

Подходы к корректировке государственных заданий и объемов их финансового обеспечения

Планирование объемов предоставления государственных услуг и размера субсидии на выполнение государственного задания на основе нормативных затрат связано с большим риском возникновения отклонений фактических значений показателей объема государственных услуг от зафиксированных в государственных заданиях. Основной вопрос заключается в том, каким образом должен реагировать учредитель на подобные колебания в объемах оказания услуг, а также в том, насколько эффективно решение о корректировке государственного задания и пропорциональном изменении размера субсидии. По нашему мнению, для ответа на эти вопросы в каждом конкретном случае необходимо оценить следующие факторы:

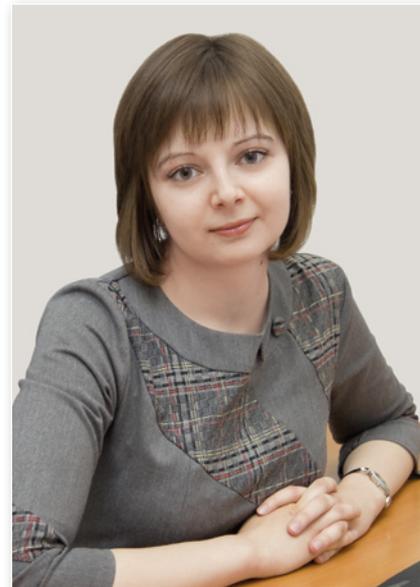
- возможность учреждения влиять на фактические объемы оказания услуг;
- степень гибкости изменения потребности в ресурсах в связи с отклонениями относительно запланированных объемов оказания услуг.

Фактические объемы оказания услуг

Для иллюстрации первого фактора можно рассмотреть услуги библиотеки. В случае перевыполнения запланированных значений по числу выданных читателям изданий (этот показатель наиболее часто используют для оценки объемов оказания библиотечных услуг) мы можем говорить о том,

что учреждение практически не влияет на изменение объемов услуг в сторону снижения, так как не имеет права отказать в предоставлении изданий пришедшим потребителям. Таким образом, применять санкции за перевыполнение плана в данном случае некорректно. Более того, если речь идет о социально значимом благе, возможна ситуация, когда такое перевыполнение, напротив, является предметом поощрения. С другой стороны, если фактический объем в рассматриваемом примере ниже запланированного, возможны варианты. С одной стороны, велико влияние внешних факторов: развитие сети Интернет, снижение количества студентов — одной из наиболее активных групп потребителей библиотечных услуг и т. д. С другой стороны, причиной потенциально может служить и низкое качество обслуживания, и небольшой выбор книг, и неудобный режим работы, и просто отсутствие у населения информации о том, что на той или иной территории можно воспользоваться услугами библиотеки. В таком случае для повышения качества и востребованности деятельности учреждения необходимо принимать соответствующие меры как самому учреждению, так и учредителю.

Рассмотрим другой пример — услугу по показу спектаклей. Достаточно распространенным показателем измерения объема оказания услуги в данном случае является число показов. Перевыполнение или невыполнение в данном случае однозначно должны



Ольга Вячеславовна СИЗОВА, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

становиться предметом для санкций со стороны учредителя, так как учреждение в явном виде может и должно влиять на количество показываемых спектаклей. Это объясняется тем, что данная услуга относится к частично платным. Финансирование спектаклей может осуществляться одновременно из двух источников: средств бюджета и доходов от продажи билетов. При этом часть спектаклей потенциально могут быть полностью самокупаемыми, а значит, государство в лице учредителя может ставить задания на показ в определенном количестве конкретных спектаклей, относимых к высокохудожественным продуктам.

Наконец, на примере образовательных учреждений, в части высших и средних учебных заведений, мож-

но увидеть, что превышение запланированного количества обучающихся за счет средств бюджета не должно возникать. В то же время недовыполнение поставленных контрольных цифр приема потенциально возможно и не по вине учреждения, а за счет влияния демографической ситуации, снижения привлекательности тех или иных специальностей и других факторов (хотя и маловероятно, особенно для федеральных учреждений). Кроме того, специфика образовательных учреждений состоит и в том, что учебный год не совпадает с финансовым, что еще больше усложняет задачу планирования объемов оказания услуг. Кроме того, даже в течение одного учебного года количество обучающихся может колебаться за счет наличия вероятности их отчисления, которая сложно прогнозируется.

Гибкость изменения потребности в ресурсах

Что касается второго из названных факторов — гибкости изменения потребности в ресурсах, — необходимо отметить следующее. В условиях относительно постоянных объемов оказания государственных услуг и финансирования государственных учреждений в предыдущих периодах незначительные отклонения фактических объемов от запланированных могут и не требовать дополнительных ресурсов (в качестве примера можно рассмотреть те же книговыдачи, где предельные издержки на дополнительную единицу услуги стремятся к нулю). Такая негибкость обусловлена тем, что основная составляющая затрат — расходы по выплате заработной платы (при условии сохранения штатного расписания), приобретение материальных запасов, оплата коммунальных услуг, осуществление иных расходов по содержанию имуществу и т. п. — в рамках прежнего режима работы остается фактически неизменной независимо от количества выдаваемых изданий.

Подобная ситуация возникает в случаях невозможности изменить организацию работы учреждения, при отсутствии необходимости приобретать для

каждой новой оказываемой услуги дополнительные расходные материалы, дополнительно привлекать сторонние организации. Кроме того, такую ситуацию можно признать типичной для услуг, характеризующихся большими значениями показателей объема. С другой стороны, для «дорогих» услуг даже небольшое отклонение может приводить к значительной дополнительной потребности во всех видах ресурсов (например, проведение одного дополнительного мероприятия может требовать значительных по сравнению с общим объемом финансирования учреждения затрат). Также высокой гибкостью отличаются затраты, связанные с тушением пожаров: расходы существенным образом зависят от того, какой была пожароопасная ситуация на той или иной территории, сколько очагов возгорания пришлось потушить, сколько потребовалось произвести выездов и т. п.

Аналогичная ситуация с финансированием возникает при недовыполнении показателей объема. В случае если

большинство затрат учреждения может быть отнесено к постоянным издержкам, как в случаях с книговыдачами в библиотеках (а для большинства государственных учреждений характерна именно такая ситуация), то недовыполнение запланированных показателей объема объективно не будет означать уменьшения потребности в финансировании. Наконец, при принятии решений необходимо учитывать, что причиной описанных выше отклонений, особенно на первых этапах, может являться низкое качество (ошибки) планирования. Очевидно, что при выявлении таких ошибок никакие санкции по отношению к учреждению применяться не должны, а соответствующие выводы должны быть сделаны на следующем этапе.

Корректировка государственного задания

Итак, мы рассмотрели возможные варианты ситуаций, при которых приходится рассматривать вопрос

В условиях относительно постоянных объемов оказания государственных услуг и финансирования государственных учреждений в предыдущих периодах незначительные отклонения фактических объемов от запланированных могут и не требовать дополнительных ресурсов



о корректировке государственного задания и, следовательно, изменении размера субсидии. С юридической точки зрения в настоящий момент возможные варианты действий ограничиваются только закрепленной в ст. 9.2. Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» нормой о том, что уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного задания, в течение срока его выполнения осуществляется лишь при соответствующем изменении государственного задания. Таким образом, возможны следующие варианты действий со стороны учредителя в случае выявления отклонения фактических значений показателей объема от запланированных:

- увеличение (уменьшение) плановых значений показателей объема в государственном задании и, следовательно, пересчет размера субсидии на основе нормативных затрат (в случае если отклонение выявлено в середине финансового года и если объем расходов учреждения гибко изменяется при изменении объемов оказания услуг, как в примере с мероприятиями);
- перерасчет нормативных затрат при сохранении значений показателей объема и размера субсидии;
- сохранение в текущем году показателей, зафиксированных в государственном задании, и размера субсидии на его выполнение, использование полученных данных при определении размера субсидии на следующий год.

По нашему мнению, в большинстве случаев оптимальным является последнее решение, так как оно не приводит к возникновению рисков, связанных со снижением финансирования. Во-первых, в таком случае не возникает рисков для потребителей услуг (например, значительное снижение качества). Во-вторых, не возникает риска ненадлежащего содержания имущества, находящегося в государственной собственности. И в целом понимание отсутствия угрозы жестких решений о снижении финансирования в течение финансового года позволяет лучше мотивировать учреждения к предоставлению объективной информации на эта-

пе планирования (предотвращает стимулы к завышению потребности в ресурсах и занижению плановых объемов оказания услуг).

Перерасчет нормативных затрат при сохранении значений показателей объема и размера субсидии целесообразно осуществлять в случае, если объем расходов на финансирование деятельности учреждения не требует гибкого изменения при изменении объемов оказания услуги, как в примере с библиотеками. В таком случае сохранение размера субсидии обеспечивается за счет одновременного изменения и значений нормативных затрат, и объемов оказания услуг. Такой подход потенциально может использоваться в образовательных учреждениях в случае выявления в середине финансового года (с которой совпадает начало учебного года) изменения контингента по сравнению с запланированным при сохранении стабильной потребности в ресурсах.

Стоит отметить, что перерасчет значений нормативных затрат, влекущий за собой изменение размера субсидии, целесообразен в случае внесения изменений в нормативные и иные правовые акты, устанавливающие требования к оказанию государственных услуг, которые влекут изменения потребностей в объеме бюджетных ассигнований. Другой возможной объективной причиной может стать резкий рост цен на те или иные виды ресурсов, потребляемых в процессе оказания услуг (например, незапланированный рост тарифов на коммунальные услуги). Альтернативой пересчету нормативов в принципе может стать использование инструмента субсидий на иные цели, которые могут покрывать непредвиденные расходы. Подобный вариант представляется более удобным с точки зрения обеспечения выделения дополнительных средств. Аналогичное решение может использоваться и в случае выявления объективной необходимости в дополнительном финансировании при невыполнении показателей, зафиксированных в государственном задании.

Корректировку государственного задания и пересчет размера субсидии на его выполнение предлагается рас-

сматривать как крайнюю меру, используемую либо в качестве жесткой санкции в отношении учреждения, либо в случае возникновения непрогнозируемых значительных колебаний спроса на услугу (крайне маловероятная ситуация для социальных услуг).

Для обеспечения прозрачности «правил игры» целесообразно в одном из документов, регулирующих порядок работы с государственным заданием в органе исполнительной власти, зафиксировать положения, регламентирующие порядок действий в случае выявления отклонений показателей объема. Одним из возможных вариантов являются порядки определения нормативных затрат на оказание государственных услуг, разрабатываемые учредителями. Также, возможно, имеется необходимость закрепления в нормативно-правовых актах соответствующего уровня, регулирующих порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания, общих положений о корректировке размера субсидии.

В целом, несмотря на наличие на всех уровнях достаточно проработанной нормативно-правовой базы по работе с государственными заданиями, ряд вопросов управления данным инструментом на стадии его выполнения и контроля остаются пока неурегулированными. Помимо вопроса, рассмотренного в настоящей статье, к ним можно отнести, например, вопрос о влиянии достижения запланированных значений показателей, характеризующих качество предоставления государственных услуг, на объемы финансового обеспечения выполнения государственного задания. Соответствующие методологические решения могут быть приняты как на уровне публично-правового образования, так и на уровне конкретного учредителя, что позволит учесть специфику сложившихся отношений с подведомственной сетью. При их подготовке наиболее важной представляется ориентация на повышение качества предоставляемых услуг, качества управления (менеджмента) в государственных учреждениях, а не на сокращение бюджетных расходов. ●