



DOI 10.15826/umj.2016.104.023

М. Ю. Алашкевич, А. В. Зарубин, М. В. Меркулов, В. В. Гришкин

РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Новые возможности в управлении государственными учреждениями открылись в связи с принятием в 2010 г. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – 83-ФЗ), который вступил в силу с января 2012 г. 83-ФЗ называли законом, заложившим основу бюджетной реформы или реформы бюджетных учреждений. В декабре 2012 г. принят новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее – 273-ФЗ), которым декларируется существенная автономия образовательных организаций, и в первую очередь вузов.

Произошло существенное изменение и совершенствование нормативно-правовой базы в части управления образовательными организациями и финансового обеспечения их деятельности. До принятия 83-ФЗ и 273-ФЗ реализовывалось традиционное распоряжение финансами в образовательных учреждениях, направленное преимущественно на расходование бюджетных средств, а доходы от приносящей доход деятельности воспринимались как необязательная, хотя временами и вполне существенная «добавка». Вузами доходы от платной деятельности никогда не воспринимались как часть плановых доходов, сопоставимых с затратами на оказание услуг, за которые эти доходы получены, что определенно не коррелирует с понятием полноценного финансового менеджмента, представляющим собой полноформатный процесс управления денежными потоками.

Однако реальная практика финансовой деятельности вузов такова, что доходная часть

бюджета формируется из различных источников, а способы расходования средств регламентируются не сметой или структурой норматива, лежащего в основе расчета как субсидии на выполнение государственное задание, так и стоимости платной образовательной услуги, а планом финансово-хозяйственной деятельности, который предполагает существенную самостоятельность вуза в распоряжении ресурсами.

Столь существенная трансформация сектора высшего образования не оставляет иных вариантов, кроме внедрения принципов финансового менеджмента в управление вузами, а в отдельных случаях уже не просто появления инструментов и механизмов финансового менеджмента, но и их развитие.

Необходимость разработки эффективных инструментов управления финансовой деятельностью организации становится очевидной и является обязательным условием существования учреждения с учетом отдельных негативных факторов сегодняшнего положения вузов. Это и обременение лишней инфраструктурой, которая перестала быть источником дохода, а стала генерировать дополнительные затраты, не покрываемые из бюджета; и необходимость одновременного выполнения социальной функции, которая влечет непопулярность, а иногда и невозможность увольнения персонала в связи с требованиями по оптимизации, и рыночной функции – учредитель и коллектив требует от руководства вузов быть конкурентоспособной организацией с высокими зарплатами и достойными условиями работы; и сокращение возможностей для вуза по привлечению внебюджетного финансирования, связанное как с общим замедлением роста экономики,

так и сворачиванием образовательных и научных программ со стороны крупных предприятий.

В таких условиях не все управленческие команды вузов и иных федеральных образовательных учреждений смогли в полной мере «перестроиться» и в рамках законодательно установленной автономии взять на себя ответственность за развитие своих учреждений. При этом очевидно, что даже те руководители, которые не готовы самостоятельно отказаться от прежних методов работы, вынуждены принять ситуацию, поскольку изменилась их роль и роль учредителя. Ответственность за принятие управленческих решений, в том числе за качественный финансовый менеджмент учреждений как самостоятельных хозяйствующих единиц теперь лежит на плечах руководства университетов, а учредитель лишь формирует условия для обеспечения их деятельности, не неся субсидиарной ответственности за решения руководства вузов. Ключевое изменение, которое принес 83-ФЗ, пока не до конца осмысленное управленческими командами вузов – бюджетное или автономное учреждение действует на рынке от собственного имени, а не от имени государства. Это изменение требует коренной трансформации управленческих механизмов, и в первую очередь механизмов финансового менеджмента вузов.

В настоящее время для образовательных учреждений высшего образования переход на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на основе единых нормативов затрат по специальностям (направлениям подготовки) означает введение совершенно новой финансовой «системы координат». В рамках этой системы происходят изменения как во взаимоотношениях с учредителем (Минобрнауки России), так и в управлении финансами в самих вузах. Так, руководству вузов, являющихся бюджетными учреждениями делегировано право утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности (руководители автономных учреждений наделены таким правом в соответствии с законом 174-ФЗ), право установления стоимости платных услуг, которые формируют базу поступлений от приносящей доход деятельности большинства вузов, также является полномочием руководства университетов.

В новых условиях государство в лице органа власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя, не должно финансировать управленческие огрехи руководителей учреждений. Тем более что законодательство Российской Федерации еще с 2010 г. содержит норму о том, что учредитель не несет субсидиарной ответственности по обязательствам государственных

учреждений, а само учреждение (бюджетное или автономное) действует на рынке не от имени государства, как это было до 2012 г., а от собственного имени, неся ответственность за принимаемые решения. Вместе с тем законодательно определены и основные инструменты влияния учредителя на руководство государственных учреждений, не справляющихся со своими задачами. Это и ответственность руководителя за факты просроченной кредиторской задолженности, и за соблюдение порядка осуществления закупок (в автономных учреждениях такой порядок и утверждается руководителем). В этой связи функция учредителя фактически также значительно меняется: до 2012 г. – ручное управление каждым учреждением, с 2012 г. – мониторинг, анализ состояния, формирование единых экономических нормативов и правовых условий для индивидуального развития в условиях равных возможностей.

Ранее роль учредителя была избыточной в классическом понимании функций учредителя и характеризовалась не только индивидуальным, зачастую несправедливым подходом к распределению ресурсов между учреждениями, но и неэффективным ручным управлением самими учреждениями. Это была распределительная система с незадаанными критериями распределения ресурсов, за исключением критерия сложившегося имущественного комплекса и штатного расписания, и зачастую критерия товарищеских отношений представителя учредителя, ответственного за распределение средств и ректора вуза. По сути, всю полноту ответственности, в том числе и финансовой, нес учредитель, а фактически управлял вузом ректор, поскольку учредитель не мог погрузиться во все детали менеджмента учреждения.

Новая функция учредителя за короткий промежуток времени значительно трансформировалась, операционный менеджмент в отношении конкретных учреждений уступил место функциям мониторинга, системного анализа и формирования нормативно-правового поля, включая единые прозрачные принципы финансового обеспечения, для самостоятельной и автономной работы всех учреждений в равных условиях, плюс обеспечение возможности реально конкурировать за государственное задание.

Обусловленной бюджетной реформой рост самостоятельности и ответственности учреждений ни в коей мере не снизил ответственность учредителя за развитие подведомственных организаций и контроль за их деятельностью. Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство укажут учредителю на избыток денег

в системе в случае выявления необоснованно высоких остатков на счетах учреждений или существенного превышения учреждениями показателей дорожных карт по повышению оплаты труда профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников. Или другой пример: если в бухгалтерской отчетности учреждениями будет допущено появление «свободных (необоснованных) остатков», неокрашенных как расходы будущих периодов, резервы предстоящих расходов или «законтрактованные средства», контрольно-надзорные органы и Минфин России укажут учредителю, что его подведомственным учреждениям деньги не нужны.

Все это порождает риски сокращения расходов на финансирование отрасли в целом, т. е. риски сокращения финансирования даже тех учреждений, которые не допускают некачественного менеджмента, и, конечно, снижения возможностей учредителя в реализации государственной политики.

В рамках подобной смены функций учредителя важно на первом этапе выявить и проанализировать основные пробелы в финансовом менеджменте образовательных учреждений, чтобы выработать эффективные инструменты повышения его качества без вмешательства во внутренние процессы вуза, соблюдая принцип его автономии.

Каковы же функции учреждения в данном контексте? Правильное планирование ресурсов в привязке к целям деятельности организации – это фундамент ее эффективной деятельности. Важно обеспечить планирование основных финансовых показателей учреждением еще до начала очередного финансового года. Утверждение плана финансово-хозяйственной деятельности не должно быть формальным процессом. В соответствии с приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изменениями и дополнениями) и приказом Минобрнауки России от 16 июня 2016 г. № 717 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации» проект плана ФХД на очередной финансовый год формируется и размещается в информационных системах до 30 декабря текущего финансового года, а окончательно утверждается с учетом доведенных учредителем объемов субсидии до 1 февраля соответствующего финансового года.

К другим основным проблемам планирования следует отнести завышение показателей поступлений от приносящей доход деятельности для обеспечения «технической сбалансированности» ПФХД, нарушение порядка применения бюджетной классификации и последующее искажение бухгалтерской отчетности и др.

Низкое качество планирования может привести как к дефициту ресурсов на реализацию основных видов деятельности вуза, так и к необоснованным остаткам средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, средств от приносящей доход деятельности и субсидий на иные цели на конец финансового года. При этом ПФХД часто формируется «от достигнутого», без учета изменений условий осуществления деятельности, в том числе снижения вероятности роста поступлений в связи с экономической конъюнктурой или объективных факторов, влияющих на рост (падение) объема выплат учреждения, таких как необходимость роста заработной платы ППС или мероприятия по энергоэффективности, следствием которых должно стать снижение коммунальных расходов.

Еще одним фактором, влияющим на качество финансового менеджмента, является гибкость принятия управленческих решений на основе анализа финансовых показателей. Так, при планируемом сокращении объемов государственного задания неминуемо снижается объем поступлений, в том числе в связи с падением размера субсидии на выполнение государственного задания. Известно об этом, как правило, уже в апреле года, предшествующего очередному финансовому году, во время подведения итогов конкурса по распределению контрольных цифр приема (КЦП), уточняется контингент после приемной кампании в июне и в рамках подготовки статистической отчетности о среднегодовом контингенте в октябре. Таким образом, еще за три месяца до начала финансового года учреждения могут проводить мероприятия по оптимизации численности работников и планировать иные меры по сокращению расходов или росту поступлений от приносящей доход деятельности. Эффективность деятельности учреждения в значительной мере зависит от объективного, подробного и точного анализа финансовых показателей и своевременных управленческих решений руководителя на основе проведенного анализа, в том числе качественного планирования.

Логика совершенствования законодательства об оказании государственных (муниципальных) услуг предполагает повышение эффективности

работы организаций государственного сектора экономики до уровня не ниже, чем у коммерческих компаний. Аналитический инструментарий должен быть как на уровне учредителя, так и на уровне учреждений. Формирование собственной аналитики на институциональном уровне, развитие системных инструментов экономического анализа эффективности деятельности учреждений Минобрнауки России позволило учредителю в текущем году провести апробацию и подготовить к внедрению инструменты анализа рисков дефицита средств и платежеспособности учреждений, подведомственных Министерству на основе принципа открытости и прозрачности.

Использование аналитического потенциала бухгалтерской отчетности учреждений позволило сформировать универсальные механизмы мониторинга финансового состояния учреждений, учитывающие как данные официальной отчетности, так и оперативную информацию из аналитической компоненты комплексной системы управления финансами Минобрнауки России (АК КСУФ). В развитие данного аналитического инструментария предполагается организация постоянного мониторинга учреждений для выявления существующих проблем и разработка мероприятий по оптимизации их деятельности, что в перспективе положительно скажется на финансовом состоянии учреждений, подведомственных Минобрнауки России, и эффективности работы системы образования.

Качество финансового менеджмента учреждений в том числе предполагает повышение эффективности управления предоставлением платных образовательных услуг. Основной задачей учреждения наряду с повышением качества реализации платных образовательных услуг является формирование эффективной системы управления их стоимостью. С 2010 г. Министерством образования и науки разработаны и утверждены нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок оказания платных образовательных услуг (Приказ Минобрнауки № 1898), причем в течение последних пяти лет порядок изменялся несколько раз, всякий раз детализируя общую норму, установленную Федеральным законом «О некоммерческих организациях», в соответствии с которой учреждение вправе оказывать за плату услуги, аналогичные включенным в государственное задание, лишь на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Причем норма указанного порядка о стоимости платной образовательной услуги преобразовывалась трижды, был пройден путь от частичной

либерализации установленной законодательно нормы до буквального соблюдения положения закона о том, что стоимость платной услуги не может быть ниже нормативных затрат на ее оказание в рамках государственного задания с учетом повышающих коэффициентов. Такое ужесточение позиции учредителя связано с низким качеством финансового менеджмента в значительном количестве учреждений. Как оказалось, финансисты и руководство многих вузов не готовы управлять доходами, выстраивая грамотную маркетинговую стратегию и формируя конкурентоспособную услугу с адекватной «ценой». Ведь именно учреждение, а не учредитель устанавливает стоимость оказания платной услуги в сфере высшего образования.

Получив в порядке, установленном Минобрнауки России «мягкую» норму о возможности установления стоимости не ниже базового норматива, многие, в том числе ведущие вузы, тут же снизили стоимость услуг, обрушив ее на 20–30% а иногда и на 50% от нормативных затрат, учитывающих региональные коэффициенты. В большинстве подобных случаев размер платы ниже себестоимости ее оказания. Очевидно, в таких случаях необходимо восполнять дефицит поступлений за счет других источников, а именно доходов, получаемых вузом от выполнения государственного задания или выполнения контрактов и договоров на выполнение научных или иных работ.

Практика показала, что большинство вузов, установивших стоимость платной услуги ниже нормативных затрат на оказание аналогичных услуг в рамках государственного задания, в течение года показывают слабые и нестабильные финансовые результаты, не имеют средств на развитие и, как правило, хотя бы один раз в течение года обращаются к учредителю с запросом на дополнительные средства из федерального бюджета. В отсутствие системы повышения качества финансового менеджмента, необъективная и некорректная оценка вузом реальных затрат, связанных с реализацией образовательной программы, зачастую приводит к занижению стоимости платной услуги по ее реализации, а как следствие – к разбалансировке плана финансово-хозяйственной деятельности, нехватке средств на выполнение приоритетных направлений деятельности, в том числе на развитие материально-технической базы, обеспечение социальных гарантий работникам (включая повышение средней заработной платы в соответствии с планом мероприятий (дорожной картой) «Изменения в отраслях социальной сферы,

направленные на повышение эффективности образования и науки»), формированию непрофильных и необоснованных расходов и общему дефициту бюджета вуза. Важно, чтобы установление стоимости платной образовательной услуги производилось с учетом реальных затрат на ее оказание, что требует от учреждений высокой точности управленческого учета и внедрения в финансовую модель принципов управления себестоимостью.

Таким образом, учредитель должен иметь широкий перечень инструментов воздействия на качество финансового менеджмента учреждений.

Для этого, во-первых, учредитель должен обладать всей необходимой информацией о текущем состоянии качества финансового менеджмента учреждений. Данная информация должна обновляться ежедневно, что позволит учредителю предупредить возникновение неблагоприятных последствий некачественного менеджмента учреждений, а не работать на устранение уже имеющихся проблем.

Современные информационные системы позволяют обеспечивать ежедневное обновление данных о финансовом состоянии учреждений. Кроме того, они позволяют обеспечивать выгрузку информации об учреждениях в таком формате, который избавлял бы учредителя от необходимости анализа значительных массивов данных, требующих времени на их обработку. Иллюстрацией такой формы выгрузки данных являются, например, так называемые паспорта учреждений, содержащие не только сведения об объемах их финансирования, но и информацию о допущенных учреждениями финансовых нарушениях, ухудшении или улучшении их показателей менеджмента и степени выполнения ими требований дорожных карт в заданный период времени.

Важно, чтобы аналогичная информация была и в распоряжении тех, от кого в первую очередь зависит качество финансового менеджмента учреждений – их руководителей и сотрудников.

Во-вторых, учредитель должен задавать учреждениям стандарты качества финансового менеджмента. Речь идет о таргетировании определенных параметров менеджмента, которые учреждения должны достигнуть.

Таргетирование может быть точечным или системным. Точечное таргетирование означает установление учредителем ориентиров по отдельным значимым показателям финансового менеджмента. Например, учредитель может попросить учреждения не допускать образование остатков по субсидиям на выплату стипендий или не опускаться ниже заданных параметров дорожной

карты по повышению оплаты труда научным сотрудникам.

Инструментом системного таргетирования является проведение оценки качества финансового менеджмента учреждений на основе установленных показателей. Разумеется, оценка качества финансового менеджмента учреждений здесь не самоцель. Целью является определение учредителем исчерпывающего набора объективных показателей финансового менеджмента, которые учреждения должны обеспечить и недостижение которых прямо или косвенно негативно влияет на оказание учреждениями государственных (муниципальных) услуг.

В-третьих, учредитель должен создавать стимулы для обеспечения высоких значений качества финансового менеджмента учреждений.

Таким стимулом являются санкции, применяемые учредителем в отношении учреждений, не достигнувших необходимых значений качества менеджмента. Это может быть, например, сокращение учреждению объемов субсидий на иные цели в случае затягивания учреждением проведения закупочных процедур по приоритетным расходам, профинансированным учредителем (приобретение основных средств, капитальный ремонт и др.). Санкцией является также недопуск учреждений с плохим качеством финансового менеджмента к участию в конкурсном распределении средств отдельных субсидий на иные цели.

Но вместе с тем стимулами являются и меры финансового поощрения, например за достижения высоких значений показателей качества финансового менеджмента учреждений.

Наконец, в-четвертых, учредителем должен осуществляться контроль и аудит финансово-хозяйственной деятельности учреждений. Указанные контроль и аудит должны предусматривать не только оценку финансового менеджмента, но и проверку соблюдения учреждениями требований законодательства, несоблюдение которого чаще всего и приводит к снижению качества менеджмента учреждений. Целью учредителя в данном случае будет снижение количества и объемов выявленных в ходе проверок нарушений при увеличении качества финансового менеджмента учреждений и не снижении качества самих проверок.

Реализация указанных инструментов создаст необходимые и достаточные условия для обеспечения высоких значений качества финансового менеджмента учреждений.

Министерством проводится большая работа в направлении повышения эффективности работы

учреждений и развитии компетенций управленческих команд: уже второй год в различных городах страны проводятся семинары совещания по наиболее актуальным вопросам управления финансами и соблюдения финансовой дисциплины, разрабатываются методические рекомендации по построению системы планирования и бюджетирования в вузе, внедряются новые информационно-аналитические сервисы. Большие усилия предпринимаются в оптимизации и построении действенной системы внутреннего финансового контроля в учреждениях, которая призвана обеспечить руководителей полной информацией обо всех допущенных нарушениях и организовать работу по их устранению и предотвращению в будущем. На текущий год запланирован старт полномасштабному повышению квалификации руководителей учреждений и работников финансовых служб на базе семи уполномоченных центров, которые будут производить обучение на основе единых программ и стандартов. С сентября 2016 г. заработала единая служба методической и технической поддержки, призванная обеспечить все учреждения, подведомственные Минобрнауки России, возможностью получения оперативных ответов по наиболее сложным и актуальным вопросам управления финансами, обмен опытом и распространение лучших практик планирования и управленческого учета.

В 2016 г. Министерством запущен проект по формированию рейтинга эффективности финансового менеджмента подведомственных учреждений. С учетом практики пилотной апробации отдельных направлений анализа и возможностей по оперативному получению данных рейтинг формируется на основе следующих групп показателей:

– показатели качества планирования, отражающие точность прогнозирования поступлений и выплат на очередной финансовый год, оперативность внесения изменений в план финансово-хозяйственной деятельности;

– показатели финансовой устойчивости, отражающие работу учреждения по увеличению источников финансирования расходов, в том числе за счет средств от приносящей доход деятельности;

– стратегические показатели, характеризующие использование финансовых ресурсов на достижение целей учреждения и повышение его конкурентоспособности, в том числе на доведение

средней заработной платы отдельных категорий до целевых значений в соответствии с указами президента.

Для системы образования данный проект – это возможность получения руководителями учреждений независимой оценки качества управления финансами и использования ресурсов для достижения целей и задач организации. Ключевым элементом оценки качества финансового менеджмента выступает паспорт учреждения, в котором отражаются наиболее значимые показатели эффективности управления финансами и учреждением в целом с учетом индикаторов финансовой устойчивости и платежеспособности. Системный подход к реализации данных механизмов предполагает также финансовую поддержку наиболее эффективных учреждений и участие Минобрнауки России в финансировании проектов по повышению качества финансового менеджмента с возможностью последующей трансляции положительного опыта на подведомственные учреждения. В 2016 г. 25 наиболее эффективных учреждений получили дополнительные средства на разработку и внедрение новых инструментов планирования, прогнозирования и управления финансами, а также реализацию комплексных программ автоматизации данных процессов.

Соблюдение сроков предоставления отчетности и обеспечение ее достоверности, качественное и в полном объеме выполнение государственного задания, исполнение законодательства в сфере оказания платных образовательных услуг, качество управления финансами вуза – все это персональная ответственность ректоров. Все большее значение приобретает эффективное управление финансово-хозяйственной деятельностью и своевременное принятие управленческих решений, направленных на снижение влияния негативных факторов внешней среды на учреждение. Министерство со своей стороны продолжит проводить работу по развитию управленческих команд вузов, проводя семинары совещания, формируя центры повышения квалификации в области управления финансами, расширяя методическую поддержку учреждений и распространяя лучшие практики финансового менеджмента.

Реализация вышеуказанных мер должна обеспечить системный рост качества финансового менеджмента образовательных учреждений и, как следствие, повышение эффективности их деятельности в сферах образования и науки.