

Особенности финансовой деятельности автономных учреждений

24 сентября
2014



Автор статьи:

Левинсон Наталья Лазаревна,

вице-губернатор, заместитель председателя Правительства
Оренбургской области, г. Оренбург

office07@mail.orb.ru

Levinson N.L.,

Vice-Governor, Deputy Chairman of the Government of the Orenburg
region

Features of financial autonomous institutions

Расширение сети автономных учреждений призвано обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств, коммерциализации услуг, расширения возможности использования высококвалифицированных управленческих кадров, внедрения новой техники и технологий, в том числе и управленческих, повышения качества обслуживания потребителей. Рассмотрены вопросы организации финансовой работы автономных учреждений с использованием современного инструментария финансового менеджмента.

Expansion of the network autonomous institutions designed to ensure the reduction of load on the budget by attracting private funds, commercialization of services, increasing the possibility of using highly qualified management personnel, introduction of new techniques and technologies, including management, improvement the quality of customer service. The authors discussed the organization of autonomous financial institutions using the modern tools of financial management.

Keywords: financial management of autonomous institutions.

Ключевые слова: управление финансами автономных учреждений.

Автономное учреждение представляет собой новый тип учреждений, введенный в экономическую практику в соответствии с Федеральным законом от 3 марта 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее Федеральный закон № 174-ФЗ). Оно, как и бюджетное учреждение, на практике остается государственным или муниципальным, поскольку его форма собственности не изменяется. В то же время автономное учреждение не финансируется по смете доходов и расходов, как бюджетное, а получает задание учредителя и осуществляет свою деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ) за счет субсидий и иных источников, не запрещенных законом (см. п. 4 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Расширение сети автономных учреждений в России способно обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств, коммерциализации услуг, расширения возможности привлечения высококвалифицированных управленческих кадров, внедрения новой техники и технологий, в том числе управленческих, повышения качества обслуживания потребителей. Успешная реализация проектов, связанных с созданием автономных учреждений, зависит от целого ряда факторов и условий, надежности участников, особенностей среды, в которой эти проекты осуществляются. В связи с этим особую актуальность приобретает оценка возможных рисков реализации проектов, связанных с переводом муниципальных учреждений в автономные.

Вступление Оренбургской области в процесс создания автономных учреждений началось в 2006 году с принятием программы «Реформирование муниципальных финансов г. Орска на 2006–2008 годы» [6]. Процесс перевода ряда бюджетных учреждений города Орска (несколько детских дошкольных образовательных учреждений) проходил максимально открыто. Вся информация, интересующая общественность, размещалась на официальном сайте администрации города и публиковалась в средствах массовой информации. Нормативные акты, связанные с вопросом перевода бюджетных учреждений в автономные, проходили обязательную независимую экспертизу в Общественной палате города Орска.

Решением городского Совета был утвержден механизм перевода бюджетных учреждений в автономную форму и установлены следующие критерии по отбору учреждений для проведения эксперимента:

- высокая доля доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- наличие предложений об оказании аналогичных социальных услуг со стороны населения;
- уровень востребованности социальных услуг со стороны населения, в положительной динамике за последние три года;
- риск возникновения нежелательных последствий перевода конкретных бюджетных учреждений в автономную форму.

Учитывая специфику деятельности создаваемых автономных учреждений, целесообразно было еще на стадии принятия решения (октябрь 2006 года) оценить риски (проектные, систематические, форс-мажорные) с использованием элементов качественного анализа и разработать мероприятия, направленные на своевременное выявление, оценку, предупреждение и контроль событий случайного и непредсказуемого характера.

Для проведения анализа была сформирована экспертная группа, состоящая из специалистов администрации муниципального образования г. Орска, а также руководителей муниципальных учреждений, которые предполагалось переводить в новую форму.

При этом, учитывая новизну и недостаточную четкость российского законодательства в вопросах преобразования бюджетных учреждений в автономные (на момент проведения экспертизы), было принято решение для определения величины возможного риска (R) использовать следующее соотношение

$$R = 0,2R_1 + 0,7R_2 + 0,1R_3,$$

где R_1 – проектные риски (новизна проекта, финансовый риск, рыночная позиция проекта); R_2 – систематические риски (возможные социально-экономические последствия его создания, доступность такого учреждения для населения, качество выполняемых им работ, оказываемых им услуг), R_3 – форс-мажорные риски.

Каждый эксперт работал отдельно на основе предоставленного ему перечня возможных оценок (от 10 до 100 баллов) по факторам, определяющим рассматриваемые риски..

Одним из наиболее важных вопросов явилась разработка уровня финансовых затрат и расходов на содержание имущества автономных учреждений, для которых были просчитаны и утверждены размеры базовых нормативов, а также предложена система поправочных коэффициентов, в зависимости от категории учреждения, на основании которых автономным учреждениям и были установлены муниципальные задания и определен размер их финансового обеспечения. В каждом автономном учреждении был создан наблюдательный совет, в состав которого вошли депутаты городского Совета, представители управления образования г. Орска, представитель комитета по управлению имуществом города, начальник юридического управления администрации города, работники самих автономных учреждений, председатель профсоюзной организации работников образования и науки г. Орска, представители общественности города.

Дальнейшее снижение рисков перевода бюджетных организаций в автономные обеспечивалось подбором компетентного руководства и организацией современной системы финансовой деятельности, включающей в себя планирование, учет, отчет и контроль движения финансовых ресурсов. Вновь созданным автономным учреждениям администрация г. Орска в настоящее время оказывает постоянную методическую помощь.

Финансовая работа автономного учреждения представляет собой деятельность по своевременному и полному обеспечению учреждения финансовыми ресурсами: как для выполнения обязательств перед учредителем, так и для удовлетворения текущих нужд и осуществления инвестиционной деятельности.

Планирование финансовой деятельности предполагает обязательность составления плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения на основе подушевого финансирования со стороны учредителя и плана предоставления услуг на коммерческой основе. План финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения содержит три части: вступительные положения; планируемые показатели деятельности в натуральном и стоимостном выражении; доходные статьи, отражающие целевое и нецелевое финансирование, а также расходные статьи в соответствии с выполняемыми заданиями.

Финансовое обеспечение со стороны муниципальных органов управления заключается не только в выделении субсидий на возмещение нормативных затрат в связи с оказанными в рамках задания услугами, но и субсидий на содержание имущества. Финансовому обеспечению подлежит движимое и недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением учредителем либо приобретенное за счет средств, выделенных учредителем. В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, если имущество сдается автономным учреждением в аренду, то его содержание финансируется за счет доходов, получаемых по договору аренды. В результате

финансовые отношения выстраиваются в соответствии с принятым бюджетом доходов и расходов автономного учреждения, а финансовые потоки формируются на основании бюджета движения денежных средств и направлены на поддержание достаточного уровня его ликвидности.

В целях обеспечения финансовой стабильности работы автономного учреждения осуществляется ежегодная разработка трехлетнего финансового плана, что позволяет обеспечивать соблюдения принципа сквозного финансового планирования. Финансовый план на первый год из трех плановых лет рассматривается как годовой финансовый план. В процессе ежегодного трехлетнего финансового планирования осуществляется корректировка плановых показателей на второй и третий годы предыдущего плана.

Оперативное управление финансами автономного учреждения предполагает формирование оперативного бюджета доходов и расходов, а четкое соблюдение графика движения денежных средств (организация финансовых потоков) обеспечивается в соответствии с утвержденным платежным календарем.

Функция анализа и контроля в части организации финансовых отношений в рамках автономного учреждения предполагает использование таких категорий финансового менеджмента, как рентабельность, операционный и финансовый рычаг, а в части организации финансовых потоков – мониторинг показателей ликвидности и платежеспособности. Для автономных учреждений, которые в принципе не являются коммерческими, целесообразно использовать показатель добавленной стоимости (*EVA*), положительное значение величины которого отражает возможность учреждения не только выплачивать заработную плату своим сотрудникам и амортизировать собственное (не муниципальное имущество), но и оплачивать привлечение заемных денежных средств, необходимых для развития уставной деятельности.

Включение автономных учреждений в число организаций, имеющих право пользоваться заемными источниками, ставит перед ними задачу управления финансовыми потоками на основе расчета реальной стоимости денег. Поскольку привлеченными средствами могут являться не только кредиты, но и задолженность по расчетам с контрагентами, предоставляя отсрочки своим клиентам, автономное учреждение должно принимать ценовую политику своих услуг с учетом платности денежных ресурсов, используя, например, ставку рефинансирования, установленную Центральным банком.

Использование автономными учреждениями заемных источников финансирования приводит к появлению эффекта финансового рычага. При этом особенность заключается в том, что собственник не заинтересован в повышении рентабельности собственного капитала, потому что не имеет права на доходы от коммерческой деятельности. В определенной степени можно говорить о том, что привлечение кредитов не способствует достижению основной цели автономного учреждения, поскольку доходы идут в распоряжение самого автономного учреждения, а риски могут негативно сказаться на исполнении задания учредителя [4]. Безусловно, с приведенным мнением можно согласиться, но, в целом, предоставление возможности автономным учреждениям самостоятельно распоряжаться денежными средствами, в том числе заемными, является неоспоримым их преимуществом в части расширения хозяйственной самостоятельности.

Несколько иначе обстоит дело с другим, не менее известным финансовым инструментом, – эффектом операционного рычага, который проявляется из-за наличия в структуре себестоимости оказываемых услуг постоянных и переменных расходов. Поскольку учредитель берет на себя бремя содержания переданного в распоряжение автономного учреждения имущества, нагрузка постоянных расходов на коммерческую деятельность невелика. Автономное учреждение имеет возможность на существующих площадях (мощностях) оказывать платные услуги, практически не имея в структуре себестоимости постоянных затрат. Указанное положение свидетельствует о том, что автономное учреждение получает неоспоримые выгоды по сравнению с коммерческой организацией, в том числе в части страхования риска получения убытка [4].

В целях повышения эффективности управляемости автономных учреждений может быть рекомендовано использование системы сбалансированных показателей [3]. Учитывая имеющуюся отечественную практику в части создания указанных систем для отдельных хозяйствующих субъектов [5], автономным учреждениям может быть рекомендовано небольшое количество показателей в рамках шести проекций (четыре традиционные, а также «Экология» и «Социальная ответственность»). При этом все необходимые расчеты несложно выполнять регулярно даже при слабом развитии информационной базы и отсутствии практического опыта у руководителя, отвечающего за состояние финансов.

На основании предложенной системы основных показателей деятельности автономного учреждения разрабатывается стратегическая карта учреждения, в которой по каждой из проекций определяются стратегические цели, ключевые показатели результативности и их ожидаемые конкретные значения.

Информация, полученная с помощью стратегических карт в системе сбалансированных показателей, может быть использована руководителем автономного учреждения для выработки управленческих решений на различных уровнях управления, администрацией муниципального образования – для принятия решений по ключевым

вопросам функционирования автономного учреждения, инвесторами – для формирования финансовых решений различного характера, в том числе благотворительного.

Рассматривая альтернативные источники финансирования автономного учреждения, представляется целесообразным обратить внимание на пожертвования в его пользу как некоммерческой организации [2]. Этот источник дохода имеет право на существование, и, возможно, работа с потенциальными жертвователями принесет учреждению свои результаты. Тем более что стимулом для развития данного направления является налоговое законодательство, предусматривающее ряд льгот для благотворителей, особенно физических лиц (пп. 1 п. 1 ст. 219 Налогового кодекса РФ). Для юридических лиц пожертвования оказываются менее выгодны, потому что производятся они за счет прибыли после уплаты налогов (в соответствии с п. 16 ст. 270 Налогового кодекса РФ), однако передача товаров некоммерческим организациям на осуществление уставной деятельности не облагается НДС в соответствии пп. 3 п. 3 ст. 39 Налогового кодекса РФ. И наконец, имеются льготы автономного учреждения как получателя пожертвований, которые заключаются в том, что с полученных средств не уплачивается налог на прибыль (пп. 1 п. 2 ст. 251 Налогового кодекса РФ).

Перспективную возможность получения доходов от благотворителей предоставляет Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Суть его заключается в том, что жертвователи направляют средства на формирование целевого капитала некоммерческой организации, затем сформированный капитал передается в доверительное управление профессиональной управляющей компании, а выгодоприобретатель (некоммерческая организация) по доверительному управлению получает регулярный доход. Несмотря на то что вышеназванный закон в части использования целевого капитала напрямую не распространяется на автономные учреждения, которые не имеют права являться собственниками целевого капитала, однако они могут быть получателями доходов от доверительного управления средствами целевого капитала. В этом случае жертвователь передает средства в целевой капитал некоммерческой организации (например, фонда) с указанием в качестве получателя доходов автономное учреждение. В итоге автономное учреждение может на протяжении ряда лет получать достаточно стабильный доход, который не будет облагаться налогом на прибыль в соответствии с пп. 15 п. 2 ст. 251 Налогового кодекса РФ.

Практический опыт Оренбургской области позволяет констатировать, что перевод бюджетного учреждения в автономную форму – это долгий и ответственный процесс, требующий не только тщательной подготовки на этапе принятия решения, но и применения в течение всего периода его функционирования современных инструментов финансового менеджмента, позволяющих обеспечить эффективность хозяйствования учреждений новой формы, призванных повысить объем и качество предоставляемых услуг, а также предоставить возможность сотрудникам получить навыки самостоятельной работы в условиях развивающихся рыночных отношений.

После перевода ряда дошкольных образовательных учреждений г. Орска в автономные учреждения значительно расширился перечень предлагаемых ими дополнительных услуг. За период работы в новых условиях замечаний со стороны заказчика, контролирующих органов, населения (родителей) не было. Согласно двум проведенным социологическим опросам [6], жители города, дети которых посещают учреждения, перешедшие в автономные, отметили значительное улучшение содержания детей в детских садах после того, как они получили самостоятельность.

По итогам эксперимента администрацией города были проведены семинар–совещание (декабрь 2007 года) и научно-практическая конференция «Опыт синхронного реформирования системы муниципального управления» (май 2008 года), которые привлекли внимание многих муниципальных образований Оренбургской области и других регионов России.

Список литературы

1. Федеральный закон от 3 марта 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ).
2. Габидуллина Э.В. Совершенствование механизма благотворительной деятельности в сфере образования (автономные образовательные учреждения) / Автореф. дис...к-та экон. наук. Уфа: ГОУВПО «Поволжский государственный университет сервиса» 2009. 24 с.
3. Калан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. М.: Олимп-бизнес, 2003. 327 с.
4. Орлова О.Е. Особенности финансовой работы автономных учреждений // Руководитель автономного учреждения. 2010. № 7.
5. Харитоновна Н.А., Харитоновна Е.Н. Моделирование комплексной системы показателей деятельности металлургического предприятия (брошюра) // Бюллетень НТИ «Черная металлургия», приложение по экономике. 2005. 56 с.
6. www.orsk-adm.ru (Дата обращения: 13.04.2011).