|  |
| --- |
|  |

|  |  |
| --- | --- |
| * 1. РАССМОТРЕН
	2. Коллегией
	3. Контрольно-счетной палаты
	4. Томской области
	5. (протокол № 4 от «23» августа 2017 г.)
 | УТВЕРЖДАЮПредседатель Контрольно-счетной палаты Томской области\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ А.Д. Пронькин «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2017 г. |

**Отчет**

**по результатам экспертно-аналитического мероприятия**

**«Анализ обоснованности предоставления и использования средств областного бюджета (субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования, иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ, и на достижение целевых показателей по** **плану** **мероприятий («дорожной карте») «Изменения в сфере образования в Томской области»), предоставленных муниципальным образованиям, и средств областного бюджета (субсидий на выполнение государственного задания), предоставленных областным государственным образовательным учреждениям в целях финансового обеспечения расходов на оплату труда педагогических работников общеобразовательных организаций (выборочно)»**

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: п.9 плана работы Контрольно-счетной палаты Томской области на 2017 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты от 27.12.2016 №41.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Департамент общего образования Томской области (далее – Департамент общего образования); Департамент образования администрации г.Томска; управления (отделы) образования муниципальных образований; общеобразовательные учреждения муниципальных образований и областные государственные образовательные учреждения (далее – общеобразовательные организации) (выборочно).

Исследуемый период: 2016 год, 2017 год по состоянию на 01.07.2017.

Источники информации:

приказы и распоряжения Департамента общего образования, департамента (управлений, отделов) образования муниципальных образований, общеобразовательных организаций; расчеты Департамента общего образования объемов субвенций, межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям и субсидий на выполнение государственного задания областным государственным образовательным организациям; соглашения о предоставлении межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») в части повышения заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций муниципальным образованиям и субсидий на выполнение государственного задания областным государственным образовательным организациям; формы федерального статистического наблюдения; отчеты Департамента общего образования, департамента (управлений, отделов) образования муниципальных образований о расходовании средств и выполнении целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») «Изменения в сфере образования в Томской области» в части повышения заработной платы педагогических работников; бухгалтерская отчетность, иные документы.

Анализ нормативных правовых актов, отчетов, справочной информации, материалов и иных документов показал следующее.

В Томской области региональным законодательством принята система финансирования в сфере общего образования, в том числе на оплату труда педагогических работников:

* муниципальных общеобразовательных организаций на принципах:

- подушевого финансирования, предусматривающего предоставление субвенций на образовательную деятельность на основе установленных нормативов расходов;

- целевого финансирования на стимулирующие выплаты в виде предоставления иного межбюджетного трансферта;

- целевого финансирования на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») «Изменения в сфере образования в Томской области» в части повышения заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций, предусматривающего предоставление иного межбюджетного трансферта;

* областных государственных общеобразовательных организаций на принципе финансового обеспечения выполнения государственного задания, предусматривающего предоставление субсидий на оказание государственной услуги (выполнение государственной работы) в сфере образования на основе установленных нормативов затрат.

Необходимо отметить, что пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях предусмотрено только посредством предоставления субвенций местным бюджетам, в том числе на оплату труда педагогических работников, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ. При этом расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые в нормативы, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации (часть 3 статья 99).

Фактически, поскольку средства, предоставляемые в виде субвенций местным бюджетам по установленным нормативам, не обеспечивают в полном объеме расходы на оплату труда педагогических работников, финансирование расходов предусмотрено дополнительно за счет иных источников: межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ и межбюджетных трансфертов на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») в части повышения заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций.

Законами Томской области об областном бюджете на 2016 год и 2017 год предусмотрены средства на оплату труда педагогических работников:

- муниципальных общеобразовательных организаций  - в общей сумме субвенции на образование и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») и на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ;

- областных государственных общеобразовательных организаций - в общей сумме средств субсидий бюджетным, автономным организациям и средств на обеспечение выполнения функций казенными учреждениями.

Проведенный анализ обоснованности планирования средств на оплату труда педагогических работников по каждому в отдельности из вышеуказанных источников финансирования выявил недостатки применяемых методик их расчета.

1. Объем субвенций на осуществление образовательной деятельности местным бюджетам определяется в соответствии с Методикой расчета субвенций…, утвержденной Законом Томской области от 30.12.2014 №200-ОЗ, исходя из региональных нормативов расходов, размеры которых, включая значения коэффициентов, применяемых при определении нормативов, утверждены постановлением Администрации Томской области от 22.04.2014 №156а. При этом анализ нормативных правовых актов выявил некорректность применяемых для расчета региональных нормативов формул, отсутствие порядков расчета коэффициентов, применяемых при расчете нормативов:

* региональные нормативы на реализацию основных общеобразовательных программ, обеспечение дополнительного образования детей, исчисляются путем перемножения между собой различных коэффициентов и показателей, одни из которых формируют расходы на оплату труда, другие – расходы на материальное обеспечение образовательного процесса (учебные расходы). Однако данный подход не соответствует Методическим рекомендациям Министерства образования и науки РФ по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ (письмо от 29.06.2006 №АФ-157/02), которыми рекомендовано исчислять нормативы путем суммирования расходов по заработной плате и учебных расходов. В результате перемножения сумма учебных расходов в региональных нормативах различается, ее размер зависит от суммы средств на оплату труда, несмотря на применяемый при расчете учебных расходов единый коэффициент 1,0526.
* ряд коэффициентов, применяемых для расчета региональных нормативов расходов, не имеют утвержденных порядков расчетов, отсутствует единообразный подход в определении их значений, а именно:

- коэффициент (Кcst) увеличения фонда оплаты труда на компенсационные и стимулирующие выплаты, включая выплаты за квалификационную категорию, стаж работы, вознаграждения за выполнение функций классного руководителя, за работу в сельской местности…рассчитывается с использованием различных поправочных коэффициентов, при этом из их наименования следует, что они рассчитаны исходя из «возможностей» областного бюджета, а не из потребности в денежных средствах, в результате не представляется возможным определить правильность расчета значений коэффициента Кcst, и соответственно, дать оценку достаточности средств, предусмотренных в объеме субвенции на указанные цели. Расчеты и пояснения, в каких именно размерах учтены компенсационные и стимулирующие выплаты при расчете значений коэффициента, Департаментом общего образования не были представлены;

- коэффициенты увеличения фонда оплаты труда на прочий персонал в зависимости от особенностей реализации общеобразовательных программ и предоставления образования отдельным категориям обучающихся (Кf); увеличения фонда оплаты труда на педагогический (за исключением воспитателей), административно-управленческий, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал, участвующий в реализации образовательных программ дошкольного образования (kf), рассчитываются исходя из соотношения фонда оплаты труда педагогического персонала и расчетной штатной численности всего персонала общеобразовательной организации, при этом порядок определения нормативной (типовой) штатной численности персонала общеобразовательных организаций, не регламентирован. Кроме того, в ходе экспертно-аналитического мероприятия Департаментом общего образования произведен перерасчет неверно рассчитанного коэффициента для обычных общеобразовательных и малокомплектных школ, уточнено (уменьшено) соотношение количества ставок на одного обучающегося (воспитанника) с 0,1504 и 0,1183 до 0,1271 и 0,1, и согласно представленной Департаментом информации подготовлен проект соответствующих изменений в постановление Администрации Томской области от 22.04.2014 №156а;

- корректирующий коэффициент (Kn) в зависимости от различных факторов, учитывающих, в том числе обеспечение дополнительного образования детей, деление классов на группы при изучении отдельных предметов, различную стоимость образовательной услуги в зависимости от формы получения образования (в том числе в форме семейного образования и самообразования), формы обучения (очная, очно-заочная, заочная) рассчитывается, согласно пояснениям Департамента общего образования, с учетом Методических рекомендаций Министерства образования и науки РФ по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ (письмо от 29.06.2006 №АФ-157/02), при этом Департаментом не представлены документы, обосновывающие применение при расчетах коэффициента (Kn) показателя «среднее количество часов, финансово обеспеченных доп.образования в муниципальных общеобразовательных организациях».

Замечание в части того, что Методика расчета субвенций… содержит лишь упоминание о видах расходов, включаемых в региональные нормативы, в том числе расходах на оплату труда, размер которых и порядки расчета коэффициентов указанных выплат ни указанная Методика, ни подзаконный нормативный акт – постановление Администрации Томской области от 22.04.2014 № 156а «Об утверждении региональных нормативов расходов…», не содержат, также было отмечено в Информации о результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 12.08.2013 №149-ОЗ «Об образовании в Томской области» в части анализа правоотношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования (п.6 раздела II), утвержденной постановлением Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 №133.

2. Объем субсидий областным государственным бюджетным и автономным учреждениям рассчитывается исходя из нормативов затрат в соответствии с Порядком определения базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг…, утвержденным приказом Департамента общего образования от 25.12.2015 №22, при этом при их расчете (в частности затрат на оплату труда педагогических работников) применялся коэффициент совмещения, значение которого Департаментом в 2016 году не было утверждено. С 2017 года применяется коэффициент совмещения 1,6, значение которого утверждено приказом Департамента от 02.06.2017 №5 в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия. Иных недостатков, допущенных при планировании средств на оплату труда педагогических работников областных государственных учреждений, не установлено.

3. Объем иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ работникам муниципальных общеобразовательных организаций рассчитывается в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 28.01.2011 №19а, по формуле, из которой не представляется возможным определить планируемый объем средств на стимулирующие выплаты непосредственно педагогическим работникам. В связи с этим анализ обоснованности предоставления и использования средств на оплату труда педагогических работников проводился исходя из данных отчетов о фактическом расходовании вышеуказанных межбюджетных трансфертов.

4. Объем иного межбюджетного трансферта муниципальным образованиям на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») в части повышения заработной платы педагогических работников утверждается Законом об областном бюджете и определяется исходя из дополнительной потребности, рассчитанной и утвержденной распоряжением Администрации Томской области от 10.04.2013 №283-ра.

Указанным распоряжением утверждена дополнительная потребность средств на повышение заработной платы педагогических работников областных государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, рассчитанная на соответствующий финансовый год (2016; 2017) как к фонду оплаты труда 2012 года в сумме 1 932,7 млн.руб. (на 2017 год - 2 136,8 млн.руб), так и к фонду оплаты труда 2013 года в сумме 840,7 млн.руб. (на 2017 год - 1 044,7 млн.руб.), то есть определена как разность фондов оплаты труда (далее – ФОТ) на 2016 (2017) год и на 2012 (2013) год. Основным источником финансирования дополнительной потребности являются средства областного бюджета, предоставляемые в виде иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям и субсидий областным государственным учреждениям.

Так как фактически часть средств дополнительной потребности на повышение заработной платы педагогических работниковмуниципальных общеобразовательных организаций, рассчитанной к ФОТ 2012 года включена с 2013 года в региональные нормативы расходов и, соответственно, учтена в общей сумме субвенции на образование, предоставляемой местным бюджетам, Контрольно-счетной палатой проведен анализ правильности определения дополнительной потребности, в частности объема иного межбюджетного трансферта на повышение заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций,

Целевым назначением межбюджетных трансфертов является достижение целевых показателей по Плану мероприятий («дорожной карте») «Изменения в сфере образования в Томской области» в части повышения заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций (п.2 Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов …, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 24.06.2014 №243а).

Учитывая вышеизложенное следует, что для соблюдения целевого назначения межбюджетных трансфертов необходимо предусматривать средства только в объеме, необходимом на повышение заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций исходя из разницы в уровнях заработной платы, планируемой на соответствующий финансовый год и сложившейся за 2013 год. При этом достигнутый уровень заработной платы за 2013 год обеспечивается за счет средств субвенции на образование и иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ.

Законом об областном бюджете на 2016 год утвержден объем иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в сумме 680,4 млн.руб. (на 2017 год – 825,5 млн.руб.), и предусмотрен в общей сумме дополнительной потребности, утвержденной распоряжением от 10.04.2013 №283-ра, на повышение заработной платы педагогических муниципальных общеобразовательных организаций на 2016 год в сумме 753,6 млн.руб. (на 2017 год – 898,8 млн.руб.).

Согласно расчетам Контрольно-счетной палаты объем дополнительной потребности на повышение заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций с 2013 по 2016 годы составил 487,9 млн.руб., из них финансируемой за счет средств областного бюджета - 414,7 млн.руб. Таким образом, разница между необходимым объемом средств и предоставленным из областного бюджета в 2016 году составила 265,7 млн.руб. (на 2017 год – 339,1 млн.руб.).

По мнению Контрольно-счетной палаты планирование дополнительной потребности в объеме, превышающем потребность на повышение заработной платы не может быть обосновано планируемым приростом среднесписочной численности педагогических работников (с 2013 по 2016 годы на 668,9 чел., с 2013 по 2017 годы - на 932 чел.), так как в среднем по области, несмотря на рост численности обучающихся и педагогических работников, коэффициент совмещения (педагогическая нагрузка на 1 педагога) в 2016 году составил 1,55 на уровне 2014 года. Коэффициент определен исходя из расчетной штатной численности педагогических работников на 2014 год – 13 028,9 ед. и на 2016 год – 13 707,1 ед. на основании утвержденных постановлением Администрации Томской области №156а соотношений количества ставок педагогических работников, приходящихся на 1-го обучающегося (воспитанника) и среднесписочной численности педагогических работников на 2014 год 8 421,0 чел., на 2016 год - 8 858,9 чел. (коэффициент совмещения не рассчитывался на 2013 год, так как исходные данные и показатели для его расчета утверждены только в 2014 году постановлением Администрации Томской области от 22.04.2014 №156а). Исходя из вышеизложенного следует, что необходимость планирования дополнительной потребности, в частности, обусловленной снижением значения коэффициента совмещения в целях сохранения уровня заработной платы, достигнутого в предыдущие 2014-2015 годы, отсутствовала.

Кроме того, необходимо отметить следующее. Согласно применяемой Департаментом общего образования методике расчета дополнительная потребность средств определена исходя из среднесписочной численности педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций и областных государственных учреждений, рассчитанной на основании показателей, утвержденных распоряжением от 10.04.2013 №283-ра, а именно норматива числа обучающихся на 1 педагога (13,14 чел.) и прогнозируемой численности обучающихся.

При этом распоряжением Администрации Томской области от 10.04.2013 №283-ра утверждена прогнозируемая численность обучающихся, превышающая среднегодовую прогнозную численность обучающихся, исходя из которой рассчитывается субвенция на образование муниципальным образованиям и субсидия областным государственным учреждениям. Согласно пояснениям Департамента общего образования данный показатель применяется на основании представленного Департаментом экономики Администрации Томской области прогноза численности обучающихся на 2016 (2017) год на определенную дату. Однако данное пояснение не может являться достаточным аргументом, обосновывающим применение различных значений показателей прогнозной численности обучающихся, среднегодовой - при расчете средств субвенции, и на определенную дату - при расчете иного межбюджетного трансферта, предоставляемых на один и тот же финансовый год для финансирования расходов по оплате труда педагогических работников.

В результате применения показателя прогнозного числа обучающихся на определенную дату, не являющегося среднегодовым, и, как следствие, завышения планируемой среднесписочной численности педагогических работников в 2016 году на 202,5 чел. и в 2017 году на 181,6 чел., в общей сумме дополнительной потребности, предусмотрены средства сверх необходимого объема на 2016 год в сумме 11,7 млн.руб., на 2017 год – 11,6 млн.руб.

Распределение иного межбюджетного трансферта муниципальным образованиям на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») осуществляется в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 24.06.2014 №243а, по формуле. В данной формуле применяется коэффициент зависимости достижения целевого показателя текущего года от достигнутого уровня отчетного года, утверждаемый распоряжением Департамента общего образования, и рассчитываемый, в том числе исходя из показателя «объем межбюджетного трансферта на текущий год муниципальному образованию без учета финансового обеспечения в отчетном году», порядок расчета которого Департаментом не установлен, а из наименования показателя не представляется возможным определить, что он характеризует и как рассчитывается.

Вышеуказанный коэффициент позволяет распределять средства муниципальным образованиям независимо от потребности в средствах на повышение заработной платы и прироста среднесписочной численности педагогических работников, то есть при распределении средств муниципальным образованиям применяется абсолютно иной подход, отличный от методики, применяемой при планировании дополнительной потребности на повышение заработной платы работников в целом по области. Далее в отчете приведены примеры, подтверждающие вышеизложенное.

Помимо оценки обоснованности планирования средств на оплату труда педагогических работников по каждому из источников финансирования был проведен анализ обоснованности предоставления средств на оплату труда педагогических работников за счет всех источников финансирования по каждому муниципальному образованию. Анализ проводился по данным за 2016 год и показал следующее.

По муниципальным образованиям в соглашениях о предоставлении средств на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» были установлены целевые показатели, в том числе планируемый уровень средней заработной платы педагогических работников и доля фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда. Данные показатели различаются по муниципальным образованиям, мотивированные пояснения с приложением расчетов о причинах установления различных показателей Департаментом общего образования не представлены. Так,

- по муниципальным образованиям, находящимся в схожих условиях, устанавливаются разные уровни заработной платы при отсутствии какой-либо зависимости устанавливаемого уровня от квалификации педагогических работников, стажа работы, нагрузки (коэффициента совмещения) и иных факторов. Например, уровень заработной платы, рассчитанный на 1 ставку (без учета районного коэффициента и процентной надбавки за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям) для МО «Александровский район» в 2016 году был установлен 12 618 руб., для МО «Томский район» - 17 617 руб., разница составила 4 999 руб. или 40%;

- значение показателя «Доля фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда» варьировалась от 26% (МО «город Томск») до 43% (МО «Александровский район»).

В целом потребность муниципальных образований в средствах для достижения в 2016 году запланированного уровня заработной палаты педагогических работников составила 4 688,6 млн.руб.

Контрольно-счетной палатой по утвержденной Методике расчета субвенций исходя из структуры региональных нормативов расходов произведен расчет средств, запланированных в субвенции на оплату труда педагогических работников, объем которых составил 4 090,9 млн.руб. В разрезе муниципальных образований доля средств, предусмотренных на оплату труда педагогических работников в общей сумме субвенции, составила от 66,1% до 70,4%.

Для достижения запланированного уровня заработной платы по всем муниципальным образованиям помимо субвенции требовалось дополнительно средств в объеме 597,7 млн.руб. (4 688,6 – 4090,9). Фактически средства были предоставлены в сумме 920,6 млн.руб., из них иные межбюджетные трансферты на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ педагогическим работникам - 240,2 млн.руб. (по отчету о расходовании средств) и межбюджетные трансферты на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» - 680,4 млн.руб. При этом согласно расчетам, достаточно было средств, предусмотренных в субвенции на оплату труда педагогических работников для достижения установленных уровней заработной палаты по пяти муниципальным образованиям («Александровский район», «Асиновский район», «Верхнекетский район», «Первомайский район», «Шегарский район»). Расчетный объем средств по ним на оплату труда педагогических работников в субвенции превысил необходимый для обеспечения выплаты установленного уровня заработной платы на 29,6 млн.руб. и составил от 100,1% до 121,8% от объема, по остальным, исходя из установленного уровня заработной платы, потребность в средствах обеспечивалась субвенцией на 71,1% - 98,1%.

Вместе с тем вышеуказанным пяти муниципальным образованиям при достаточности средств, запланированных в субвенции на оплату труда педагогических работников, были предоставлены дополнительно средства на оплату труда педагогических работников 85,2 млн.руб., в том числе: межбюджетные трансферты на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» – 54,2 млн.руб. и на стимулирующие выплаты – 31 млн.руб.

Например, по муниципальному образованию «Александровский район» при потребности 68,1 млн.руб. планируемые в субвенции средства на оплату труда педагогических работников составляли 82,9 млн.руб. или 121,8% от потребности. Однако муниципальному образованию, кроме межбюджетного трансферта на стимулирующие выплаты, был также предоставлен межбюджетный трансферт на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в сумме 0,8 млн.руб. Следует отметить, что по расчетам потребность на повышение заработной платы исходя из назначения трансферта, а именно на разницу в уровне заработной платы, составляла иную сумму, но была откорректирована путем применения коэффициента зависимости достижения целевого показателя текущего года от достигнутого уровня отчетного года. Исходя из проведенного анализа следует, что причиной необходимости предоставления муниципальному образованию дополнительных средств из областного бюджета в указанных объемах сверх субвенции явился высокий плановый уровень доли фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда (43%, самый высокий по области), на достижение которого средств в субвенции на образование было недостаточно. Кроме того, муниципальным образованием на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала также были перераспределены и направлены средства, запланированные в субвенции на иные (учебные, прочие) расходы, которые в результате сложились в размере 3,6% от суммы субвенции, при заложенных 4,6%.

По другим 15-ти муниципальным образованиям в связи с недостаточностью средств, запланированных в субвенции для обеспечения выплаты установленного уровня заработной платы педагогических работников потребность в дополнительных средствах составляла 627,3 млн.руб. Фактически было предоставлено 835,5 млн.руб., в том числе: межбюджетные трансферты на стимулирующие выплаты – 209,4 млн.руб. и на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» – 626,1 млн.руб., из них 208,2 млн.руб. независимо от потребности в средствах на повышение заработной платы и прироста среднесписочной численности педагогических работников. Аналогично, как в вышеприведенном примере, муниципальными образованиями в результате предоставления средств иного межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в объеме, превышающем потребность, средства, запланированные в субвенции на оплату труда педагогических работников, были перераспределены на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в связи с необходимостью выполнения установленного целевого показателя «Доля фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда».

Кроме того, имела место ситуация, когда в результате предоставления средств иного межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в объеме, превышающем потребность, средства, запланированные в субвенции на оплату труда педагогических работников пятью муниципальными образованиями («Вернекетский район», «Зырянский район», «Молчановский район», «Колпашевский район», «Кривошеинский район») были перераспределены и направлены на иные (учебные, прочие) расходы в сумме 27,4 млн.руб., в результате учебные расходы по ним составили от 5,8% до 15,3% при планируемых от 4,6% до 6,9%. Наиболее высокие расходы сложились по муниципальному образованию «Верхнекетский район».

Так, при потребности муниципального образования «Верхнекетский район» в средствах на оплату труда педагогических работников в сумме 110,9 млн.руб., запланированные в субвенции средства для достижения установленного уровня заработной платы составляли 119,3 млн.руб. Вместе с тем при достаточности средств субвенции муниципальному образованию помимо межбюджетного трансферта на стимулирующие выплаты в сумме 6,4 млн.руб. также был предоставлен межбюджетный трансферт на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» 26,0 млн.руб., рассчитанный исходя из применяемого Департаментом общего образования «коэффициента зависимости достижения целевого показателя...». Однако на повышение заработной платы исходя из назначения трансферта, а именно на разницу в уровнях заработной платы, планируемом на 2016 год – 36 737 руб. и достигнутом в 2013 году – 33 440 руб. при среднесписочной численности 193,2 человека, потребность составляла 10,0 млн.руб, меньше предоставленного объема на 16,0 млн.руб. Предоставление средств иного межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в объеме, превышающем потребность, позволило средства, запланированные в субвенции на оплату труда педагогических работников перераспределить, и направить не только на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала, но и на иные расходы (учебные, прочие), при этом иные расходы (учебные, прочие) сложились в большей сумме 26,5 млн.руб. или 15,3% от суммы субвенции (при заложенных в субвенции 9,1 млн.руб. или 5,3%).

Таким образом, исходя из анализа распределения средств, предоставленных из всех источников финансирования на оплату труда педагогических работников, в разрезе каждого муниципального образования следует, что предоставленный муниципальным образованиям объем средств превысил необходимый для достижения установленного уровня заработной платы на 323,0 млн.руб., в том числе по следующим источникам финансирования:

- за счет средств, запланированных в субвенции на оплату труда педагогических работников (расчетный объем) – на 29,6 млн.руб.;

- за счет иного межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» - на 262,4 млн.руб.;

- за счет иного межбюджетного трансферта на стимулирующие выплаты педагогическим работникам за высокие результаты и качество выполняемых работ – на 31 млн.руб.

Проведенный анализ в рамках данного мероприятия показал, что необходимость предоставления из областного бюджета конкретному муниципальному образованию межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников посредством применения «коэффициента зависимости достижения целевого показателя...» в большем объеме, чем требуется, обусловлена недостаточностью средств, заложенных в субвенции на образование на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала для выполнения установленного целевого показателя «Доля фонда оплаты труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда», для достижения которого муниципальные образования вынуждены перераспределять средства. В результате средства, планируемые в субвенции на оплату труда педагогических работников, направляются на выплату заработной платы административно-управленческого и вспомогательного персонала, а межбюджетный трансферт на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте», имеющий целевое назначение, покрывая недостаток средств субвенции, расходуется на оплату труда педагогических работников.

Кроме того, о несбалансированности объема средств, заложенных в субвенции на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала и объема средств, необходимых для достижения муниципальным образованием целевого показателя «Доля расходов на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда работников общеобразовательных организаций», свидетельствует также тот факт, что большинством муниципальных образований средства на иные расходы (учебные, прочие) направляются в меньшем объеме, чем планируются в субвенции исходя из структуры региональных нормативов расходов.

Согласно расчетам Контрольно-счетной палаты за счет средств, запланированных в субвенции на оплату труда педагогических работников, в 2016 году были произведены расходы в сумме 349,3 млн.руб. на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала. В 15 муниципальных образованиях средства, запланированные в субвенции на иные (учебные, прочие) расходы в сумме 132,2 млн.руб. были перераспределены и направлены на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала, в результате учебные расходы по ним оставили от 1,5% до 5,8% от суммы субвенции при планируемых от 4,7% до 8,2%.

Также оказывает влияние на необходимость предоставления из областного бюджета конкретному муниципальному образованию межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников в большем объеме, чем требуется посредством применения «коэффициента зависимости достижения целевого показателя...», недостаточность средств, заложенных в субвенции на оплату труда педагогических работников по утвержденной Методике расчета исходя из структуры региональных нормативов расходов, для достижения соответствующего уровня средней заработной платы педагогических работников, установленного муниципальному образованию. Наибольшая потребность в средствах на оплату труда педагогических работников сложилась по 3-м муниципальным образованиям. Так, объем средств, запланированных в субвенции, составил по г.Кедровому – 71,1%, по г.Томску - 76,6%, по ЗАТО Северск - 82% от потребности, меньше по сравнению с другими муниципальными образованиями (88,8% - 98,1%). Например, муниципальному образованию «Город Томск» при потребности в средствах в сумме 1 727,4 млн.руб., объем средств, запланированных в субвенции, составил 1 323,3 млн.руб. Соответственно муниципальному образованию были предоставлены средства помимо субвенции, из них иные межбюджетные трансферты на стимулирующие выплаты 82,9 млн.руб., и на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы - 348,8 млн.руб. При этом объем данного трансферта превысил на 221,0 млн.руб. потребность в средствах на повышение заработной платы, рассчитанной исходя из разницы в уровнях заработной платы, планируемой на 2016 год (31 062 руб.) и сложившейся за 2013 год (28 765 руб.), и среднесписочной численности педагогических работников 3 559,2 чел. в результате применения «коэффициента зависимости достижения целевого показателя...».

В ходе данного мероприятия проведена проверка соблюдения муниципальным образованием «Город Томск» установленных порядков распределения средств, предоставляемых из областного бюджета на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных учреждений, и соответствия принятых учреждениями локальных актов об оплате труда работников образовательных учреждений установленной органом местного самоуправления системе оплаты труда работников образовательных учреждений, которая показала следующее.

В муниципальном образовании «Город Томск» полученные из областного бюджета средства субвенции в сумме 1 905,8 млн.руб. были распределены между 67 муниципальными общеобразовательными учреждениями. При этом Департаментом образования г.Томска распределение средств субвенции произведено с нарушением п.4.6 Порядка распределения средств субвенции …, утвержденного постановлением мэра г.Томска от 30.04.2008 №341, а именно: неправомерно был применен понижающий корректирующий коэффициент наполняемости по МАОУ СОШ №22 (пос. Светлый) в размере - 0,65, который должен устанавливаться только для общеобразовательных учреждений, находящихся в городской местности, в результате чего учреждению объем ассигнований был занижен на 2,3 млн.руб. Кроме того, распределение средств по общеобразовательным учреждениям осуществлялось без учета положений п.4 вышеуказанного Порядка распределения средств субвенции, в виду того, что к минимальным муниципальным базовым нормативам был применен не предусмотренный утвержденной формулой расчета районный коэффициент, в размере 1,3, в результате чего объем распределенных средств при отсутствии закрепленных Порядком соответствующих оснований составил 350,8 млн.руб.

 Также с нарушением осуществлялось распределение иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ (п.3 Порядка распределения …, утвержденного постановлением администрации г.Томска от 27.07.2016 №767), а именно распределение средств произведено с учетом коэффициента итоговой комплексной оценки, рассчитанного к субвенции, объем которой не соответствовал сумме субвенции, предоставленной муниципальному образованию. Кроме того, распределение средств межбюджетного трансферта на стимулирующие выплаты осуществлено в объеме 100% исходя из общего количества баллов, набранных общеобразовательными учреждениями по 21 показателю. Однако, согласно п.2 постановления администрации Города Томска от 27.07.2016 №767 «О Порядке распределения иных межбюджетных трансфертов…» следовало распределять в объеме 60% по 12-ти показателям, 40% - по 9-ти показателям. В результате неверного распределения отдельные учреждения получили средства в большем объеме на 0,9 млн.руб., другие соответственно в меньшем объеме.

Установлено, что отдельные нормы Положений об оплате труда, утвержденных муниципальными общеобразовательными учреждениями, не соответствуют требованиям, установленным п.3.5, п.3.6, п.4.8.1 Положения о системе оплаты труда работников муниципальных образовательных учреждений…, утвержденного постановлением администрации г.Томска от 30.09.2009 №933, а именно:

-  вместо надбавки, устанавливаемой при наличии стажа от 3 лет, Положениями о стимулирующих выплатах работникам МБОУ НОШ №59, утвержденными 09.05.2015 и 29.08.2016, (п.10) определено, что работникам устанавливается ежемесячная надбавка стимулирующего характера за стаж работы от 2 до 3 лет в размере 0,5 тыс.руб.;

-  вместо размера компенсационной выплаты за один час работы, устанавливаемого в пределах от 10,98 руб. до 50,86 руб. в зависимости от педагогической нагрузки, Положением об установлении надбавок и доплат стимулирующего и компенсационного характера работникам МБОУ ООШИ №22, утвержденным 22.12.2015, (п.2.2) предусмотрена компенсационная выплата педагогическим работникам за обучение детей-инвалидов на дому в размере 33-45% должностного оклада.

Также Положениями о стимулирующих выплатах работникам МБОУ НОШ №59 от 09.05.2015 и 29.08.2016, Положением об оплате труда сотрудников МАОУ СОШ №23 от 31.08.2015 предусмотрены премии к юбилейным и праздничным датам, по своему характеру не являющимися стимулирующими выплатами, включение которых в систему оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений не соответствует требованиям Трудового кодекса РФ (статьи 135, 191) и Положению о системе оплаты труда работников…, утвержденному постановлением администрации г.Томска от 30.09.2009 №933.

Муниципальным образованием г.Томск выполнены основные целевые показатели плана мероприятий «дорожной карты» на 100%, за исключением показателей по среднесписочной численности педагогических работников, и фонду оплаты труда на 0,1% и 0,4% соответственно, в связи с неисполнением которых в соответствии соглашением от 23.03.2017 №19 Департаментом образования г.Томска осуществлен возврат в областной бюджет средств иного межбюджетного трансферта, предоставленного на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников, в сумме 0,4 млн.руб. в установленный срок до 01.06.2017.

В целом результаты экспертно-аналитического мероприятия показали, что применение различных методов при планировании средств на оплату труда педагогических работников, а также наличие недостатков Методики расчета субвенций местным бюджетам и Порядков предоставления межбюджетных трансфертов, влечет несбалансированность объема средств, планируемых на оплату труда педагогических работников, административно-управленческого и вспомогательного персонала, иные (учебные, прочие) расходы и средств, необходимых для достижения муниципальным образованием установленного целевого показателя «Доля расходов на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде оплаты труда работников общеобразовательных организаций» и финансирования иных (учебных, прочих) расходов. В результате средства, предоставляемые в субвенции на оплату труда педагогических работников в объеме, превышающем необходимый, и средства на финансирование иных (учебных, прочих) расходов перераспределяются в связи с недостаточностью средств, планируемых в субвенции на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала. В отдельных случаях средства, предоставляемые в субвенции на оплату труда педагогических работников в объеме, превышающем необходимый, и достаточностью средств, планируемых на оплату труда административно-управленческого и вспомогательного персонала, перераспределяются на иные (учебные, прочие) расходы.

В связи с вышеизложенным предлагаем:

* внести изменения в Методику расчета субвенций местным бюджетам, утвержденную Законом Томской области от 30.12.2014 №200-ОЗ, в части уточнения формулы расчета региональных нормативов, предусмотрев суммирование расходов по фонду оплаты труда и расходов на материальное обеспечение образовательного процесса (учебные расходы);
* утвердить порядки расчетов коэффициентов, применяемых при расчете региональных нормативов расходов, а именно:

- коэффициента (Кcst) увеличения фонда оплаты труда на компенсационные и стимулирующие выплаты, включая выплаты за квалификационную категорию, стаж работы, вознаграждения за выполнение функций классного руководителя, за работу в сельской местности;

- коэффициента (Кf) увеличения фонда оплаты труда на прочий персонал в зависимости от особенностей реализации общеобразовательных программ и предоставления образования отдельным категориям обучающихся; увеличения фонда оплаты труда на педагогический, административно-управленческий, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал, участвующий в реализации образовательных программ дошкольного образования;

- корректирующего коэффициента (Kn) в зависимости от различных факторов, учитывающих, в том числе обеспечение дополнительного образования детей, деление классов на группы при изучении отдельных предметов, различную стоимость образовательной услуги в зависимости от формы получения образования (в том числе в форме семейного образования и самообразования), формы обучения (очная, очно-заочная, заочная);

* рассмотреть вопрос об уточнении объема дополнительной потребности на повышение заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций, утвержденной распоряжением Администрации Томской области от 10.04.2013 №283-ра, рассчитанной к фонду оплаты труда 2013 года, и формулы расчета межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников, предоставляемого конкретному муниципальному образованию.

Кроме того, в целях обеспечения реализации норм федерального законодательства (пункта 3 части 1 статьи 8, части 3 статьи 99 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ), полагаем целесообразным внести изменения в действующий порядок финансирования муниципальных общеобразовательных организаций путем включения в региональные нормативы средств, предоставляемых в настоящее время в качестве межбюджетных трансфертов:

- на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ;

- на достижение целевых показателей поплану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников.

Необходимость изменения существующего порядка финансирования также обуславливается ограниченным сроком реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в сфере образования в Томской области»в части повышения заработной платы педагогических работников до 2018 года.

Дополнительные сведения.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Департаментом общего образования Томской области и Департаментом образования г.Томска представлены пояснения и возражения, при этом возражения Контрольно-счетной палатой признаны необоснованными, так как не были представлены соответствующие документы и расчеты в их обоснование. По возражениям Департамента образования г.Томска о несогласии с выводом о несоответствии одного из локальных актов об оплате труда работников образовательного учреждения г.Томска Постановлению администрации г.Томска направлены материалы в Прокуратуру Томской области.

Аудитор

Контрольно-счетной палаты

Томской области С.В. Зорина