономического развития Ленинградского района, стратегии социально-экономического развития Краснодарского края, за счет дополнения новым этапом ее реализации или новыми мероприятиями, с соответствующей корректировкой основных параметров муниципальной программы.

Большинство программ были разработаны на 3-х летний период, но в дальнейшем продлены, например:

- развитие образования до 2023 года – 7 лет;

- дети Ленинградского района до 2021 года – 5 лет;

- развитие в сфере строительства до 2022 года – 6 лет;

- обеспечение безопасности до 2022 года – 6 лет;

- развитие культуры до 2022 года – 6 лет;

- развитие физкультуры до 2023 года- 7 лет;

- молодежь до 2023 года- 7 лет;

- обеспечение жильем молодых семей до 2022 года- 7 лет.

Данные программы не делятся на этапы, анализ проблем и задач , которые решаются с помощью программы, отражен в паспорте и сделан по

4

состоянию на 2015-2016 годы. Оценка эффективности проводится ежегодно, целевые показатели установлены ежегодно. При продлении программ фактически добавляются мероприятия или повторяются одни и те же, но с изменением объема финансового обеспечения.

Теперь в соответствии с п.3.7 Порядка программу можно продлевать до 2030 года. Не понятно когда же необходимо дать оценку исполнения программе в целом, решены ли с помощью программы поставленные в ней задачи. При длительном продлении программы теряет смысл и ее публичного обсуждения при первоначальном утверждении.

Техническим заданием к договору на разработку стратегии, предусмотрено, что в стратегии должна быть сформирована единая система целей и задач, цели должны быть достижимы, четко сформулированы и измеримы. Этапы реализации стратегии целесообразно привязать к шестилетним срокам президентских полномочий с (закреплением промежуточных трехлеток) 1 этап- 2020-2024гг ( 2020-2021 гг, 2022-2024гг) , 2 этап – 2025-2030гг (2025-2027гг,2028-2030гг).

Действующие муниципальные программы *условно* можно разделить на «чисто бюджетные» - это те , которые затрагивают и регулируют бюджетную сферу деятельности ( культура, физкультура, образование, дети, здоровье, безопасность, архив), в рамках которых обеспечиваются непрерывные процессы деятельности подведомственных бюджетных учреждений. В таких программах трудно выделить отдельные этапы, надо учитывать специфику.

Остальные программы содержат мероприятия, направленные на содействие и сотрудничество с хозяйствующими субъектами ( сельское хозяйство, поддержка предпринимательства, строительство, транспорт, дороги, ЖКХ, архитектура, земельные отношения).

Фактически , если программы продолжать продлевать , то они превращаются в очень громоздкий документ с которым работать все труднее. Исполненные , завершенные мероприятия автоматически тянутся вслед за продлением, потому, что в соответствии с п.3.6.1 Порядка - не допускается изменение показателей, относящихся к прошедшим периодам, то есть показатели прошедших периодов исключать нельзя. Например, в программе «Доступная среда» за три плановых года с 2017 по 2019 - все мероприятия выполнены, но ее продлили на два года до 2021года и таблицы тянут за собой все выполненные показатели прошлых 3 лет, такая же ситуация с программами по строительству, сельскому хозяйству, жилье молодым семьям. Формальное продление этих программ в декабре 2019 года происходило потому, что координаторы своевременно до 15 октября не закрыли старые исполненные и не подготовили новые программы к проекту бюджета.

Теперь в соответствии с п.3.9 координатор может вносить изменения в программу в любую часть до 31 декабря текущего финансового года, исключено требование о внесении изменений в объемы финансового

5

обеспечения в очередном финансовом году и плановом периоде до 15 октября текущего года.

Справочно. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ

Статья 179. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы

2. **Объем бюджетных ассигнований** на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета **в соответствии с утвердившим программу** нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, **муниципальным правовым актом** местной администрации муниципального образования.

Изменения в программы вносятся часто, в 2019 году - образование -14 раз, молодежь, физкультура, безопасность – по 7 раз, культура – 8 раз, архив – 3 раза, но в итоге в нарушение статьи 179 Бюджетного Кодекса РФ в бюджете муниципального образования Ленинградский район за 2018 год необоснованно ( более чем в программе) определены бюджетные ассигнования по пяти муниципальным программам в общей сумме 13993,8 тыс. рублей, за 2019 год по четырем программам в общей сумме на 4612,7 тыс. рублей.

В 2019 году допущено превышение кассового исполнения программ над плановыми объемами финансирования на 3012,9 тыс. рублей, в том числе :

- развитие культуры на 1677,3 тыс. рублей;

- развитие физкультуры и спорта- 1169,0 тыс. рублей;

- развитие архивного дела – 166,6 тыс. рублей.

В соответствии с Порядком в контрольно-счетную палату на финансово-экономическую экспертизу попадают только новые программы, а при внесении изменений экспертиза КСП не предусмотрена , финансовое обоснование на последующие продленные годы остается без оценки.

Справочно . Порядок

Пункт 1.8 Участник муниципальной программы - орган местного самоуправления, отраслевые (функциональные) органы администрации муниципального образования Ленинградский район и (или) иной главный распорядитель (распорядитель) средств местного бюджета, участвующий в реализации одного или нескольких мероприятий муниципальной программы (подпрограммы, основного мероприятия), не являющийся координатором муниципальной программы (подпрограммы), а также субъект бюджетного планирования или муниципальное учреждение муниципального образования Ленинградский район, наделенное в установленном порядке соответствующими полномочиями.

В нарушение п.1.8. Порядка участниками программ назначаются государственные органы или учреждения, например ГБУЗ «Ленинградская ЦРБ», ОГИБДД ОМВД, УСЗН.

6

Координатор программы назначается в соответствии с Перечнем. Например, участниками программы «Дети Ленинградского района» являются все учреждения соцсферы и УСЗН Ленинградского района, наибольшая доля расходов и мероприятий проходит по отрасли - образование, а координатором программы ( ответственным за реализацию) является отдел по вопросам семьи детства, который в рамках этой программы организует только доставку детей к месту отдыха, а потом его работа состоит из сбора информации от остальных участников.

Координатором программы «Повышение безопасности дорожного движения» является отдел ЖКХ , но он не является ее участником, средства определены - 10 тыс. рублей в год , но не понятно кому из участников они определены. Отделом ЖКХ при утверждении программы не приняты во внимание недостатки , которые отражены в заключении КСП МО Ленинградский район по экспертизе проекта программы.

В соответствии с Порядком раздел «Механизм реализации» должен включать описание механизмов управления и взаимодействия координатора с участниками. Во всех программах этот раздел носит формальные формулировки о закупках в рамках 44-ФЗ, предоставление субсидий по нормам БК , а остальное управление - в соответствии с Порядком.

В ходе обследования установлено, что один отраслевой орган ( отдел культуры , отдел ФК и спорта, отдел по молодежной политике) может быть участником мероприятий в нескольких программах , не понятно как происходит взаимодействие с координаторами, как потом спортивные, культурные , молодежные мероприятия отнести к исполнению конкретной программы.

Справочно: Порядок

Пункт 1.6. Не допускается дублирование мероприятий разрабатываемой муниципальной программы в рамках иных муниципальных программ муниципального образования Ленинградский район.

В социальных отраслях трудно определить однозначно с какой целью проводится мероприятие , так как известно, что занимаясь с детьми спортом, вовлекая их в кружки и дополнительное образование – укрепляется здоровье, тематические мероприятия воспитывают патриотизм, отвлекают от вредных привычек, формируют здоровый образ жизни, детей учат безопасности на дорогах и т.д. Проведением этих мероприятий как правило занимаются подведомственные отраслевые учреждения культуры, физкультуры, образования в рамках своего муниципального задания или эти мероприятия финансируются целевым способом. Существует практика включать в программы мероприятия без финансирования.

Например в программу «Гармонизация межнациональных отношений» включены :

7

- участник – отдел ФК и спорта - Проведение спортивно-массовых мероприятий, способствующих укреплению толерантных этнокультурных установок, воспитанию культуры мира и согласия в количестве 6 по 800 человек;

- участник - отдел культуры - Проведение мероприятий ко Дню Государственного флага, Дню народного единства, Дню России в количестве 5 по 1200 человек.

В программу «Повышение безопасности дорожного движения» включено мероприятие – проведение соревнований, игр, конкурсов, творческих работ среди детей. Участники- управление образования и ОГИБДД ОМВД.

Участники данной программы проводят эти мероприятия в рамках собственных программ, по своим календарным планам, графикам и не понятно как в отчетности считать такие мероприятия. А количественный показатель – является существенным при оценке эффективности.

При проведении контрольных мероприятий КСП ставит задачу оценить не только законность, правомерность, но и эффективность расходов. Проверяя расходы, осуществленные в рамках программных мероприятий оценивать их эффективность приходится в соответствии с установленными целевыми показателями. Иногда это не представляется возможным , так как показатели не подтверждаются координатором или не соответствуют задачам программы.

Справочно. Порядок

Пункт 2.2.2. Цель должна обладать следующими свойствами:

специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации муниципальной программы);

конкретность (не допускаются нечеткие формулировки, ведущие к произвольному или неоднозначному толкованию);

измеримость (достижение цели можно проверить);

достижимость (цель должна быть достижима за период реализации муниципальной программы);

релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации муниципальной программы).

Формулировка цели должна быть ясной, без использования специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов достижения цели.

Достижение цели обеспечивается за счет решения задач муниципальной программы.

Задача муниципальной программы определяет результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления муниципальных функций в рамках достижения цели реализации муниципальной программы.

Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Целевые показатели должны количественно характеризовать ход ее реализации, достижение целей и решение задач муниципальной программы, а также:

отражать специфику развития конкретной области, проблем и задач, на решение которых направлена реализация муниципальной программы;

8

иметь количественное значение;

непосредственно зависеть от решения задач и реализации муниципальной программы;

отвечать иным требованиям, определяемым в соответствии с настоящим Порядком.

В перечень целевых показателей подлежат включению показатели, значения которых удовлетворяют одному из следующих условий:

определяются на основе данных государственного статистического наблюдения;

рассчитываются по методикам, утвержденным правовым актом администрации муниципального образования Ленинградский район, а также методикам, включенным в состав муниципальной программы.

Система целевых показателей должна обеспечивать возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в муниципальной программе.

Установлено, что целевые показатели некоторых программ не соответствуют требованиям Порядка, а так же в сводном годовом докладе содержатся недостоверные сведения по достижениям целевых показателей. Например:

МП « Развитие спорта» – плановые количественные показатели обеспеченности спортивными сооружениями не меняются 7 лет, хотя известно, что строятся объекты, пропускная способность спортсооружений по плану снижается, неизменными на 7 лет остаются показатели по спортплощадкам, хотя они строятся, целевой показатель по обеспеченности бассейном уже исполнен в 2014 году, но тянется до 2023 года, среднемесячная зарплата неизменная на 7 лет- 26 тыс. рублей, но по отчету за 2019 год – 47,2 тыс. рублей.

МП «Гармонизация межнациональных отношений» - запланировано 34 мероприятия, из них по устному сообщению координатора не проводились - 5 (семинары, социальные и социологические исследования) , по остальным нет никаких материалов-подтверждений. По целевому показателю должно быть проведено не менее 30 мероприятий. В сводном докладе – 13 запланированных мероприятий выполнены в полном объеме, все плановые значения достигнуты, высокий уровень эффективности.

МП «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» целевые показатели направлены на количество мероприятий и вовлечение в них как можно большего участия людей. На 2019 год цель -97 мероприятий , 2974 человека. Проверить не представляется возможным, таких сведений координатор не имеет, но отчитывается о полном выполнении.

МП «Повышение безопасности дорожного движения» в 2019 году все 6 мероприятий без финансирования, участниками муниципальной программы являются управление образования и ОГИБДД ОМВД. В соответствии со сводным докладом все 3 целевых показателя достигнуты. Одним из целевых показателей является « число лиц , погибших в ДТП , на10 тыс. населения на 2019 год – не более 1», но в соответствии с представленной отделом ЖКХ аналитической справкой о результатах оперативно-служебной деятельности

9

ОГИБДД отдела МВД за 2019 год – в ДТП погибло 8 чел, тогда значение этого целевого показателя = 1,26 и он не исполнен.

МП «Развитие образования» в соответствии с годовым докладом все мероприятия исполнены, но в соответствии с отчетом об исполнении бюджета ( форма 0503117) за 2019 год не произведены расходы в сумме 559777,00 рублей на приобретение медицинского оборудования для медкабинетов детских садов, это мероприятие не исполнено.

МП «Обеспечение жильем молодых семей» целевой показатель на 2019 год «доля средств бюджета муниципального образования, направленных на строительство и приобретение жилья – 43 %» , фактически получилось -15,7 % , показатель не выполнен, в отчете - по всем показателям достигнуты плановые значения в полном объеме. Координатор пояснил, что цель сформулирована неправильно. Для сводного доклада оценка эффективности рассчитывалась без учета внебюджетных источников, хотя они являются немалой частью финансирования в этой программе.

МП «Поддержка малого и среднего предпринимательства» в нарушение п.3.6.1 Порядка 13.04.2020 г после утверждения Сводного годового доклада внесены изменения в параметры целевых показателей за прошедшие периоды 2018 и 2019 годы, в основном в сторону уменьшения.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование  целевого показателя | 2018 год | | 2019 год | |
| Постановление от 27.12.2019 №1162 | Постановление от 13.04.2020 №310 | Постановление от 27.12.2019 №1162 | Постановление от 13.04.2020 №310 |
| Количество субъектов малого и среднего предпринимательства, ед. | 2426 | 2187 | 2400 | 2301 |
| Численность занятых в малом и среднем предпринимательстве, ед. | 7690 | 6903 | 7113 | 7040 |
| Оборот малых и средних предприятий, млн. руб | 20882 | 17144,3 | 18700 | 17966,7 |
| Объем инвестиций в основной капитал малых и средних мероприятий, млн. руб | 1140,9 | 1163 | 1160,9 | 1169,9 |
| Количество субъектов малого и среднего предпринимательства и работников субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в мероприятиях, чел. | 1200 | 1200 | 1250 | 1050 |

В нарушение пункта 2.2.5. Порядка ни одна программа не содержит прогноза сводных показателей муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг по форме согласно приложению №5, хотя предоставление субсидий на исполнение муниципального задания является одним из основных программных мероприятий в области образования,

10

культуры, физкультуры. Ни один из разработчиков, не воспользовался приложением №10 Порядка, который предусматривает разработку плана реализации программы с назначением даты наступления контрольных событий и основных мероприятий.

В нарушение пункта 3.4 Порядка допускалось размещение проекта программы на сайте для публичного обсуждения до получения экспертизы КСП ( профилактика терроризма, переселение граждан из аварийного жилья) , программа «Поддержка социально ориентированных организаций» не проходила публичного обсуждения. Пункт 2 Приложения №9 противоречит пункту 3.4 Порядка.

Значительно улучшилась работа с размещением на сайте администрации всех изменений в программы. В 2019 году не разместили последнее изменение в программу «Обеспечение жильем молодых семей» и в приложение к сводному докладу по этой программе попали недостоверные сведения о плановых объемах финансирования.

Все разработчики программ при оценке эффективности реализации применяют типовую методику , рекомендуемую приложением №6 к Порядку. Методика довольно сложная. Для расчета показателей эффективности необходимы количественные целевые показатели ( количество людей, количество мероприятий). Многие координаторы не могут подтвердить фактическое проведение планового количества мероприятий, нарушается принцип достоверности и измеримости целей.

Предлагается принять к сведению выявленные нарушения и недостатки, принять меры по их устранению и недопущению впредь.

Председатель контрольно-счетной платы

муниципального образования

Ленинградский район А.А.Шашкова