



КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksppk.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края
«Об утверждении отчета об исполнении краевой целевой программы
«Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)»

(внесён губернатором Пермского края В.Ф. Басаргиным)

24.02.2014

№ 6

Представленный на заключение проект закона предусматривает утверждение Отчёта об исполнении краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 гг.)»¹ (далее – Отчёт).

Согласно п. 3 ст. 7-1. Закона Пермской области от 05.02.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах» (далее - Закон о КЦП), - отчёт об исполнении краевой (областной) целевой программы направляется губернатором Пермского края в Законодательное Собрание Пермского края в срок до 1 сентября года, следующего за годом окончания реализации программы. Срок реализации краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)» (далее – Программа) завершился в 2012 г., в связи с чем, Отчёт должен был быть представлен в Законодательное Собрание Пермского края в срок до 01.09.2013 г. Однако, в нарушение указанной нормы, **Отчёт представлен позже установленного срока - практически на 3,5 года, и не имеет в настоящее время актуальности** (принимая во внимание, что с 2014 г. действует государственная программа Пермского края «Развитие туризма»²).

Государственными заказчиками Программы являлись: до июля 2011 г. - Министерство развития торговли и предпринимательства Пермского края (далее - Министерство торговли Пермского края), с июля 2011 г. - Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края (далее - Министерство культуры Пермского края).

По результатам экспертизы проекта закона отмечаем следующее.

1. Согласно п. 2 ст. 7-1. Закона о КЦП, Отчёт должен содержать следующие пять разделов: «Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения»; «Оценка степени достижения целей и задач Программы»; «Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы, по территориям Пермского края»; «Оценка уровня достижения показателей эффективности программы»;

¹ Закон Пермского края от 14.11.2008 № 332-ПК «О краевой целевой программе «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)».

² Постановление Правительства Пермского края от 14.02.2014 № 80-п «Об утверждении государственной программы «Развитие туризма». (Ответственным исполнителем государственной программы «Развитие туризма» является Министерство физической культуры, спорта и туризма Пермского края).

«Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы и по территориям Пермского края».

Тем не менее, авторами законопроекта не в полной мере соблюдены требования указанной нормы, - в двух разделах представленного Отчёта: «Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы» и «Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы», - как в наименованиях указанных разделов, так и в текстовой их части **не содержатся соответствующие оценка и анализ по территориям Пермского края, - что требует доработки Отчёта.**

2. Проведённый анализ разделов представленного Отчёта также показал на ряд недостатков и замечаний, требующих их устранения.

2.1. В разделе «Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения» - *не содержится сравнительный анализ изменений по ряду направлений, оказывающих влияние на развитие туризма в Пермском крае, в т.ч. по созданию правового механизма регулирования развития туризма в крае; по реконструкции объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, используемых в туристских целях, по охране окружающей среды на основных туристских маршрутах Пермского края, и др., - что требует доработки раздела Отчёта.*

2.2. В разделе «Оценка степени достижения целей и задач Программы» - *не содержится оценка степени достижения целей и задач Программы.* При этом, отмечаем, что Программой не установлены критерии, которые могли быть использованы для измерения степени достижения цели и задач.

Согласно Паспорту Программы, целью Программы являлось: создание благоприятных условий для полноценного развития туризма как познавательного и оздоровительного вида деятельности и как эффективной отрасли экономики в Пермском крае. Достижение цели предполагало решение следующих задач:

- 1) создание благоприятных и стимулирующих условий для развития туристской индустрии и туристской инфраструктуры;
- 2) кадровое обеспечение туристской индустрии Пермского края;
- 3) научно-исследовательское обеспечение туризма и туристской индустрии;
- 4) содействие в привлечении инвестиций в туристскую отрасль Пермского края и развитию предпринимательства в сфере туризма;
- 5) формирование системы информационно-рекламного обеспечения туристской отрасли;
- 6) создание эффективной системы координации туристской сферы и управления туристской отраслью экономики.

Согласно Программе (р. V. «Система программных мероприятий»), достижение цели, задач и целевых показателей Программы должно было осуществляться посредством реализации комплекса мероприятий, включающих два блока: 1) общесистемные мероприятия государственной политики, 2) меры государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае.

Авторами законопроекта в разделе лишь перечисляется о решении выше указанных задач и *не приводится информация* о конкретных достижениях при их

решении, а также при реализации программных мероприятий. Кроме того, в разделе не отражена информация о реализации общесистемных мероприятий государственной политики и мер государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае, посредством реализации которых в том числе достигаются цель и задачи Программы.

В разделе указывается на достижение установленных цели и задач Программы, исходя из совокупности показателей в целом, - при этом отмечается, что при наличии значительного культурного, исторического и природного потенциала, в структуре экономики и социальной жизни в Пермском крае по состоянию на 2012 год туристский потенциал *не* используется в полной мере и не получил существенного влияния на развитие края, Пермский край занимает незначительное место на российском и мировом туристских рынках.

2.3. В разделе «Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы» - *не содержатся данные об оценке уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям³ и конкретным участникам⁴ Программы, отсутствуют данные о выполнении мероприятий в рамках блока «Общественные мероприятия государственной политики в области туризма», - что требует доработки раздела Отчёта.*

В данном разделе отражена информация, соответствующая тексту п. 2 р. V Программы («Меры государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в Пермском крае»), и информация о наименованиях мероприятий и источниках их финансирования, изложенная в Приложении к Программе.

2.4. В разделе «Оценка уровня достижения показателей эффективности Программы» - *не отражена информация по анализу причин отклонений показателей эффективности Программы, в нарушение п. 2 ст. 7-1. Закона о КЦП (согласно норме, при отклонении результатов реализации Программы от утверждённых Законом - по каждому из разделов отчёта предусмотрено представление анализа причин отклонений в разделе отчёта).*

Исходя из данных Приложения 3 к Отчёту (Оценка эффективности реализации Программы), - по итогам реализации Программы достигнуты значения по 3-м (из 4-х) показателям эффективности Программы, - в том числе:

- «Доходы коллективных средств размещения» составили в сумме 4 852,5 млн. руб., или 115,5% запланированного значения (в сумме 4 200,0 млн. руб.),

- «Индекс численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения» составил 102% и соответствует запланированному значению,

- «Фонд оплаты труда работников коллективных средств размещения» составил в сумме 1 295,9 млн. руб., или 100% запланированного значения,

- «Среднесписочная численность работников коллективных средств размещения» составила 6 861 чел, или 78,8% значения запланированного показателя (8700 чел.).

Таким образом, по итогам реализации Программы – по показателю «Доходы коллективных средств размещения» фактический результат превысил

³ Согласно Паспорту Программы, - исполнителями Программы являлись: Министерство торговли Пермского края, Министерство культуры Пермского края (с июля 2011 г.), КГАУ «Центр по реализации проектов в сфере культуры и молодежной политики» (с мая 2012 г.).

⁴ Согласно Паспорту Программы, - участниками Программы являлись: исполнительные органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления Пермского края, образовательные и научные учреждения, учреждения Пермского края, государственные и негосударственные организации.

запланированное значение, по показателю «Среднесписочная численность работников коллективных средств размещения» - плановое значение не достигнуто и составило 78,8%, - что требует проведения анализа причин указанных отклонений и представление их в разделе Отчёта.

2.5. В разделе «Сравнительный анализ финансовых и иных затрат на реализацию Программы в целом, по источникам финансирования, в разрезе мероприятий, исполнителей Программы» и в Приложениях 2 и 4 к Отчёту, - имеются несоответствия данных утвержденным назначениям, по привлеченным внебюджетным источникам, в разрезе мероприятий, и др.

2.5.1. Согласно Паспорту Программы (в последней редакции от 28.06.2011), общая стоимость Программы составляла 66 704,7 тыс. руб., - в том числе, за счёт:

- средств краевого бюджета – в сумме 50 654,7 тыс. руб., что ниже на 60,9% или на 78 885,3 тыс. руб. к изначально утверждённой потребности Программы;
- внебюджетных источников – в сумме 16 050,0 тыс. руб.

Исходя из данных Отчёта, - исполнение Программы составило в итоговой сумме 62 017,4 тыс. руб. (или 93,0% к стоимости Программы), в том числе: за счёт средств краевого бюджета - 45 967,4 тыс. руб. (или 90,7%, соответственно), внебюджетных источников - 16 050,0 тыс. руб. (100,0%, соответственно).

2.5.2. Законам о бюджете Пермского края⁵ на реализацию Программы в 2009-2012 гг. утверждены бюджетные ассигнования в сумме 53 484,2 тыс. руб. (выше на 5,2% или на 2 640,3 тыс. руб. к первоначально утверждённому объёму бюджетных ассигнований), что выше на 5,6% или 2 829,5 тыс. руб. утверждённой потребности на реализацию Программы за счёт средств краевого бюджета.

Согласно Отчётам об исполнении бюджета Пермского края⁶, исполнение по реализации Программы за счёт средств краевого бюджета составило в сумме 45 967,4 тыс. руб., или 85,9% к утверждённым Законами о бюджете Пермского края бюджетным ассигнованиям, или 90,7% к утверждённой потребности на реализацию Программы за счёт средств краевого бюджета (см. Таблицу 1).

Таблица 1
(тыс. руб.)

Годы реализации Программы	Утверждено Законом о бюджете ПК (бюджетные ассигнования)			Утверждено Законом о Программе (текущие расходы)			Исполнено (согласно Отчёту об исполнении бюджета ПК)	% исполнения	
	первон. утвержд.	уточн. (в посл. ред.)	откл. (+,-)	первон. утвержд.	уточн. (в ред. от 28.06.2011)	откл. (+,-)		к бюд. ассигн.	к тек. расход.
1	2	3	4	5	6	7	8	9=8/3	10=8/6
2008	0,0	0,0	x	0,0	0,0	x	x	x	x
2009	6 240,0	2 928,8	- 3 311,2	40 830,0	2 928,8	- 37 901,2	2 160,0	73,8	75,8
2010	9 690,3	9 690,3	-	34 070,0	7 700,3	- 26 369,73	6 616,4	68,2	85,9
2011	17 094,6	22 206,7	5 112,1	28 070,0	22 206,65	-5 863,35	21 235,0	95,6	95,6
2012	17 819,0	18 658,4	839,4	26 570,0	17 818,95	- 8 751,05	15 956,0	85,5	89,5

⁵ Законы Пермского края: от 23.12.2008 № 374-ПК «О бюджете Пермского края на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», от 17.12.2009 № 560-ПК ПК «О бюджете Пермского края на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», от 16.12.2010 № 726-ПК «О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», от 12.12.2011 № 883-ПК «О бюджете Пермского края на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁶ Законы Пермского края: от 02.09.2010 № 663-ПК «Об утверждении Отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2009 год», от 01.09.2011 № 803-ПК «Об утверждении Отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2010 год», от 03.09.2012 № 73-ПК «Об утверждении Отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2011 год», от 11.11.2013 № 234-ПК «Об утверждении Отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2012 год».

Итого	50 843,9	53 484,2	2 640,3	129 540,0	50 654,7	- 78 885,3	45 967,4	85,9	90,7
-------	----------	----------	---------	-----------	----------	------------	----------	------	------

Согласно Отчёту об исполнении бюджета Пермского края, средства краевого бюджета на реализацию программных мероприятий были направлены (см. Таблицу 2):

- Министерством торговли Пермского края в 2009-2011 гг. в сумме 23 153,3 тыс. руб., или 66,5% к объёму утверждённых бюджетных ассигнований, или 92,1% к утверждённой потребности на реализацию Программы.

- Министерством культуры Пермского края в 2011-2012 гг. в сумме 22 812,1 тыс. руб., или 122,3% к объёму утверждённых бюджетных ассигнований⁷, или 89,3% к утверждённой потребности на реализацию Программы.

Таблица 2
(тыс. руб.)

Наименование исполнителя Программы	Утверждено Законами о бюджете ПК (бюджетные ассигнования)	Утверждено Законом о Программе (текущие расходы)	Исполнено (согласно Отчёту об исполнении бюджета ПК)	% исполнения бюджетных ассигнований	% исполнения текущих расходов
Министерство торговли ПК	34 825,8	25 117,2	23 153,3	66,5	92,1
Министерство культуры ПК	18 658,4	25 537,5	22 812,1	122,3	89,3
Итого	53 484,2	50 654,7	45 965,4	85,9	90,7

2.5.3. Анализ раздела Отчёта и Приложений 2 и 4 к Отчёту показал на несоответствие данных, в ряде случаев, - а именно:

- в Приложении 4 к Отчёту (Отчёт об исполнении Программы) суммарный объём бюджетных ассигнований, утверждённых Законами о бюджете Пермского края, составляет в сумме 50 654,7 тыс. руб., - в то время, как объём бюджетных ассигнований на реализацию Программы утверждён Законами о бюджете Пермского края в общей сумме 53 484,2 тыс. руб.;

- в Приложении 4 к Отчёту (Отчёт об исполнении Программы) объём неисполненных средств отражён в сумме 4 687,3 тыс. руб.⁸, - в разделе Отчёта указанные данные обозначены в сумме 2 702,4 тыс. руб. и, соответственно, не в полном объёме указаны причины отклонений (неисполнения);

- в Приложении 2 к Отчёту (Информация о реализации исполнения Программы) на реализацию мероприятия «Информирование» отражены средства в сумме 26 273,0 тыс. руб., - тогда как по итогам суммирования расходов в разрезе мероприятий (п. 2.1., 2.2., 2.3., 2.4.), направленных на реализацию мероприятия «Информирование», указанные расходы составляют в сумме 26 866,8 тыс. руб.;

- согласно данным раздела и Приложения 2 к Отчёту (Информация о реализации исполнения Программы), на реализацию Программы привлечены средства из внебюджетных источников в сумме 16 050,0 тыс. руб. (или 100% к объёму, утверждённому Законом о Программе). В этой связи отмечаем, что,

⁷ В соответствии с п. 3 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ, ст. 30 Закона о бюджете Пермского края на 2011 год внесены изменения в сводную бюджетную роспись на 2011 год, без внесения изменений в Закон о бюджете Пермского края (связанные с особенностями исполнения краевого бюджета и(или) перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями средств краевого бюджета).

⁸ В том числе: в сумме 1 961,9 тыс. руб. (остаток неиспользованных Министерством торговли Пермского края средств объясняется экономией средств по результатам проведенных процедур) и в сумме 2 725,4 тыс. руб. (остаток неиспользованных Министерством культуры Пермского края средств объясняется неисполнением договоров, экономией средств по результатам проведенных процедур и др.).

согласно данным отчётных форм «Отчёт об исполнении средств, направленных на финансирование краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)», утверждённых постановлениями Законодательного Собрания Пермского края⁹, - за период 2009-2012 гг. средства из внебюджетных источников направлены на реализацию Программы лишь в 2012 г. в сумме 140,0 тыс. руб.¹⁰ (что составляет 0,9% к объёму средств, утверждённых Законом о Программе);

- при анализе сопоставления данных Приложения 2 к Отчёту (Информация о реализации исполнения Программы) с соответствующими данными отчётных форм «Отчёт об исполнении средств, направленных на финансирование краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)», утверждённых постановлениями Законодательного Собрания Пермского края, за период 2009-2012 гг. установлено несоответствие фактических расходов практически по всем мероприятиям (см. Таблицу 3);

- В Приложении 2 к Отчёту (Информация о реализации исполнения Программы) не содержатся данные по 14 мероприятиям, предусмотренным Приложением к Закону о Программе (в т.ч.: в рамках реализации мероприятия «Кадровое обеспечение индустрии туризма» предусмотрена реализация 4-х мероприятий, в рамках реализации мероприятия «Содействие рекламе и продвижению туристских ресурсов Пермского края» - 9 мероприятий, в рамках реализации мероприятия «Информирование о туристском потенциале путем создания и включения в международную сеть интернет – портала туристских ресурсов ПК» - 1 мероприятие).

С учетом изложенного, подлежат уточнению данные раздела Отчёта и данные Приложений 2 и 4 к Отчёту.

Таблица 3
(тыс. руб.)

Основные мероприятия Программы	По данным Отчёта об использовании средств, направленных на финансирование Программы					По данным Информации об исполнении Программы (2009-2012 гг.)	Откл. (+,-)
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итого		
<i>Общественные мероприятия государственной политики в области туризма</i>	2 160,0	5 849,4	14 490,0	13 709,5	36 208,9	35 880,1	-328,8
1. Регулирование	482,0	1 465,9	3 992,1	3 512,6	9 452,6	9 607,1	154,5
1.1. Мониторинг состояния отрасли в соответствии с требованиями Ростуризма	157,0	200,0	200,0	199,0	756,0	756,0	0,0
1.2. Кадровое обеспечение индустрии туризма	0,0	353,0	3 792,1	3 313,6	7 458,7	7 613,2	154,5
1.3. Проведение НИР в сфере выездного и внутреннего туризма в ПК	325,0	912,9	0,0	0,0	1 237,9	1 237,9	0,0
2. Информирование	1 678,0	4 383,5	10 497,9	10 196,9	26 756,3	26 273,0	-483,3
2.1. Предоставление информационных услуг о туристском потенциале ПК	1 678,0	1 326,5	5 031,1	5 568,6	13 604,2	13 774,7	170,5

⁹ Утверждены постановлениями Законодательного Собрания Пермского края «Об утверждении годовых и квартальных форм представления отчетов об исполнении бюджета Пермского края»: от 18.03.2010 № 2004 (ф. № Г-81), от 17.03.2011 № 2558 (ф. № Г-81), от 15.03.2012 № 104 (ф. № Г-10.3), от 21.03.2013 № 735 (ф. № Г-10.2).

¹⁰ В том числе: в 2012 г. - в сумме 100,0 тыс. руб. в рамках мероприятия «Кадровое обеспечение развитие выездного и выездного туризма» и в сумме 40,0 тыс. руб. в рамках мероприятия «Информирование».

2.2. Содействие рекламе продвижению туристских ресурсов ПК	0,0	2 582,4	3 497,2	3 108,4	9 188,0	9 087,3	-100,7
2.3. Информирование о туристском потенциале путем создания и включения в международную сеть интернет – портала туристских ресурсов ПК	0,0	99,8	125,0	125,0	349,8	350,0	0,2
2.4. Участие в выставочно-ярмарочных и конгрессных мероприятиях в сфере туризма	0,0	374,8	1 844,6	1 394,9	3 614,3	3 654,8	40,5
<i>Меры государственной поддержки в сфере въездного и внутреннего туризма в ПК</i>	0,0	767,0	6 745,0	2 246,5	9 758,5	10 087,4	328,9
1. Содействие развитию туристской инфраструктуры на базе существующей и перспективной транспортной инфраструктуры	0,0	467,0	1 990,0	0,0	2 457,0	2 500,0	43,0
1.1. Разработка плана развития туристской инфраструктуры основных туристских объектов и маршрутов ПК	0,0	467,0	1 990,0		2 457,0	2 500,0	43,0
2. Содействие созданию турпродуктов на основе событийных, деловых и спортивных мероприятий, проводимых в ПК	0,0	200,0	3 255,0	1 038,8	4 493,8	4 638,8	145,1
3. Содействие созданию новых туристских маршрутов в ПК	0,0	0,0	500,0	207,8	707,8	957,8	250,1
4. Охрана окружающей среды на основных туристских маршрутах ПК	0,0	100,0	1 000,0	1 000,0	2 100,0	1 990,8	-109,2
ИТОГО	2 160,0	6 616,4	21 235,0	15 956,0	45 967,4	45 967,5	0,1

Вывод:

Проект закона Пермского края «Об утверждении отчета об исполнении краевой целевой программы «Развитие туризма в Пермском крае (2008-2012 годы)» рекомендуется для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края в 1-ом чтении, с учётом устранения замечаний и нарушений, указанных в настоящем Заключении.

Заместитель
председателя КСП ПК



В.Л. Шуклецов