

Совершенствование механизмов финансирования госзадания на примере сферы образования



Елена Николаевна ИВАНЧИНА,
ведущий консультант Департамента методологии, анализа и консалтинга ООО «БФТ»

С момента принятия в 2010 году Федерального закона № 83-ФЗ прошло достаточно времени, чтобы делать объективные выводы о результатах его внедрения. Так, можно с уверенностью утверждать, что принятые на всех уровнях власти подзаконные акты привели к созданию нормативно-правового поля, обеспечившего общие методологические подходы к формированию, а затем и применению такого эффективного механизма финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, как нормативное финансирование. Однако до настоящего времени во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях остались нерешенными отдельные проблемы.

Проблемы нормативного финансирования

Анализ применения нормативного финансирования как механизма финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания (госзадания) позволяет сделать вывод, что во многих регионах и муниципалитетах остались нерешенные вопросы. Прежде всего это:

- отсутствие прозрачного механизма планирования показателей объема госзадания;
- низкая обоснованность базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним;
- слабая координация взаимодействия участников планирования бюджета в части вопросов финансового обеспечения государственного (муниципального) задания.

Так, при отсутствии прозрачного механизма планирования показателей объема госзадания зачастую возникает ситуация значительного завышения или занижения показателей. Это приводит к частым корректировкам госзадания в течение текущего фи-

нансового года или к его невыполнению в полном объеме по результатам отчетного финансового года. Особенно это актуально для тех субъектов РФ и муниципальных образований, где нормативными правовыми актами не предусмотрен коридор отклонения показателей объема, в рамках которого госзадание считается выполненным. Помимо этого, при отсутствии прозрачного механизма планирования показателей у финансовых органов нет четкого понимания, как соответствующие отраслевые органы власти определяют значения этих показателей для проведения необходимых корректировок, что также приводит к трудностям при защите бюджета.

В свою очередь, низкая обоснованность базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним обусловлена отказом от использования натуральных норм, нормативов и стандартов (как отраслевых, так и общерасчетных) в пользу медианного метода или метода наиболее эффективного учреждения при определении нормативных затрат. Это приводит к росту



Дмитрий Вячеславович ГАРИН,
директор Департамента методологии, анализа и консалтинга ООО «БФТ»

числа необоснованных индивидуальных коэффициентов к базовому нормативу либо к использованию натуральных норм, разработанных индивидуально для каждого государственного (муниципального) учреждения.

Слабая координация взаимодействия участников планирования бюджета в части вопросов финансового обеспечения государственного (муниципального) задания зачастую приводит к несопоставимости данных различных финансовых и отраслевых органов власти. Не обеспечивается непрерывность цепочки при реализации мероприятий планирования бюджета.

Все эти проблемы требуют решения взаимоувязанных между собой задач с тем, чтобы были достигнуты цели повышения эффективности и прозрачности бюджетных расходов при финансовом обеспечении выполнения госзадания. А также такие важные конечные результаты, как рост доступности качественных государственных (муниципальных) услуг для потребителей. Необходимо параллельно решить следующие задачи:

- разработка прозрачной методологии определения показателей объема государственных (муниципальных) услуг (госуслуг);
- совершенствование методологии определения нормативных затрат на оказание госуслуг в сторону конкретизации применяемых методов при расчете базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним;
- подготовка регламента взаимодействия участников в процессе планирования бюджета в части вопросов финансового обеспечения выполнения госзадания.

Определение объема услуг в образовании

Механизм определения показателей объема госуслуг в сфере образования, с одной стороны, прост, так как есть официальная отчетность Росстата и исторически сложившиеся формы ведомственной отчетности. Кроме того, круг потребителей в данной сфере в той или иной степени ограничен (в отличие от образования в других сферах далеко не всегда можно огра-

ничить круг потребителей. Например, в сфере социальной защиты населения, культуры, молодежной политики. Что делает задачу определения показателей объема для них еще более актуальной). С другой стороны, в образовании существует ряд проблем с планированием показателя среднегодового контингента учащихся. Проблемы следующие:

- в формуле определения среднегодового контингента отсутствует учет

В ОБРАЗОВАНИИ СУЩЕСТВУЮТ ПРОБЛЕМЫ С ПЛАНИРОВАНИЕМ СРЕДНЕГОДОВОГО КОНТИНГЕНТА УЧАЩИХСЯ. ЭТО ОСЛОЖНЯЕТ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ПРИ КОРРЕКТИРОВКАХ ГОСЗАДАНИЙ

реального времени оказания услуги. Например, по основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования (СПО) необходимо учитывать длительность программ (если программа длится два года и восемь месяцев, а не два года и десять месяцев, то учитывается выпуск с 1 мая и не завывается среднегодовой контингент); сроки начала учебного года (если учебный год начинается 1 октября, а не 1 сентября, то это должно учитываться, чтобы не завывать контингент за счет учета обучающихся в сентябре);

- в большинстве случаев отсутствует практика учета изменения численности получателей услуг по независящим от государственных (муниципальных) учреждений причинам (смена места жительства, призыв в армию, неуспеваемость и т. п.);

- отсутствует установленный нормативными правовыми актами подход к расчету фактического объема государственных (муниципальных) услуг по итогам года и ожидаемого объема по итогам отчетного периода (например, квартала).

Решение этих проблем является важным в условиях необходимости принятия обоснованных управленче-

ских решений при квартальных корректировках госзаданий. А также в случае принятия решений о возможном возврате средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения госзадания при недостижении по фактическим показателям объема запланированных значений.

Так, для того чтобы уйти от завышения значений показателей объема, необходима точная, прозрачная и единая формула расчета, предусматриваю-

щая учет реального времени оказания услуги, а также учет процента выбытия по независящим от государственных (муниципальных) учреждений причинам (процент отсева). Единство и точность формулы достигаются в том числе через введение буквенного обозначения времени начала и окончания оказания услуги. Например, количество месяцев обучения выпускников, студентов первого курса в соответствующем финансовом году.

Учет выбывших

Сложнее обстоит дело с учетом выбывших по независящим от учреждения причинам. Так, отдельные субъекты РФ применяют нормы, установленные в 1970-х годах (учет 60% от числа выбывших для учреждений СПО)¹, другие используют федеральный подход, когда основная формула умножается на коэффициент², третьи

¹ Письмо Министерства финансов СССР от 1 ноября 1973 года № 248.

² Распоряжение Министерства образования и науки РФ от 18 августа 2015 года № Р-129 «Об утверждении методики определения значений показателей, характеризующих объемы (качество) государственных услуг (работ) в сфере образования, науки и молодежной политики, оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, при формировании государственного задания на очередной финансовый год и плановый период».

Таблица. Пример результатов расчета процентов выбытия (отсева), %

Наименование показателя	Всего % выбытия	Очно	Очно-заочно	Заочно
По программам СПО	5,5	5,0	10,0	12,0
По программам высшего образования	7,5	7,0	22,0	9,0
По программам аспирантуры	7,0	9,0	—	7,0

применяют собственный подход по установлению процента выбытия³, четвертые не учитывают выбывших вообще.

Вариант применения норм по выбывшим, предложенный Минфином СССР, не находит своего обоснования на практике и до сих пор используется отдельными субъектами РФ без корректировки значения в 60% от числа выбывших. Федеральный подход дает прозрачную формулу расчета, но коэффициент выбытия в среднем вполнину ниже факта, по данным проанализированных субъектов РФ. Оба эти подхода не учитывают региональные особенности. Привлекателен вариант определения собственного коэффициента выбытия. Этот подход является, во-первых, гибким: можно устанавливать как общий для всех процент выбытия, так и индивидуальный или групповой с учетом тех или иных факторов (например, форм обучения, реализуемых программ). Во-вторых, реалистичным: устанавливается с уче-

том сложившейся в регионе практики. В-третьих, удобным для прогноза: если установлен процент отсева, то для формирования прогнозного значения среднегодового контингента не надо каждый раз собирать информацию по выбывшим.

Приведем пример результатов расчета процента выбытия (отсева) на основе фактических данных за 2016, 2017 и девять месяцев 2018 года по основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, реализуемым учреждениями одного из субъектов РФ (таблица), — ретроспективный анализ по 55 государственным образовательным организациям.

При этом чем длительнее период, включенный в ретроспективный анализ, тем точнее будут рассчитаны значения процентов выбытия. Данные проценты являются неким оптимумом, отклонение от которого в большую сторону приведет к занижению планируемых показателей объема государственных услуг либо, в противном случае, к завышению.

На практике возможно несколько вариантов использования процентов выбытия:

- единый процент выбытия (отсева) для всех учреждений, реализующих одну и ту же услугу;
- индивидуальный процент выбытия, не превышающий оптимального процента.

В случае использования единого процента выбытия необходимо учитывать следующие особенности:

1. Анализ данных в динамике может выявить, что в рамках одного учреждения из года в год число выбывших в процентном соотношении от списочной численности потребителей услуг сильно меняется. Например, по образовательным организациям СПО в «Учреждении 1» в 2016 годы процент отсева был почти в два раза выше по сравнению с 2017 годом (5,04% и 2,44% соответственно) (рисунок). Аналогичная ситуация с разрывом значений в два раза и выше наблюдается по 15 учреждениям СПО из 49 проанализированных. Таким образом, для установления единого процента выбытия в нормативных правовых документах того или иного уровня власти должен быть предусмотрен коридор возможных отклонений значений показателей объема, в рамках которого государственное (муниципальное) задание считается выполненным. Если такой коридор не установлен, то более точным при планировании среднегодового контингента будет подход исполь-

³ Например, 6% в Ярославской области: приказ Департамента образования Ярославской области от 4 марта 2013 года № 07-нп «Об утверждении методик оценки потребности в государственных услугах».

Рисунок. Пример анализа выбывших в процентном соотношении от списочной численности учащихся по государственным образовательным организациям СПО



зования индивидуального процента выбытия.

2. Выявленный высокий разброс значений процента отсева потребителей услуг в рамках одного государственного (муниципального) учреждения в динамике (в случае большого числа учреждений с высоким разбросом в общей анализируемой выборке) косвенно и по факту также будет означать, что применение нескольких значений процента выбытия для установленных групп учреждений (единый процент выбытия в рамках соответствующей группы) также нецелесообразно.

Данный тезис может быть проиллюстрирован в рассматриваемом примере по результатам анализа процента выбытия учащихся по независящим от образовательных организаций СПО причинам. Так, проанализированные образовательные организации не сохраняют из года в год свое место в той или иной группе учреждений. Например, при формировании трех групп учреждений (I группа: до 5% отсева, II группа: от 5 до 10% отсева, III группа: от 10 до 15% отсева) их состав в анализируемый период из года в год менялся. В 2016 году в I группу входило 25 из 49 анализируемых учреждений СПО, в 2017 году в нее входило уже 29 учреждений, в 2018 (по состоянию за девять месяцев) — 31. С остальными группами ситуация аналогичная как по составу, так и по числу учреждений.

Таким образом, можно сделать вывод, что в условиях высокого разброса значений показателей процента выбытия (отсева) как между учреждениями, так и по одному учреждению в динамике целесообразно использовать вариант ежегодного расчета индивидуальных процентов выбытия, но не выше оптимального уровня, определенного методом ретроспективного анализа за как можно более длительный период. В случае когда разброс значений показателей процента выбытия (отсева) низкий, целесообразно применять единый процент выбытия (отсева) для всех учреждений (или для групп учреждений), реализующих одну и ту же услугу.

В ущерб нормативному методу

Определение показателей объема государственных (муниципальных) услуг напрямую влияет на величину субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, с одной стороны, и косвенно на размер базовых нормативов, с другой стороны. Причина влияния значений показателей объема

региональном и муниципальном уровнях зачастую отсутствуют документы, устанавливающие натуральные нормы потребления товаров и услуг, необходимые для оказания услуг в рамках выполнения госзадания. При этом важно, чтобы такие нормы не устанавливались индивидуально по конкретным государственным (муниципальным) учрежде-

ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ ПРИМЕНЯЕТСЯ МЕДИАННЫЙ МЕТОД И МЕТОД НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В УЩЕРБ НОРМАТИВНОМУ МЕТОДУ

на размер базовых нормативов в том, что в расчете нормативов учитывается такой параметр, как количество потребителей, получающих ту или иную услугу совместно. Например, наполняемость классов, групп в образовании, вместимость зрительных залов, численность экскурсионных групп в культуре и т. п. Совершенствование методологии определения нормативных затрат на оказание госуслуг является необходимым условием для повышения прозрачности планирования бюджета в части финансового обеспечения выполнения госзадания и экономической обоснованности базовых нормативов и применяемых к ним корректирующих коэффициентов.

Большинство субъектов РФ и муниципальных образований используют общий методологический подход при определении нормативных затрат, закрепленный в общих требованиях в соответствующей сфере⁴, без конкретизации применяемых методов при расчете базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним. Кроме того, на

такой практике приводит к массовому применению медианного метода и метода наиболее эффективного учреждения при определении нормативных затрат как основных в ущерб нормативному методу, который опирается на натуральные нормы, нормативы и стандарты. Это, в свою очередь, приводит к низкому уровню обоснования базовых нормативов и корректирующих коэффициентов.

За многолетнюю региональную и муниципальную практику применения при определении субсидии на финансовое обеспечение выполнения госзадания базовых нормативов затрат, отраслевых и территориальных корректирующих коэффициентов в отраслях социальной сферы уже были реализованы меры по повышению эффективности бюджетных расходов через использование механизма нормативного финансирования, и по факту уровень финансового обеспечения является оптимальным. Но при этом из года в год

⁴ Например, приказ Минобрнауки России от 22 сентября 2015 года № 1040 «Об утверждении общих требований... в сфере образования, науки и молодежной политики...», приказ Минкультуры России от 9 июня 2015 года № 1762 «Об утверждении общих требований... в сфере культуры, кинематографии, архивного дела...», приказ Минспорта России от 22 мая 2015 года № 550 «Об утверждении общих требований... в сфере физической культуры и спорта», приказ Минтруда России от 13 июля 2015 года № 445н «Об утверждении общих требований... в сфере социальной защиты населения...».

⁵ Пример таких натуральных норм в том или ином объеме можно обнаружить в таких документах, как постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 25 мая 2006 года № 218 «О нормативных расходах на содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, физической культуры и спорта, получающих финансирование из государственного бюджета Республики Саха (Якутия)», распоряжение Министерства образования Московской области от 14 декабря 2015 года № 28 «Об утверждении норм потребления товаров и услуг, необходимых для оказания государственных услуг (выполнения работ) государственными образовательными организациями Московской области, подведомственными Министерству образования Московской области».

у органов власти возникают трудности в обосновании бюджетных расходов на выполнение госзадания в силу имеющегося сильного перекаса методов расчета в сторону применения усреднения (медианный метод) или минимизации затрат (метод наиболее эффективного учреждения). Таким образом, субъекты РФ и муниципальные образо-

Установить правовым актом

Для использования натуральных норм и нормативов при расчете нормативных затрат необходимо с учетом региональных и местных особенностей такие нормы установить правовым актом. Эта мера позволит повысить прозрачность определения нормативных затрат при соблюдении определенных условий:

- документ должен соответствовать действующему законодательству.

При соблюдении перечисленных условий разработанный документ будет являться четким обоснованием планируемых нормативных затрат в части применяемых норм и нормативов.

Взаимодействие участников

Завершающим штрихом в комплексных мероприятиях по совершенствованию механизмов финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания является подготовка регламента взаимодействия участников в процессе планирования бюджета в части вопросов финансового обеспечения выполнения задания. Регламент, содержащий четкий перечень мероприятий, ответственных за их реализацию и сроки, позволит поддерживать непрерывную цепочку эффективного взаимодействия участников планирования бюджета. Это приведет к исключению размывания ответственности, затягивания и срыва сроков.

Можно выделить следующие основные направления взаимодействия участников в процессе планирования бюджета в части вопросов финансового обеспечения выполнения госзадания:

- расчет показателей объема госуслуг;
- ежегодная актуализация величин базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов;
- формирование и утверждение госзаданий;
- расчет объемов субсидий на финансовое обеспечение выполнения госзадания, подписание соглашений об их предоставлении;
- корректировка показателей объема текущего года и уточнение величин субсидий на финансовое обеспечение выполнения госзадания.

Таким образом, еще раз подчеркнем, что только при реализации всех перечисленных задач в комплексе будут достигнуты цели повышения эффективности и прозрачности бюджетных расходов при финансовом обеспечении выполнения государственного (муниципального) задания. Параллельно возрастет эффективность трудозатрат и временных ресурсов.

СУБЪЕКТЫ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ ОСНОВНОЙ ЗАДАЧЕЙ ДЛЯ СЕБЯ ВИДЯТ СОХРАНЕНИЕ ОБЩЕГО УРОВНЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСЗАДАНИЯ

вания основной задачей для себя в настоящее время видят сохранение общего уровня финансового обеспечения выполнения госзадания при обосновании нормативных затрат с учетом стандартов, норм и нормативов.

Основной проблемой здесь является завышение в структуре нормативных затрат фонда оплаты труда при отсутствии установленных натуральных норм и нормативов. Такой перекас приводит в дальнейшем к следующим проблемам:

- при регулярной индексации оплаты труда норматив растет быстро, что может привести к росту стоимости платных услуг и сокращению внебюджетных поступлений;

- при редкой индексации оплаты труда учреждениям может не хватать средств, так как занимающие малую долю в нормативных затратах средства на материально-техническое обеспечение и коммунальные услуги даже при регулярной индексации будут давать низкий прирост к величине норматива, в то время как реальные затраты обычно выше.

Экономически обоснованный норматив с применением стандартов, норм и нормативов фактически приведет к оптимальной структуре нормативных затрат. Это, в свою очередь, облегчит ежегодную процедуру актуализации величин базовых нормативов и корректирующих коэффициентов как в плане учета меняющихся норм и стандартов, так и в случае проведения индексации отдельных статей расходов.

- для удобства поиска соответствующей нормы важно разработать единый документ. Он может как быть самостоятельным, так и являться приложением к действующему (например, приложение к Порядку определения нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ), применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания);

- документ должен охватывать все направления, которые необходимы для расчета норматива, чтобы была возможность обоснования всех затрат. В случае использования норм международной, федеральной, региональной или местной практики эти значения будут утверждены собственным документом соответствующего органа власти;

- документ должен устанавливать понятные нормы для их дальнейшего использования в расчетах. Не должно быть норм вида «Норма расхода на содержание движимого имущества — одна услуга в год на один объект»⁶, когда нет ясности в том, что это за услуга, сколько она может стоить, сколько объектов может быть у организации и т. д.;

⁶ Подобные нормы, например, есть в распоряжении Министерства образования Московской области от 14 декабря 2015 года № 28 «Об утверждении норм потребления товаров и услуг, необходимых для оказания государственных услуг (выполнения работ) государственными образовательными организациями Московской области, подведомственными Министерству образования Московской области».