



Ольга Сизова,
старший аналитик
Центра исследования
бюджетных отношений

Слабые стороны муниципальных заданий

В данном материале мы коснемся типичных проблем, возникающих при формировании муниципальных заданий, на примере учреждений культуры. Наша задача – понять, где система дает сбой и как ее отрегулировать. Для этого проанализируем данные о сформированных на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. заданиях, опубликованных на сайте <http://bus.gov.ru>.

Множественность подходов

Отсутствие закрепленных законодательно единых подходов к формированию перечней государственных и муниципальных услуг, которые, кстати, на муниципальном уровне не обязательны, привело к появлению значительного количества альтернативных формулировок для обозначения одинаковой деятельности учреждений.

С одной стороны, подобная свобода при систематизации деятельности учреждений позволяет выбирать подходы, удобные для конкретного учредителя и подведомственной ему сети организаций. С другой – могут возникать сложности при попытках выделения и заимствования лучшей практики у других муниципалитетов ввиду несопоставимости состава услуг и работ, а следовательно, и показателей объема и качества.

Пример

Для описания схожей деятельности Домов культуры различных муниципальных образований в основном используются следующие варианты формулировок услуг и работ:

- 1) реализация культурно-досуговых, просветительских, оздоровительных и развлекательных мероприятий;
- 2) организация культурного досуга и отдыха населения;
- 3) организация работы клубных объединений;
- 4) проведение различных общественных и социально-значимых культурно-массовых мероприятий;
- 5) организация досуга различных групп населения;
- 6) проведение различных по форме общественных и общественно-значимых мероприятий.

Встречаются задания для одного учреждения на оказание от 1 до 4 из перечисленных услуг. На практике в деятельности Дома культуры можно выделить по крайней мере два обособленных направления – ор-



ганизация мероприятий и организация работы клубных объединений. Каждое из направлений связано со специфическими издержками, которые будут зависеть от количества проводимых мероприятий и интенсивности работы кружков.

Пример

Рассмотри показатели объема, выбранные различными муниципалитетами для библиотек. В заданиях на оказание услуги «Библиотечно-информационное обслуживание населения» выделены показатели:

- 1) библиотечный фонд;
- 2) выдача книг из библиотеки пользователям (читателям);
- 3) обслуживание населения – количество посещений;
- 4) количество читателей.

С точки зрения нормирования затрат последние три показателя связаны с одной и той же деятельностью учреждения, а значит, речь идет об одних и тех же затратах. Следовательно, попытка отдельного расчета затрат приведет к дублированию издержек. Оптимальным представляется выбор одного из перечисленных показателей (например, количество книговыдач). При этом информация об общем количестве посещений и читателей, безусловно, является важной и характеризует качество оказания услуг. Соответствующие данные могут быть включены в состав показателей качества. Могут быть использованы как абсолютные, так и относительные показатели (например, динамика количества читателей).

Исходя из предпосылки о том, что муниципальное задание является инструментом планирования деятельности учреждения и напрямую связано с его финансированием, целесообразно выделить указанные в примере самостоятельные блоки работы в отдельные услуги. Альтернативное решение – выделение одной услуги (например, организация досуга населения) с двумя показателями объема – количество мероприятий и количество клубных формирований.

Два показателя объема означают необходимость отдельного расчета нормативных затрат, что позволит более корректно спланировать объемы финансирования.

Подобное решение удобно использовать для небольших учреждений в целях упрощения работы с муниципальным заданием, в т. ч. за счет упрощения отчетности.

Показатели объема

При определении набора показателей объема важно помнить, что именно эти показатели в соответствии с действующим законодательством увязаны с объемами финансирования учреждений. Каждому показателю объема должно соответствовать конкретное значение нормативных затрат на оказание услуги. В то же время анализ утвержденных муниципальных заданий показывает, что подобная связь учитывается далеко не всегда.

Аналогичные проблемы можно встретить и в заданиях для детских школ искусств, где в качестве показателей объема часто указываются одновременно количество, прием обучающихся и количество направлений обучения. С точки зрения нормирования в качестве показателя объема для образовательных услуг, в т. ч. в части дополнительного образования детей, удобно использовать контингент (для больших учреждений возможно его распределение по направлениям обучения для более корректного расчета нормативных затрат).

↓
Модель задания для музея см. на с. 16

Запомнить

Стоит избегать показателей, не связанных прямо с объемами оказания услуг. Так, включение в состав показателей объема уровня укомплектованности кадрами представляется некорректным. Такой показатель, скорее, должен быть отнесен к характеристике качества услуги.

Качество услуги

Пожалуй, одним из самых сложных методологических вопросов, связанных с формированием муниципальных заданий остается определение набора и планирование значений показателей, характеризующих качество услуг. Задача определения основы для сопоставления, поощрения и наказания учреждений, а в дальнейшем и принятия управленческих решений относи-

тельно участия негосударственных организаций остается нерешенной.

Международный опыт показывает, что идеального решения в данном случае не существует. Тем не менее постепенное появление консенсусов представляется возможным при условии согласованности действий и заинтересованности участников системы.

В качестве рекомендаций по определению набора показателей качества можно выделить следующие. Во-первых, следует избегать «негативных показателей», например, количество жалоб, количество предписаний надзорных органов и т. д. Во-вторых, при выборе показателей следует оценить риск возникновения «работы на показатель». Так, фиксированием в задании показателя «Динамика количества учеников с отметками “отлично” по сравнению с прошлым годом» может создаваться стимулы к завышению оценок. В-третьих, переход к ориентации на интересы потребителей обуславливает важность включения показателей,

МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТА



Ирина Абанкина,
канд. экон. наук, директор Института развития
образования НИУ ВШЭ

С внедрением системы государственных (муниципальных) заданий возникли методологические сложности. Переход к новой системе финансирования означает, что теперь необходимо обеспечивать не сеть государственных (муниципальных) учреждений, а их деятельность – оказание государственных (муниципальных) услуг. Но кроме текущих расходов на осуществление услуги (оплата труда персонала, амортизация оборудования, расходные материалы), есть еще расходы инвестиционного характера, которые ориентированы на долгосрочный период и помогут в будущем модернизировать деятельность учреждения, улучшить качество услуги. Нужно ли такие расходы учитывать в государственном (муниципальном) задании, или их финансирование должно осуществляться только за счет субсидий на иные цели и бюджетных инвестиций? Полной ясности пока нет.



характеризующих степень удовлетворенности потребителей оказываемыми услугами.

Наконец, важно учитывать специфику учреждения, обусловленную его географическим положением, масштабом и контингентом. Например, показатель, определяющий долю обучающихся, занявших призовые места на различных конкурсах, подходит для крупных учреждений дополнительного образования детей на федеральном и региональном уровнях. Для муниципальной школы искусств адекватным показателем можно считать сохранность контингента, которая демонстрирует заинтересованность населения в услугах.

Контроль за исполнением

В большинстве опубликованных на сайте <http://bus.gov.ru> заданиях предусмотрена только отчетность о достижении запланированных значений показателей объема и качества услуг. Однако встречаются и такие задания, в которых предусмотрена иная информация, необходимая для их исполнения (контроля за исполнением).

Пример

Чрезмерное ужесточение контроля и ограничения свободы и инициативы учреждений может, например, выражаться в следующем. В задании для детской школы искусств предусмотрено, что для контроля ежемесячно подлежат проверке:

- 1) журналы успеваемости и посещаемости учащихся;
- 2) индивидуальные планы учащихся;
- 3) экзаменационные ведомости;
- 4) данные бухгалтерского учета и др.

Удачным решением будет включение в состав информации о выполнении задания характеристики факторов, повлиявших на отклонение фактических результатов от запланированных. А также перспектив выполнения задания согласно утвержденным объемам. Соответствующие положения создают условия для взаимодействия и диалога между учреждением и учредителем по результатам деятельности, предупреждают проблемы с выполнением задания.

Вывод

Анализ опубликованных на сайте <http://bus.gov.ru> муниципальных заданий для учреждений культуры позволяет предположить, что в настоящее время данный инструмент рассматривается участниками системы, скорее, как формальность, а не способ управления и выстраивания контрактных отношений.

Одной из причин данного явления можно считать описанную выше проблему с показателями, которую в более общем виде можно сформулировать как отсутствие инструментов для оценки результатов деятельности муниципальных учреждений, а следовательно, и возможности их увязки с финансированием.

Возможно, по мере постепенного внедрения норм Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, появления необходимых навыков ситуация изменится.

Однако данную проблему необходимо учитывать при разработке новых и корректировке уже принятых мер по совершенствованию деятельности муниципальных учреждений.