

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Контрольного управления
Качканарского городского округа
А.В. Ильинский

16 октября 2013 года

ОТЧЕТ
о результатах контрольного мероприятия
«Проверка Администрации Качканарского городского округа в части
выполнения бюджетных полномочий главного распорядителя
бюджетных средств за 2012 год »

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 1.2 плана работы Контрольного управления Качканарского городского округа на 2013 год.

Предмет контрольного мероприятия:

Действия Администрации Качканарского городского округа по выполнению бюджетных полномочий главного распорядителя средств бюджета Качканарского городского округа.

Объект контрольного мероприятия:

Администрация Качканарского городского округа

Срок проведения контрольного мероприятия:

с 05 августа 2013 года по 13 сентября 2013 года.

Цели контрольного мероприятия:

1. Проверка выполнения полномочий планирования (прогнозирования).
2. Проверка выполнения полномочий контроля.

Проверяемый период деятельности: 2012 год.

Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности
Администрации Качканарского городского округа

Согласно Уставу Качканарского городского округа Администрация Качканарского городского округа (далее – Администрация) является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения, и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Свердловской области. Возглавляет Администрацию городского округа и исполняет полномочия главы администрации городского округа Глава Качканарского городского округа.

В соответствии Бюджетным кодексом Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств (далее – главный распорядитель) является орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено настоящим Кодексом. Перечень главных распорядителей устанавливается решением о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Решением Думы Качканарского городского округа от 22.12.2011 года № 114 «О бюджете Качканарского городского округа на 2012 год» утверждена Ведомственная структура расходов местного бюджета, согласно которой Администрация является главным распорядителем средств бюджета Качканарского городского округа на 2012 год.

Полномочия главного распорядителя утверждены статьей 158 БК РФ и Положением о бюджетном процессе в Качканарском городском округе, утвержденным решением Думы Качканарского городского округа от 25.02.2010 года № 13.

В проверяемом периоде между Администрацией и Муниципальным казенным учреждением «Административный исполнительный центр» (далее – МКУ «АИЦ») заключено Соглашение о ведении бюджетного учета (далее – Соглашение). В соответствии с Соглашением МКУ «АИЦ» осуществляет техническое обеспечение полномочий Администрации по ведению бюджетного учета и выполнению ряда других функций.

При этом, в противоречие статье 158 БК РФ, а также пункту 1 Соглашения МКУ «АИЦ», не обладая функциями главного распорядителя, исполняет следующие обязанности Администрации как главного распорядителя:

«10. Осуществляет контроль за результативностью, адресностью и целевым характером использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными сметами Администрации, подведомственным учреждениям бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

11. Составляет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных Администрацией лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

13. Составляет и вносит изменения в бюджетную роспись, готовит документы для распределения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и готовить документы для исполнения соответствующей части бюджета;

17. Обеспечивает исполнение функций контроля Администрации над соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации, условий, установленных при их предоставлении;

29. Осуществляет контроль подведомственных получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого, эффективного, рационального и своевременного их использования, предоставления отчетности;».

Кроме того, в соответствии с Соглашением за Главой Качканарского городского округа остается право первой подписи в финансовых документах Администрации. Право второй подписи в финансовых документах Администрации передано директору МКУ «АИЦ».

Необходимость исполнения функций главного распорядителя непосредственно главным распорядителем обусловлено природой бюджетных средств и их целевым назначением. Кроме того, такая необходимость следует из системного толкования норм БК РФ, которым не предусмотрена возможность передачи полномочий главного распорядителя иным органам и организациям, при исполнении местного бюджета, следовательно, полномочия главного распорядителя не могут быть переданы другому юридическому лицу.

Кроме того, целью Соглашения является осуществление МКУ «АИЦ» технического обеспечения полномочий Администрации по ведению бюджетного учета, а не передача функций главного распорядителя. При этом директору МКУ «АИЦ» неправомерно передано право второй подписи в финансовых документах Администрации. Так как директор МКУ «АИЦ» в штате Администрации не состоит, а передача МКУ «АИЦ» функций технического обеспечения полномочий Администрации не может служить основанием для передачи права второй подписи на финансовых документах главного распорядителя директору МКУ «АИЦ».

В результате, Администрация, как главный распорядитель принимает решения не единолично, а ответственность за решения главного распорядителя лежит на двух юридических лицах.

2. Проверка выполнения полномочий планирования (прогнозирования).

В целом полномочия планирования Администрацией выполнялись в полном объеме, однако выявлены отдельные нарушения и недостатки:

- в неисполнение требований статьи 158 БК РФ Администрацией как главным распорядителем перечень подведомственных получателей в 2012 году не сформирован и для проведения проверки не представлен;

- для проведения проверки представлен Реестр расходных обязательств Администрации, подписанный Главой городского округа и директором МКУ «АИЦ», на котором отсутствует дата его составления;

- не соблюдались требования Порядка формирования муниципального задания в отношении муниципальных учреждений Качканарского городского округа и финансового обеспечения выполнения муниципального задания (далее – Порядок) утвержденного постановлением Администрации Качканарского городского округа от 05.09.2011 года № 1086, а именно: Администрацией, в нарушение требований Порядка не проводилась оценка потребности в оказании данных муниципальных услуг и не утверждались перечни муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями Качканарского городского округа в качестве основных видов деятельности;

- в нарушение статьи 158 БК РФ расчеты по планированию расходов и составлению бюджетных ассигнований, предоставленные для проведения проверки, не утверждены Главой Качканарского городского округа.

Кроме того, не смотря на то, что согласно пояснениям специалистов Администрации планирование расходов и составление обоснования бюджетных ассигнований на 2012 год осуществлялось с применением метода индексации текущих расходов, в расчетах, представленных для проведения проверки, информация о текущих расходах и примененных индексах отсутствует. Локальных нормативных актов о методах планирования расходов и бюджетных ассигнований, обязательных для исполнения подведомственными Администрации получателями не принималось. Расчеты по пяти из шести являющихся подведомственными получателями Администрацией не представлены, так как уничтожены после утверждения Бюджетной сметы на 2012 год. При этом в расчетах (обоснованиях) прилагаемых к Бюджетным сметам учреждений информация о примененных индексах так же отсутствует.

2.1. Выполнение полномочий по составлению, утверждению бюджетной росписи, распределению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и исполнению соответствующей части бюджета.

Бюджетная роспись Администрации утверждена Главой Качканарского городского округа 29.12.2011 года в сумме 260 397,5 тыс. рублей, что соответствует требованиям приказа Финансового управления Качканарского городского округа от 23.12.2011 года № 46.

Распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств осуществлялось Администрацией в форме доведения до подведомственных получателей средств местного бюджета справок – уведомлений. Журнал о получении справок – уведомлений Администрацией не велся. Все справки - уведомления подписаны Главой Качканарского городского округа и директором МКУ «АИЦ».

Внесение изменений в бюджетную роспись Администрации на 2012 год осуществлялось в установленном порядке. Все изменения бюджетной

росписи утверждены Главой Качканарского городского округа и подписаны директором МКУ «АИЦ».

Исполнение соответствующей части бюджета осуществлялось Администрацией путем финансирования расходов, утвержденных Бюджетной росписью и бюджетными сметами на 2012 год.

Согласно Отчету об исполнении бюджета Администрации за 2012 год кассовое исполнение бюджета Качканарского городского округа Администрацией в 2012 году составило 83 % или 379 723,6 тыс. рублей от запланированного объема средств на год в сумме 454 900,2 тыс. рублей. Неполное освоение средств местного бюджета сложилось в результате: экономии по результатам размещения муниципального заказа; не полного исполнения полномочий по приобретению квартир для малоимущих граждан; позднего доведения бюджетных ассигнований и предъявления счетов-фактур; позднего завершения работ подрядчиком; выплаты субсидий по фактически предъявленным расходам.

Размер дебиторской задолженности в 2012 году увеличился на 130 % или 712,4 тыс. рублей и составил 1 260,0 тыс. рублей, а размер кредиторской задолженности уменьшился на 7 % или 1 269,4 тыс. рублей и составил 17 984,8 тыс. рублей. При этом увеличился размер просроченной кредиторской задолженности на 73 % или 1 583,6 тыс. рублей.

2.2. Анализ предложений по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств, изменению сводной бюджетной росписи.

Предложения об изменении лимитов бюджетных обязательств направлялись Администрацией в Финансовое управление в виде предложений о внесении изменений в бюджетную роспись Администрации. Изменения вносились в связи:

- с необходимостью уточнения кодов бюджетной классификации (в том числе исправлением ошибок при распределении по кодам бюджетной классификации) 46 предложений;
- с необходимостью оплаты не предусмотренных сметой расходов (исполнительные листы, возникшая в течение года потребность в работах, услугах) либо недостаточность утвержденного объема средств 53 предложения;
- с выплатами из резервного фонда Администрации 17 предложений;
- с изменением в структуре подведомственных получателей 3 предложения;
- с внесением изменений в нормативные правовые акты 20 предложений;
- со сложившейся экономией по результатам заключенных договоров либо излишне запланированных расходов 18 предложений.

Предложения по внесению изменений в Бюджетную роспись Администрации и Сводную бюджетную роспись Качканарского городского округа направлялись в Финансовое управление за подписью Главы Качканарского городского округа и директора МКУ «АИЦ».

3. Проверка выполнения полномочий контроля

3.1. Исполнение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями

Распоряжением Главы Качканарского городского округа от 28.10.2008 года № 124, на основании БК РФ и приказа Минфина Российской Федерации от 20.11.2007 года № 112н, утвержден Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет (далее – Порядок ведения смет).

При этом в нарушение требований приказа Минфина РФ от 28.10.2008 года № 124 Порядок ведения смет Администрации не содержит требований о необходимости формирования проекта бюджетных смет. В результате подведомственными Администрации казенными учреждениями проекты бюджетных смет в 2012 году не формировались и на утверждение Главе Качканарского городского округа не представлялись.

Кроме того в нарушение Порядка ведения смет, формы смет МУ «УГХ», МКУ «Городской архив», МБУ «КАГБ», МУ «ЕДДС» утверждены Главой городского округа, по форме, не соответствующей Порядку.

Не смотря на установленную Порядком ведения смет необходимость формирования свода смет учреждений, содержащего обобщенные показатели смет учреждений, Администрацией такой Свод не формировался.

В нарушение требований Порядка ведения смет обоснование и расчеты к бюджетным сметам Администрации и МКУ «Городской архив» на 2012 год не подписаны руководителем.

Главой не утверждались изменения в Бюджетную смету Администрации и МКУ «Городской архив», производимые внутри кода Классификации сектора государственного управления. Такое изменение составлялось за подписью директора МКУ «АИЦ» на основании служебной записке работников с распорядительной надписью Главы Качканарского городского округа о необходимости изменений. При этом служебные записки не приложены к обоснованиям измененных лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, Администрацией при ведении и утверждении бюджетных смет подведомственных учреждений распорядительные функции главного распорядителя осуществлялись не в полном объеме.

3.2. Обеспечение контроля за соблюдением получателями межбюджетных трансфертов условий при их предоставлении

Согласно БК РФ главный распорядитель обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных

субсидий (далее – межбюджетные трансферты), условий, установленных при их предоставлении.

В соответствии с Соглашением МКУ «АИЦ» обеспечивает исполнение функции контроля Администрации над соблюдением получателями межбюджетных трансфертов, определенных БК РФ условий их получения.

Контрольная функция осуществлялась МКУ «АИЦ» при составлении отчетов об использовании межбюджетных трансфертов. Однако в данных отчетах информация об исполнении условий их получения межбюджетных трансфертов отсутствует.

Таким образом, в неисполнение требований статьи 158 БК РФ, пункта 6 статьи 5 Положения о бюджетном процессе в Качканарском городском округе Администрацией как главным распорядителем не обеспечен контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении.

3.3. Осуществление ведомственного контроля

В соответствии со статьей 269 БК РФ главные распорядители осуществляют финансовый контроль за подведомственными получателями бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств. Главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Постановлением Главы Качканарского городского округа от 24.01.2007 года № 44 утверждено Положение о внутреннем ведомственном финансовом контроле в Качканарском городском округе (далее – Положение), которым устанавливается процедура подготовки и проведения проверок органами внутреннего ведомственного финансового контроля, к которым относятся главные распорядители бюджетных средств

Согласно Соглашению полномочие по осуществлению контроля подведомственных получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого, эффективного, рационального и своевременного их использования, предоставления отчетности передано МКУ «АИЦ».

В 2012 году контроль осуществлялся МКУ «АИЦ» в виде текущего оперативного контроля за расходами подведомственных Администрации получателей средств местного бюджета. Специалисты МКУ «АИЦ» контролировали запланированные в ежемесячных финансовых планах получателей расходы на предмет соответствия их расходам, утвержденным Бюджетной сметой учреждений.

Проверки подведомственных получателей средств местного бюджета по другим направлениям финансово-хозяйственной деятельности в 2012 году МКУ «АИЦ» и Администрацией не осуществлялись.

3.4. Формирование бюджетной отчетности

В соответствии со статьей 264.2 БК РФ главные распорядители составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями бюджетных средств.

Для проведения проверки представлена отчетность главного распорядителя, подведомственных получателей и бухгалтерские отчеты бюджетных и автономных учреждений. Отчетность представлена в полном объеме. Таким образом Администрацией формирование отчетности производится в установленном порядке.

3.5. Учет бюджетных обязательств подведомственных получателей

Учет бюджетных обязательств Администрацией не осуществлялся. При этом ежемесячно осуществлялся контроль зарегистрированных в Финансовом управлении обязательств на предмет своевременности их выполнения. Контроль осуществляется на основании Справок об исполнении принятых на учет бюджетных обязательств бюджетных обязательств, предоставляемых Финансовым управлением. Контроль осуществляется в устной форме, без документального оформления.

3.6. Методы обеспечения результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными главному распорядителю бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств

Согласно Соглашению контроль за результативностью, адресностью и целевым характером использования подведомственными учреждениями бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными сметами Администрации, бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств осуществляется МКУ «АИЦ».

Обеспечение результативности, адресности и целевого характера осуществляется при предоставлении подведомственными получателями и исполнении подведомственными получателями ежемесячного финансового плана. Информация о наличии других методов не представлена.

По результатам контрольного мероприятия оформлен Акт проверки, который подписан Администрацией Качканарского городского округа с разногласиями. Разногласия Контрольным управлением не приняты.

Выводы

1. В противоречие со статьей 158 БК РФ между Администрацией и МКУ «АИЦ» заключено Соглашение о ведении бюджетного учета, согласно которому выполнение части полномочий главного распорядителя закреплено за МКУ «АИЦ», не включенным в состав главных распорядителей средств бюджета Качканарского городского округа.

Соглашением о ведении бюджетного учета директору МКУ «АИЦ» предоставлено право второй подписи. Соответственно, принятие решений Администрацией при исполнении функций главного распорядителя осуществляется не единолично. А именно документы главного распорядителя: Бюджетная роспись, Бюджетная смета, справки-уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств и другие, подписываются двумя лицами, одно из которых не является должностным лицом Администрации. В ходе контрольного мероприятия установлены случаи составления изменений в Бюджетную смету без соответствующей подписи Главы Качканарского городского округа.

2. В 2012 году Администрацией не выполнено требование статьи 158 БК РФ о необходимости формирования главным распорядителя перечня подведомственных получателей.

3. В нарушение постановления Администрации Качканарского городского округа от 05.09.2011 года № 1086 Администрацией не проводилась оценка потребности в оказании муниципальных услуг и не утверждались перечни муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями Качканарского городского округа в качестве основных видов деятельности.

4. Выявлены недостатки и нарушения статьи 158 БК РФ при осуществлении полномочий планирования расходов и составления обоснований бюджетных ассигнований, выразившиеся в не утверждении плановых расчетов и обоснований бюджетных ассигнования Главой Качканарского городского округа и отсутствии информации о методах планирования.

5. Установлено нарушение требований приказа Минфина РФ от 20.11.2007 года № 112н, выразившееся в отсутствии в Порядке составления, утверждения и ведения бюджетных смет, утвержденном распоряжением Главы Качканарского городского округа от 28.10.2008 года № 124, требований о необходимости формирования проекта бюджетных смет. В результате подведомственными Администрации казенными учреждениями проекты бюджетных смет в 2012 году не формировались и на утверждение Главе Качканарского городского округа не представлялись.

6. Администрацией при ведении и утверждении бюджетных смет подведомственных учреждений распорядительные функции главного распорядителя осуществлялись не в полном объеме, а именно:

- формы бюджетных смет МКУ «УГХ», МКУ «Городской архив», МБУ «КАГБ», МУ «ЕДДС» утверждены Главой городского округа, по форме, не соответствующей Порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет;

- не смотря на установленную Порядком составления, утверждения и ведения бюджетных смет необходимость формирования свода смет учреждений, содержащего обобщенные показатели смет учреждений, Администрацией такой Свод не формировался;

- в нарушение требований Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет обоснование и расчеты к бюджетным сметам Администрации и МКУ «Городской архив» на 2012 год не подписаны руководителем;

- Главой Качканарского городского округа не утверждались изменения в Бюджетную смету Администрации и МКУ «Городской архив», производимые внутри кода Классификации сектора государственного управления.

7. В неисполнение требований статьи 158 БК РФ, Положения о бюджетном процессе в Качканарском городском округе Администрацией как главным распорядителем в 2012 году не обеспечен контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении.

8. Установлено, что обеспечение результативности, адресности и целевого характера осуществлялось Администрацией при предоставлении подведомственными получателями и исполнении подведомственными получателями ежемесячного финансового плана. Других методов контроля не выявлено. Проверок подведомственных получателей в рамках осуществления внутриведомственного финансового контроля Администрацией не проводилось.

9. Кассовое исполнение в 2012 году соответствующей части бюджета Администрацией составило 83 %, или 379 723,6 тыс. рублей при утвержденных бюджетных назначениях в сумме 454 900,2 тыс. рублей.

По итогам 2012 года увеличился размер дебиторской задолженности на 130 %, а размер кредиторской задолженности уменьшился на 7 %, при этом увеличился размер просроченной кредиторской задолженности на 73 %.

Предложения

1. Направить отчет в Думу Качканарского городского округа и Администрацию Качканарского городского округа.
2. Направить представление с предложениями об устранении выявленных недостатков и нарушений Администрации Качканарского городского округа.