

Экспертная записка

Тема: Изменение качества бюджетных услуг при переводе бюджетных учреждений в муниципальные автономные учреждения.

Актуальность проблемы

В настоящее время в Пермском крае разворачивается процесс перевода ряда бюджетных учреждений в автономные учреждения. Предполагается, что отличительные характеристики новой формы учреждений, которые создают большую свободу хозяйственной деятельности, позволят повысить качество предоставляемых бюджетных услуг, а также лучше удовлетворять общественные потребности. На сегодняшний день в статус краевых автономных переведены несколько учреждений в социальной сфере, в сфере культуры. Активно этот процесс идет в сфере образования Перми – дошкольного и основного (три школы и лицей с нового учебного года (осени 2009) приобретают статус муниципальных автономных образовательных учреждений). Городским Департаментом образования разработан проект долгосрочной ведомственной программы «Создание в г. Перми сети автономных образовательных учреждений». В течение 2009 г. автономными планируют стать восемь детских садов (помимо уже существующих семи) и семь школ. Начинается процесс перехода и в дополнительном образовании: о намерениях стать автономными заявили три МОУДОД.

Однако, как показывает анализ материалов ряда СМИ, в том числе и электронных, а также изучение мнения участников Интернет-форумов, общество в целом настороженно относится к этому процессу. Зачастую изменение статуса учреждений расценивается как своеобразная «приватизация» муниципального имущества, которая, во-первых, приведет к снижению бюджетного финансирования данных отраслей, как следствие, к снижению объема и качества оказываемых бесплатных (или частично оплачиваемых) услуг, во-вторых, позволит руководству учреждений распродавать это имущество.

Цель анализа: выявление последствий перевода бюджетных учреждений в автономные в виде возникновения следующих рисков для потребителей услуг, оказываемых данными учреждениями:

- снижение доступности услуг, включая уменьшение объемов услуг и рост цен;
- снижение качества, в том числе в результате снижения квалификации персонала

Объект анализа: нормативные акты, регламентирующие деятельность автономных учреждений (АУ).

Анализируемые документы:

Об автономных учреждениях. Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ
Бюджетный кодекс РФ

О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ

Положение о формировании задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2006 г. №182

О проведении эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты. Постановление Администрации г. Перми от 30 июня 2006 г. N 1135

Порядок формирования, размещения и контроля исполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг. Утвержден Постановлением администрации города от 30.11.2007 N 502 (в ред. Постановлений Администрации г. Перми от 25.04.2008 N 318, от 24.06.2008 N 589)

Положение об изменении типа существующего муниципального учреждения города Перми. Утверждено Постановлением Администрации города Перми от 21 мая 2008 г. N 413

Положение об осуществлении функций и полномочий учредителя муниципального автономного учреждения города Перми. Утверждено Постановлением Администрации г. Перми от 22.01.08 №21

Порядок определения объема и предоставления из бюджета Пермского края субсидий автономным учреждениям. Утвержден постановлением Правительства Пермского края от 09.11.2007 № 256-п

О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения Пермского края. Постановление Правительства Пермского края от 17 августа 2007 года N 186-п

Форма предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. N 325 г.

Положение об изменении типа существующего муниципального учреждения города Перми. Утверждено Постановлением Администрации г. Перми от 21 мая 2008 №413

Правила опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения. и об использовании закрепленного за ним имущества. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2007 года N 684

Типовая форма отчета о деятельности муниципального автономного учреждения города Перми. Типовая форма отчета об использовании имущества, закрепленного за муниципальным автономным учреждением города Перми. Утверждены постановлением администрации г. Перми от 25 декабря 2008 №1242

Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. N 666.

Муниципальное задание на оказание услуги дошкольного образования на 2009 год

Муниципальный паспорт общеразвивающей услуги дошкольного образования /Департамент образования Администрации г. Перми, 2007

Создание АУ

Согласно ст.5 Закона «Об автономных учреждениях» решение о создании АУ путем изменения типа существующего бюджетного (государственного или муниципального) учреждения принимается по инициативе или с согласия самого учреждения. При этом такое решение не должно повлечь нарушение конституционных прав граждан.

В Предложении о создании АУ путем изменения типа существующего бюджетного учреждения должно быть обоснование создания АУ. Данное обоснование должно содержать:

- описание целесообразности изменения типа учреждения, в котором должны быть учтены возможные социально-экономические последствия этого события;
- оценка доступности предоставления услуг населению этим АУ;
- описание ожидаемого качества работ и услуг данного АУ;
- описание основных целей и направлений деятельности создаваемого АУ.

Порядок подготовки предложения о создании АУ путем изменения типа существующего муниципального учреждения, определяемый Положением об изменении типа существующего муниципального учреждения г. Перми, предполагает, что при выборе бюджетных учреждений, подлежащих изменению типа, учредитель должен проанализировать: востребованность услуг данного учреждения населением, состояние конкурентной среды на данном рынке услуг (наличие негосударственных учреждений, оказывающих подобные услуги), наличие доходов от деятельности, связанной с оказанием таких услуг. Одним из критериев перевода является наличие нормативных документов, которые устанавливают порядок предоставления муниципальных услуг, являющийся стандартом качества для конкретного вида услуг.

Для обеспечения сохранности уровня доступности услуг для населения, включая объем предоставляемых услуг, при изменении типа учреждения предназначены сведения об услугах, оказываемых реформируемым бюджетным учреждением, которые включаются в Предложение о создании АУ путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения:

- перечни услуг, оказываемых населению за счет бюджета, и платных услуг;
 - количество потребителей услуг, оказываемых данным учреждением за счет бюджета, и потребителей платных услуг за три предыдущие года (по годам),
- а также сведения о штатной и фактической численности персонала.

Учредитель обязан закрепить за АУ имущество, достаточное для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом учреждения деятельность. В свою очередь АУ не может без согласия учредителя распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем. К особо ценному движимому имуществу федеральных и краевых АУ отнесены, в частности, движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тыс. руб., а также имущество с меньшей стоимостью, без которого АУ не сможет осуществлять свою основную деятельность. Так, уже существующие перечни имущества, переданного изменившим статус школам в оперативное управление, включают оборудование, балансовая стоимость которого менее двух тысяч (см., например, Постановление Администрации г. Перми от 31.12.2008 №1277 О создании муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 100» г.Перми путем изменения типа существующего муниципального общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 100» г.Перми). Закон «Об автономных учреждениях» запрещает изъятие или уменьшение имущества, закрепленного за бюджетным учреждением, при изменении его типа (ст.5).

Деятельность АУ

Основы деятельности федерального, краевого или муниципального АУ, так же как и бюджетного учреждения, определяются регламентами и порядками предоставления государственных и муниципальных услуг, которые определяют стандарты качества обслуживания в соответствующих сферах и характеризуют систему требований к процессу, формам, содержанию и результатам оказания услуг. Так, порядок оказания муниципальных услуг должен содержать:

- результат оказания услуги,
- требования к исполнителю муниципальной услуги,
- правовые основания оказания услуги,
- перечень получателей услуги,
- информирование получателей услуги,
- необходимые документы для получения услуги,
- время оказания услуги,
- место и условия оказания услуги,
- платность услуги,
- схему взаимодействия между исполнителями и получателями услуги,
- основания отказа в оказании услуги,
- параметры качества услуги,
- механизмы контроля качества оказания услуги,
- порядок обжалования некачественных услуг.

Для любых исполнителей, оказывающих данные услуги, эти порядки являются едиными. Например, в сфере дошкольного образования порядок оказания услуги определяется муниципальным паспортом общеразвивающей услуги дошкольного образования для детей соответствующей возрастной группы, утвержденный приказом департамента образования администрации города Перми от 17.12.2007 № 1895. Данный паспорт содержит разделы: Понятие услуги, Результат услуги, Заказчик услуги, Нормативно-правовое регулирование предоставления услуги, Потребители услуги, Исполнители услуги, Правовые основания предоставления услуги, Квалификационные требования к исполнителям услуги, Срок исполнения услуги, Порядок установления платы потребителями услуги по содержанию детей в образовательных учреждениях города, Описание услуги, Организация среды, Финансовый (расчетный) норматив стоимости услуги, Информирование родителей об услуге, Правила получения услуги, Параметры качества услуги, Контроль качества предоставления услуги, Регулирование отношений между получателями и исполнителями услуги.

Учредитель устанавливает для АУ задание (муниципальное задание) на оказание государственных (муниципальных) услуг. Государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (Бюджетный кодекс РФ, ст.6). Такое задание является единообразным для всех форм государственных и муниципальных учреждений, и бюджетных, и автономных. В состав задания для федерального АУ, например, должны включаться, в частности:

- перечни категорий потребителей услуг (с выделением категорий, имеющих право на бесплатные и частично платные услуги);
- показатели качества и объема услуг, методика расчета показателей, требования к квалификации и опыту персонала, к материально-техническому обеспечению;

- перечень оснований для отказа в оказании услуг;
- предельные цены на оплату услуг;
- порядок контроля за выполнением задания.

Задание должно устанавливаться с учетом предложений АУ в отношении потребности в услугах, которые оцениваются на основании прогнозируемой динамики количества потребителей, степени удовлетворенности существующим объемом и качеством услуг, возможностей данного АУ. Кроме того, согласно Порядку проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг в натуральном и стоимостном выражении (утвержден Постановлением Администрации г. Перми от 30.06.2006 №1135) органы исполнительной власти должны каждый год определять потребность в муниципальных услугах. Результаты этой оценки затем служат основой для разработки или пересмотра стандартов услуг и нормативов финансовых затрат на предоставление услуг.

Муниципальное задание, помимо прочего, включает перечень получателей услуг, плановый объем оказываемых услуг в натуральных и стоимостных показателях, показатели качества услуг (табл.1), программу действий учреждения по оказанию муниципальных услуг, цены на оплату услуг, порядок контроля исполнения муниципального задания. В отчетах о выполнении муниципального задания АУ обязано представить не только информацию о выполнении плана по объему оказанных услуг, но и сведения об их качестве (жалобы на качество, замечания к качеству со стороны контролирующих органов, значения индикаторов качества).

Таблица 1

Пример: оценочные показатели качества услуги дошкольного образования

№	Наименование показателя качества услуги дошкольного образования	Единица измерения	Значение
1.	Соответствие места и условий оказания услуг требованиям безопасности (ГПН)	штук	
2.	Средняя наполняемость групп раннего возраста (1-3 года)	человек	
3.	Средняя наполняемость групп дошкольного возраста (3-7 лет)	человек	
4.	Оборудование помещений образовательного учреждения в соответствии с требованиями СанПиН (РПН)	штук	
5.	Обеспеченность учебно-воспитательного процесса методическими пособиями	%	
6.	Количество воспитанников, получивших логопедическую помощь	%	
7.	Обеспеченность кадрами (укомплектованность штатов)		
8.	Аттестация педагогов	%	
9.	Аттестация педагогов на высшую категорию	%	
10.	Наличие специалистов (учителя-логопеда, педагога-психолога, социального педагога, руководителя ИЗО, инструктора ФИЗО, музыкального руководителя и т.д.)	человек	
11.	Курсовая подготовка педагогов	%	
12.	Регулярность получения услуги каждым ребенком ранний возраст (1-3 года)	%	
13.	Регулярность получения услуги каждым ребенком дошкольный возраст (3-7 лет)	%	
14.	Заболеваемость	человек	
15.	Результаты образовательной деятельности	балл	

16.	Средний балл по ЕМТ (1 класс)	балл	
17.	Количество лауреатов и призеров различных мероприятий (выставок, конкурсов и т.д.)	человек	
18.	Участие детей в спортивно-массовых мероприятиях (районный, городской уровень)	%	
19.	Охват детей системой дополнительного образования (бесплатное)	%	
20.	Охват детей системой дополнительного образования (платное)	%	
21.	Количество рекламаций на некачественное образование	штук	
22.	Удовлетворенность родителей условиями, качеством предоставленной услуги	%	

Объем финансирования выполнения муниципального задания учредителем не может зависеть от типа учреждения.

Отчеты, ежегодно публикуемые АУ, позволяют контролировать исполнение муниципального задания учредителя, количество потребителей, воспользовавшихся бесплатными, частично платными и полностью платными услугами, среднюю стоимость получения платных услуг для потребителей.

Контроль деятельности АУ

Согласно нормативным документам контроль деятельности АУ осуществляется учредителем, государственными органами, обществом.

Учредитель утверждает устав АУ и внесение изменений в него, реорганизует, ликвидирует, изменяет тип данного учреждения, дает согласие на сделки с недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным им за АУ. Руководитель учреждения назначается и увольняется только учредителем АУ.

Оперативный контроль со стороны учредителя заключается в контроле исполнения задания. АУ готовит отчетность об исполнении задания, которая должна содержать всю информацию о результатах деятельности учреждения. Главным распорядителем бюджетных средств должен быть определен порядок контроля оказания бюджетных услуг. По итогам контроля должен составляться отчет о результатах оказания услуг, содержащим результаты выполнения задания, финансовое состояние и развитие учреждения. Например, контроль за исполнением муниципального задания дошкольному образовательному учреждению осуществляет департамент образования администрации города Перми. Формами контроля являются плановые и оперативные проверки, инспектирование, отчетная документация, собеседование, анкетирование.

Способы контроля деятельности учреждения и целевого использования бюджетных средств закладываются и в соглашения с учредителями по предоставлению субсидий на оказание услуг в соответствии с заданием.

Одним из органов АУ является наблюдательный совет, в который входят представители учредителя, органа исполнительной власти, управляющего государственным или муниципальным имуществом, общественности. Руководитель учреждения не может входить в его наблюдательный совет.

Возможности общественного контроля

Представители общественности должны входить в наблюдательные советы АУ, которые выносят заключение по проектам плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения, утверждают проекты отчетов о деятельности АУ и

использовании имущества, принимают решения о совершении крупных сделок с имуществом, которым учреждение имеет право распоряжаться самостоятельно.

Ежегодные отчеты АУ должны быть опубликованы в СМИ, доступных для потребителей услуг АУ. При наличии у АУ и учредителя сайта отчеты должны быть размещены на этом сайте, доступ к отчетам должен быть свободным и бесплатным. Информация о дате и месте опубликования отчетов должна быть размещена в помещении АУ в доступном для потребителей услуг месте. Кроме того, Закон «Об автономных учреждениях» требует открытости и доступности учредительных документов, плана финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности, аудиторского заключения о достоверности годовой бухгалтерской отчетности.

Заключение

Перевод государственных и муниципальных бюджетных учреждений в статус автономных не имеет отношения к приватизации: данные автономные учреждения сохраняют форму федеральной, краевой или муниципальной собственности. В соответствии с этим основной контроль деятельности АУ и принятие решений в отношении руководства, принципов деятельности и имущества учреждения остается за учредителем в лице органов власти. Согласно нормативным документам, изменение типа существующих бюджетных учреждений должно быть обосновано с точки зрения общественных потребностей и не должно допустить ухудшения существующей ситуации в отношении доступности и качества услуг.

В случае ликвидации АУ на закрепленное учредителем имущество не может быть обращено взыскание со стороны кредиторов. Существующая на сегодняшний день нормативно-правовая база предусматривает одинаковые требования к процессу оказания услуг и для бюджетных, и для автономных учреждений, как в отношении объемов оказываемых услуг, так и в отношении их качества. Финансирование автономного учреждения, осуществляемое учредителем в соответствии с заданием на оказание государственных или муниципальных услуг, соответствует финансированию бюджетного учреждения. Наблюдательные советы, а также публичная отчетность АУ позволяют сформировать систему общественного контроля его деятельности, чего не предусмотрено в отношении бюджетных учреждений. В результате в идеале деятельность автономных учреждений должна контролироваться и со стороны государства или муниципалитетов, и со стороны получателей услуг в частности, и всего общества в целом.

Таким образом, нормативно-правовые акты позволяют создать механизм, препятствующий ухудшению качества услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, в результате их перевода в АУ, и снижению уровня доступности обслуживания. В этой ситуации качество должно стать в первую очередь предметом общественного контроля, так как контроль со стороны органов власти ведется в рамках концепции «управления результатами», ориентированного, прежде всего, на экономическую эффективность использования бюджетных средств (соотношение объема услуг и выделенных бюджетных ассигнований).

Предполагаемые риски для деятельности АУ

Ниже описана лишь часть возможных рисков, которые очевидны на этапе анализа нормативной базы. Для каждого учреждения данный процесс создает дополнительно свои специфические проблемы, возникновение которых также необходимо предусматривать.

Риски, создаваемые учредителями

Несмотря на требование инициативы или согласия самого бюджетного учреждения при изменении его типа на автономное, на наш взгляд существует вероятность того, что в ряде мест соответствующие ведомства будут принуждать учреждения к смене статуса, в том числе и необоснованно, без учета возможностей учреждения, управленческих навыков его сотрудников и общественных потребностей. Это может стать причиной возникновения серьезных финансовых проблем, что негативно подействует на сложившуюся систему оказания социальных услуг. Недостаточная работа учредителей – органов исполнительной власти по разъяснению последствий перевода бюджетных учреждений в АУ может стать причиной непонимания последних, а также получателей услуг необходимости этого процесса, что, в свою очередь, может спровоцировать сопротивление (как скрытое, так, возможно, и явное).

Риском «традиционным» для учреждений, получающих средства из соответствующих бюджетов, являются нарушения ведомствами графика финансирования. Характер последствий таких нарушений в случае АУ непосредственно зависит от возможности и умения учреждения самостоятельно зарабатывать средства, создавая «подушку безопасности» за счет собственных доходов.

Риски «автономного плавания»

На деятельность АУ непосредственным образом будет влиять механизм размещения государственного (муниципального) задания, выбранный учредителем. В соответствии с федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ, регламентирующем процесс государственных закупок, АУ будут участвовать в конкурсе, допускающем участие производителей услуг всех форм собственности, в том числе и негосударственных (немуниципальных). В этом случае у учреждения возникает риск остаться без финансирования уже на начальном этапе производственного процесса, если не сможет должным образом показать свою конкурентоспособность (учредитель обязан выделять средства только на содержание закрепленного за учреждением имущества).

Право использовать кредитные ресурсы создает достаточно серьезный риск неплатежеспособности. При отсутствии знаний и навыков в сфере финансового менеджмента, а также резком неблагоприятном изменении внешней и внутренней среды организации в условиях, когда учредитель больше не несет ответственности по обязательствам учреждения, АУ может оказаться в ситуации дефолта.

Таким образом, по результатам анализа можно сделать вывод о том, что решения по изменению статуса существующих бюджетных учреждений должны быть достаточно взвешены, действия - хорошо продуманы и осторожны, и, что очень важно, необходимо широко развернуть разъяснительную работу о сути процесса, как для коллективов самих учреждений, так и для общественности.