



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярск

Заключение по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярск «Развитие культуры в городе Красноярске» на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов»

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярск, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярск «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» (далее – СФК 1) и на предмет соответствия Порядку принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярск, утвержденного постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 (далее – Порядок № 153), проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярск «Развитие культуры в городе Красноярске» на 2020 год и плановый период 2021 – 2022 годов (далее – Проект программы).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее:

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

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере культуры определены:

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

Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»;

Законом Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

К числу таких приоритетов относятся: обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность; сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования; обеспечение доступа граждан

к знаниям, информации, культурным ценностям и благам; укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; обеспечение детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами; продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства, развитие муниципальных библиотек.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются национальный проект «Культура»; 3 федеральных проекта, входящих в состав национального проекта: «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура»; государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317.

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере культуры соответствуют вышеназванным и определены:

региональными проектами: «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура»;

государственной программой Красноярского края «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п.

Цель Проекта программы (создание условий для развития и реализации культурного и духовного потенциала населения города Красноярска) через решение задач (сохранение и эффективное использование культурного и природного наследия города Красноярска; обеспечение доступа населения города Красноярска к культурным благам и участию в культурной жизни; обеспечение условий для системного развития отрасли «Культура» в городе Красноярске) сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры.

Согласно Проекту программы в ходе ее реализации планируется участие муниципальных учреждений культуры и дополнительного образования в реализации национального проекта «Культура».

II. Оценка соответствия Проекта программы приоритетам социально-экономического развития города Красноярска и положениям статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Поставленная цель и задачи Проекта программы соответствуют целям, задачам и основным положениям в сфере культуры, отраженным в следующих документах:

Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утверждённой решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия до 2030 года);

кратком варианте проекта прогноза социально-экономического развития на 2020-2022 годы (далее - ПСЭР на 2020-2022 годы).

Следует отметить, что в ПСЭР на 2020-2022 годы обозначены отдельные основные проблемы развития муниципального образования по отрасли «Культура»,

не нашедшие отражения в Проекте программы, в частности, уровень фактической обеспеченности библиотеками, детскими школами искусств (приложение 1 к заключению).

Решение поставленных задач соответствует полномочиям, возложенным на органы местного самоуправления Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2019 году главным управлением культуры разработана отраслевая концепция развития библиотечного дела в городе Красноярске, в которой отмечен ряд проблем. В их числе отток пользователей вследствие отсутствия доступа к цифровой информации и получению услуг в автоматизированном формате; несоответствие качественного и видового состава библиотечных фондов потребностям пользователей. Данная проблематика также не нашла отражения в Проекте программы.

III. Анализ структуры и содержания Проекта программы

Согласно паспорту Проекта программы:

ответственный исполнитель - главное управление культуры администрации города (далее – главное управление культуры);

соисполнители: департамент социального развития администрации города, территориальные подразделения администрации города.

Наименования ответственного исполнителя, соисполнителей и наименование программы соответствуют распоряжению администрации города от 30.07.2019 № 250-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярска на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов» (в редакции распоряжения от 03.10.2019 № 320-р).

Согласно требованиям Порядка № 153:

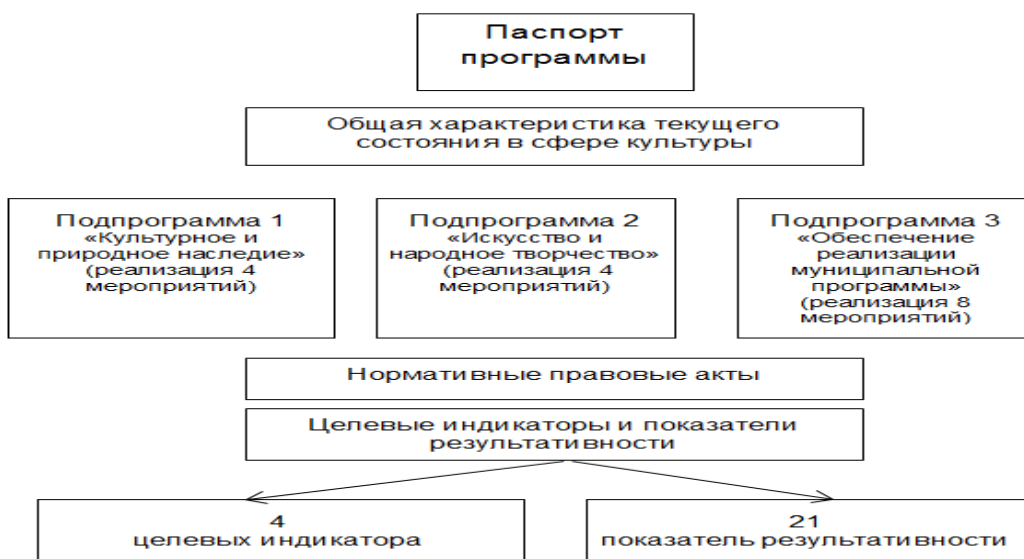
к Проекту программы приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование);

разделы паспорта Проекта программы соответствуют разделам, определенным Порядком № 153;

названия разделов Проекта программы соответствуют их смысловому наполнению.

Цель, задачи и структура Проекта программы остаются неизменными по отношению к муниципальной программе «Развитие культуры в городе Красноярске» на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов», утвержденной постановлением администрации города от 14.11.2018 № 719 в первоначальной редакции (далее – Программа на 2019-2021 годы).

Структура Проекта программы представлена в следующей схеме:



Проектом программы по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2019-2021 годы:

1) вводится новое мероприятие «Комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований Красноярского края», в рамках которого за счет средств краевого бюджета планируется комплектование книжными изданиями детских и взрослых муниципальных библиотек;

2) исключаются мероприятия:

- «Поддержка отрасли культуры» в рамках которого за счет средств федерального бюджета, краевого бюджета осуществлялось комплектование детских и взрослых муниципальных библиотек книжными изданиями;

- «Обеспечение доступности для инвалидов и иных маломобильных групп населения услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями города»;

3) изменяется наименование мероприятия «Организация и проведение событийных массовых культурных мероприятий, проведение общегородских анкетных опросов о социокультурной жизни города Красноярска, выпуск ежемесячного приложения «Перспектив культуры» и размещение информационных материалов» на «Организация и проведение событийных массовых культурных мероприятий, проведение общегородских анкетных опросов о социокультурной жизни города Красноярска».

Цель и задачи Проекта программы взаимосвязаны с целями и задачами отдельных мероприятий (приложение 2 к заключению).

IV. Анализ финансового обеспечения Проекта программы

Объем финансовых средств Проекта программы в 2020 году и плановом периоде 2021-2022 годов предусмотрен за счет средств вышестоящих бюджетов и средств бюджета города в размере 3 842 677,5 тыс. рублей, в том числе:

2020 год – 1 318 151,3 тыс. рублей или 34,3% от общего объема бюджетных ассигнований;

2021 год – 1 262 568,0 тыс. рублей или 32,9%;

2022 год – 1 261 958,2 тыс. рублей или 32,8%.

Изменение объемов бюджетных ассигнований Проекта программы, подпрограмм представлено в таблице.

Тыс. рублей

Наименование	Программа на 2019-2021 годы				Проект программы				Темп роста %
	2019 год	2020 год	2021 год	Итого	2020 год	2021 год	2022 год	Итого	
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
ВСЕГО	1 006 283,0	1 001 373,1	972 160,0	2 979 816,1	1 318 151,3	1 262 568,1	1 261 958,2	3 842 677,5	129,0
- за счет средств вышестоящих бюджетов	641,8	641,8	0,0	1 283,6	609,9	609,9	0,0	1 219,8	95,0
- за счет средств городского бюджета	1 005 641,2	1 000 731,3	972 160,0	2 978 532,5	1 317 541,4	1 261 958,2	1 261 958,2	3 841 457,7	129,0
Подпрограмма 1 "Культурное и природное наследие"	334 077,6	333 300,9	331 559,1	998 937,6	447 513,2	447 513,2	446 903,3	1 341 929,8	134,3
Подпрограмма 2 "Искусство и народное творчество"	257 879,5	255 482,3	255 482,3	768 844,1	369 317,7	364 230,7	364 230,7	1 097 779,0	142,8
Подпрограмма 3 "Обеспечение реализации муниципальной программы"	414 325,9	412 589,9	385 118,6	1 212 034,3	501 320,4	450 824,2	450 824,2	1 402 968,7	115,8

Проектом программы сохранены основные направления расходования средств.

Проведенный сравнительный анализ Проекта программы с Программой на 2019-2021 годы в первоначальной редакции показал следующее.

Общий объем ассигнований Проекта программы на трехлетний период по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2019-2021 годы увеличивается на 862 861,4 тыс. рублей или на 29,0%. Из них объем расходов на 2020 год по сравнению с утвержденными значениями:

2019 года - увеличивается на 311 868,3 тыс. рублей или на 31,0%;

2020 года - увеличивается на 316 778,2 тыс. рублей или на 31,6%.

В основном, это связано с увеличением расходов на обеспечение деятельности муниципальных учреждений, создание и укрепление материально-технической базы.

Изменение объемов бюджетных ассигнований Проекта программы в разрезе основных и отдельных мероприятий программы в динамике с 2018 года представлено в приложении 3 к заключению.

Следует отметить, что Проектом программы не предусмотрены расходы на реализацию положений, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления согласно ст.8 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», в части реализации права:

- слепых, слабовидящих граждан на библиотечное обслуживание и получение экземпляров документов в специальных доступных формах на различных носителях информации в общедоступных библиотеках;

- пользователей библиотек, которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и физических недостатков, на получение документов из фондов общедоступных библиотек через заочные или внестационарные формы обслуживания, обеспечиваемые финансированием за счет средств соответствующих бюджетов и средств федеральных программ.

Расходы в рамках адресной инвестиционной программы в 2020-2022 годах Проектом программы также не предусмотрены.

В соответствии с п.18 раздела III Порядка № 153 к Проекту программы представлено финансово-экономическое обоснование (далее - ФЭО) расходов на реализацию муниципальной программы, в котором недостаточно обоснована запланированная сумма ассигнований, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта программы

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

В Проект программы включены 4 целевых индикатора и 21 показатель результативности. В сравнении с первоначальной редакцией Программы на 2019-2021 годы, количество индикаторов не изменилось, количество показателей результативности уменьшилось на 1 единицу (приложение 4 к заключению).

Следует отметить, что значение 1 целевого индикатора и 7-ми показателей результативности, предусмотренных на 2019 год, в приложении 2 к Проекту программы не соответствуют значениям, утвержденным Программой на 2019-2021 годы в действующей редакции (приложение 5 к заключению).

В Проект программы включен 21 показатель, предусмотренный Программой на 2019-2021 годы в первоначальной редакции, с сохранением наименований. Один показатель - «Доля муниципальных учреждений культуры и дополнительного образования, в которых проведены мероприятия по формированию доступной среды» исключен в связи с исключением из Проекта программы мероприятия «Обеспечение доступности для инвалидов и иных маломобильных групп населения услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями города».

Таким образом, сохранена преемственность Проекта программы и Программы на 2019-2021 годы.

Проведенный анализ динамики показал, что значения 10 из 25 целевых индикаторов и показателей результативности на 2020 год, предусмотренных Проектом программы, определены на уровне Программы 2019-2021 годов.

Динамика ряда индикаторов и показателей свидетельствует о незначительных изменениях, в том числе:

✓ увеличиваются значения 3 целевых индикаторов:

- «Доля населения, участвующего в платных культурно-досуговых мероприятиях, организованных муниципальными учреждениями» - на 1 процентный пункт с 94% до 95%;

- «Количество экземпляров новых изданий, поступивших в фонды общедоступных библиотек, в расчете на 1 000 жителей» - на 19,42 экземпляров или на 41% (с 46,89 экз. в 2019 году до 66,31 экз. в 2020 году);

- «Удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг в сфере культуры (качеством культурного обслуживания) из числа опрошенных» - на 1 процентный пункт с 99% до 100%;

✓ увеличиваются значения 7 показателей результативности:

- «Число посещений библиотек в расчете на 1 000 жителей» - на 4 человека (с 1 444 чел. в 2019 году до 1 448 чел. в 2020 году);

- «Объем электронного каталога библиотек» - на 2 тысячи единиц (с 272 тыс.ед. в 2019 году до 274 тыс.ед. в 2020 году);

- «Число музейных предметов, занесенных в электронный каталог» - на 8 единиц (с 2 712 ед. в 2019 году до 2 720 ед. в 2020 году);

- «Число посетителей культурно-досуговых мероприятий, проводимых муниципальными учреждениями, в расчете на 1 000 жителей» - на 33 человека (с 769 чел. в 2019 году до 802 чел. в 2020 году);

- «Количество участников клубных формирований самодеятельного народного творчества для молодежи от 15 до 24 лет в расчете на 1 000 жителей данной возрастной категории» - на 1 человека (с 6 чел. в 2019 году до 7 чел. в 2020 году);

- «Доля российских фильмов» - на 2 процентных пункта (с 15% в 2019 году до 17% в 2020 году);

- «Число учащихся в детских музыкальных, художественных школах и школах искусств (на начало учебного года)» - на 106 человек (с 8 444 чел. в 2019 году до 8 550 чел. в 2020 году);

✓ снижаются значения 5 показателей результативности:

- «Количество отреставрированных музейных предметов» - на 4 единицы (с 7 ед. в 2019 году до 3 ед. в 2020 году);

- «Число посещений парка «Роев ручей» в расчете на 1 000 жителей» - на 5 человек (с 673 чел. в 2019 году до 668 чел. в 2020 году);

- «Число посещений кинотеатров в расчете на 1 000 жителей» - на 7 человек (с 153 чел. в 2019 году до 146 чел. в 2020 году);

- «Доля муниципальных учреждений культуры и дополнительного образования, в которых проведены мероприятия по обеспечению безопасности жизнедеятельности» - на 21 процентный пункт (с 30% в 2019 году до 9% в 2020 году);

- «Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры» - на 0,4 процентных пункта (с 10% в 2019 году до 9,6% в 2020 году).

Отмечаем, что пояснительная записка и ФЭО к Проекту программы не содержат информации о причине уменьшения значений показателей результативности по отношению к Программе на 2019-2021 годы.

По всем 4-м целевым индикаторам, предусмотренным Проектом программы, установленные на 2020 год значения остаются неизменными на протяжении всего планового периода.

Проектом программы предусмотрено увеличение значений по 11 показателям результативности в плановом периоде (в том числе по показателю «Число посещений парка «Роев ручей» в расчете на 1 000 жителей» рост запланирован на 2021 год, на 2022 год значение показателя запланировано на уровне 2021 года).

По 10 показателям результативности рост значений не планируется. Плановые значения, предусмотренные на 2020 год, остаются неизменными на протяжении всего планового периода.

Значения и единицы измерения по целевым индикаторам и показателям результативности, определенные в приложении 2 к Проекту программы, соответствуют значениям, установленным для данных показателей в ПСЭР на 2020-2022 годы.

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

Данное требование к Проекту программы соблюдено – сумма весовых критериев равна единице.

В соответствии с Порядком № 153 целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы должны поступать со строго определенной периодичностью.

Проектом программы большинство целевых индикаторов и показателей результативности рассчитываются по итогам года (без разбивки на этапы).

Вместе с тем, в отсутствие анализа на промежуточных этапах объемов финансирования муниципальной программы (в отсутствие информации о достигнутых значениях целевых индикаторов и показателей результативности программы) исключается возможность своевременного и качественного контроля над ходом реализации программы, а также оценки степени достижения целей и задач программы.

Для измерения и расчета целевых индикаторов и показателей результативности муниципальной программы приказом главного управления культуры от 10.12.2018 № 177-од утверждена методика. В данной методике отдельные источники информации, применяемые для расчета целевых индикаторов и показателей результативности, непрозрачны, поскольку не содержат наименований форм отчетов, в результате чего будет невозможна или существенно затруднена внешняя оценка достигнутых результатов.

Следует отметить, что в Проекте программы 9 из 25 целевых индикаторов и показателей результативности сформированы со значениями, имеющими относительные величины (%). Исходные данные для проверки обоснованности запланированных по ним значений главным управлением культуры не представлены.

Кроме того, обращаем внимание на следующее.

Согласно Порядку № 153 срок действия программы – 1 год. Вместе с тем, проект постановления об утверждении Проекта программы не содержит норму, предусматривающую отмену в постановлении об утверждении Программы

на 2019-2021 годы целей, задач, ассигнований по мероприятиям и показателей результативности на 2020-2021 годы.

Складывается ситуация при которой ассигнования, внесенные Проектом программы, не соответствуют ассигнованиям Программы на 2019-2021 годы, срок действия которой не закончился.

Кроме того, ежегодное утверждение муниципальной программы, которая имеет статус документа стратегического планирования, не позволяет обеспечить наиболее эффективное достижение поставленных целей и решение задач, что возможно достигнуть только при долгосрочном действии муниципальной программы.

Полагаем необходимым рассмотреть вопрос либо об увеличении сроков реализации муниципальной программы путем внесения изменений в Порядок № 153, либо предусмотреть срок действия программы в проекте постановления.

К проекту Программы имеются замечания технического характера:

1) в паспорте Проекта программы и паспорте подпрограммы 1 «Культурное и природное наследие» неверно указан итоговый объем средств краевого бюджета на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов;

2) в паспорте Проекта программы указан неверный период по целевому индикатору «Доля учащихся 1–8-х классов общеобразовательных школ (дети в возрасте от 7 до 15 лет), обучающихся в муниципальных детских школах искусств, музыкальных и художественных школах»;

3) в разделе II проекта Программы отражено «Реализация мероприятий Программы будет осуществляться за счет средств бюджета города», при этом в проекте Программы предусмотрены расходы за счет средств краевого бюджета;

4) в разделе III Проекта программы указано неполное наименование нормативно-правового документа «Стратегия социально-экономического развития города Красноярск до 2030 года»;

5) в приложении 1 к Проекту программы по мероприятию 3.4 «Проведение мероприятий, направленных на выявление талантов и одаренных детей города Красноярск» отсутствует слово «численности» в наименовании показателя «Удельный вес численности обучающихся, участвующих: в конкурсных мероприятиях»; Число работников, получивших ежемесячную выплату за профессиональное мастерство»;

6) в приложении 3 к Проекту программы по услуге «Показ (организация показа) концертов и концертных программ» неверно указан номер мероприятия «Участие муниципальных творческих коллективов в международных и всероссийских конкурсах, фестивалях, культурных обменах с зарубежными странами»;

7) выявлено разночтение в разделе IV и приложении 2 к Проекту программы в числе учащихся в детских музыкальных, художественных школах и школах искусств в 2022 году (в разделе IV – 8 802 чел., в приложении 2 – 8 862 чел.);

8) выявлено разночтение в приложении 1 и приложении 2 к Проекту программы. Так, в приложении 2 установлено значение целевого индикатора 2 «Количество экземпляров новых изданий, поступивших в фонды общедоступных

библиотек, в расчете на 1 000 жителей» в размере 66,31 экземпляров ежегодно. При этом, в приложении 1 ожидаемым результатом по мероприятию 1.1 «Комплектование библиотечных фондов муниципальных библиотек» предполагается поступление ежегодно не менее 66,31 экземпляров новых изданий на 1 000 человек населения в библиотечные фонды муниципальных библиотек, а также по мероприятию 1.4 «Комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований Красноярского края» предполагается поступление ежегодно не менее 2,8 экземпляра.

V. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Цели и задачи Проекта программы соответствуют основным приоритетам и основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры.

Поставленные цели и задачи Проекта программы соответствуют основным направлениям ПСЭР на 2020-2022 годы и ориентированы на развитие в сфере культуры.

2. Объем финансовых средств Проекта программы в трехлетнем периоде запланирован в сумме 3 842 677,5 тыс. рублей, что на 29% больше объема ассигнований, предусмотренного Программой на 2019-2021 годы (2020 год к 2020 году Программы на 2019-2021 годы запланирован с увеличением на 31,6%, 2021 год к 2021 году Программы на 2019-2021 годы запланирован с увеличением на 29,9%). Таким образом, ассигнования, внесенные Проектом программы, не соответствуют ассигнованиям Программы на 2019-2021 годы, срок действия которой не закончился.

3. ФЭО к Проекту программы недостаточно обоснована запланированная сумма ассигнований, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

4. Ряд целевых индикаторов и показателей результативности в Проекте программы сформированы со значениями, имеющими относительные величины (по ряду из них источником информации является решение о бюджете города и годовой отчет об исполнении бюджета города). Исходные данные для проверки обоснованности запланированных по ним значений не представлены ввиду того, что документы на плановый период еще не утверждены.

5. Большинство целевых индикаторов и показателей результативности, рассчитываются по итогам года. В отсутствие анализа на промежуточных этапах объемов финансирования муниципальной программы (в отсутствие информации о достигнутых значениях целевых индикаторов и показателей результативности программы) исключается возможность оценки достижения целей и задач программы.

6. В утвержденной Методике измерения и расчета целевых индикаторов и показателей результативности муниципальной программы отдельные источники информации, применяемые для расчета целевых индикаторов и показателей результативности, непрозрачны. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках

финансово-экономической экспертизы Проекта программы не представляется возможным.

7. В пояснительной записке к Проекту программы не указаны причины: исключения 2 мероприятий и 1 показателя результативности, предусмотренных Программой на 2019-2021 годы.

8. Выявлены технические ошибки и недостатки в Проекте программы.

Предложения:

1. Инициировать внесение изменений в Порядок № 153 в части продления сроков реализации муниципальной программы и установления единых требований к ФЭО.

2. Рассмотреть вопросы об установлении:

конкретных источников информации для расчета значений целевых индикаторов и показателей результативности;

промежуточных итогов достижения целевых индикаторов и показателей результативности Проекта программы с целью их своевременной оценки в течение года.

3. Оценить потребность в средствах на реализацию полномочий согласно ст.8 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», при необходимости предусмотреть расходы в муниципальной программе.

4. Устранить недостатки, выявленные в ходе проведения финансово-экономической экспертизы Проекта программы.

Председатель
Контрольно-счетной палаты

С.Г. Алдашова