

Арлашкин И.Ю.

Бюджетное учреждение как неинституциональная фирма

Реформа бюджетных учреждений. С принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в нашей стране началась полномасштабная реформа государственных и муниципальных учреждений.

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях», бюджетное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах¹.

Бюджетное учреждение – это один из трех типов государственных и муниципальных учреждений наряду с казенным и автономным учреждением, причем основная деятельность бюджетного учреждения – это предоставление государственных (муниципальных) услуг или выполнение работ.

Цель реформы состоит в том, чтобы повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных учреждений, а также качество и доступность предоставляемых ими услуг. По ходу реформы реализуются следующие направления:

1) разделение всей сети учреждений на три типа, которые обладают различной степенью автономии в принятии управленческих и финансовых решений. При этом казенные учреждения могут как оказывать услуги, так и выполнять обеспечивающие функции – например, централизованные бухгалтерии;

2) переход бюджетных учреждений от сметного финансирования на финансирование через субсидии на оказание услуг. Субсидии предоставляются в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, в котором определены требования к результатам деятельности учреждения;

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». П. 1 ст. 9. 2.

3) использование нормативов финансирования бюджетных учреждений. Нормативы могут формироваться на оказание услуг (в том числе, подушевые нормативы в расчете на 1 потребителя) и на содержание имущества;

4) предоставление свободы бюджетным учреждениям по отдельным вопросам использования имущества, распоряжения доходами от услуг, оказываемых за плату, руководства персоналом и др.;

5) переход от аудита соответствия и финансового аудита к аудиту эффективности, то есть от преимущественного контроля соблюдения процедур к контролю полученных результатов.

Реализация этих направлений позволит кардинально изменить взаимоотношения между государством (муниципальным образованием) и соответствующим учреждением, причем взаимоотношения и в сфере планирования, и в сфере финансирования, и в сфере контроля. Это означает, что сложившаяся система институциональных (и контрактных) отношений в данной области должна видоизмениться. Рассмотрим возможные изменения.

Неоинституциональная теория фирмы. Анализ данной проблемы может базироваться на основных положениях неоинституциональной теории фирмы, которые, на наш взгляд, наиболее системно изложены в работах А. А. Аузана², М. А. Сажинной³. Выделим те положения, которые существенны для дальнейшего рассмотрения проблемы:

1) Фирма – это альтернатива рыночному механизму, предполагающая централизованное использование ресурсов. Фирма – это сеть двусторонних взаимовыгодных контрактов между собственниками ресурсов (и центральным агентом, который организует централизованное использование ресурсов). Контракт – это совокупность правил, структурирующих в пространстве и во времени обмен между двумя и более экономическими агентами посредством определения обмениваемых прав и взятых обязательств, а также определения механизма их соблюдения.

2) В основе фирмы лежит отношенческий контракт. Отношенческий (имплицитный, неявный) контракт является неполным, предполагает длительное сотрудничество сторон. Гарант выполнения контракта – один или оба контрагента.

3) Внутри фирмы отношения регулируются не рыночными сигналами, а командами в условиях иерархической системы. По существу, фирма есть система, в

² Аузан А.А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. С. 116–161.

³ Сажина М.А. История экономических учений: краткий курс. С. 192–227.

которой ценовой механизм подавлен. Граница фирмы определяется чертой, на которой уравниваются транзакционные рыночные издержки и транзакционные издержки административного механизма.

4) Выбор между рынком и фирмой, а также между конкретными типами фирм основан на сопоставлении транзакционных издержек, возникающих в каждом конкретном случае.

5) Институты имеют значение. Институт (с экономической точки зрения) – это только реально действующие правила.

С учетом данных положений, рассмотрим несколько областей деятельности бюджетных учреждений, в которых произошли принципиальные изменения.

1. Границы фирмы. То, что бюджетное учреждение является фирмой, на первый взгляд, не представляет сомнения. Однако, если мы задумаемся о том, где находятся реальные границы бюджетного учреждения как фирмы, нам приходится выбирать между двумя позициями:

– фирмой является отдельное бюджетное учреждение. Внутри учреждения существуют соглашения между центральным агентом – в лице руководителя, собственниками труда – работниками – и собственниками капитала – государством или муниципалитетом в лице соответствующего органа (органа, исполняющего в отношении учреждения функции и полномочия учредителя). Учредителем (и собственником имущества, которое у бюджетного учреждения находится на праве оперативного управления) является соответствующее публично-правовое образование: Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование;

– фирмой является орган власти, а учреждения, составляющие его подведомственную сеть, могут рассматриваться лишь как специализированные обособленные подразделения.

С нашей точки зрения, правомерна первая позиция, хотя второй подход имеет следующие основания:

– бюджетные учреждения в прежних условиях могли как оказывать услуги, так и выполнять обеспечивающие функции. Следовательно, результат или продукт деятельности учреждения было сложно отделить от результата деятельности органа власти;

– управление внутри учреждения сильно ограничено регулирующей силой органа власти, в том числе и за счет утверждения основных направлений и сумм расходов в рамках бюджетной сметы.

Однако, если мы рассматриваем систему «орган – учреждения» со стороны органа власти, то отмечаем, что продукт органа власти – это преимущественно нормативно-правовая и регулирующая деятельность, а предоставляемые учреждениями услуги в большинстве своем – совершенно независимый продукт, играющий собственную роль в экономической системе.

Поэтому, на наш взгляд, в прежних условиях фирмой можно было считать лишь то учреждение, которое оказывало социальные и некоторые иные услуги, не носящие вспомогательный, обеспечивающий характер. В новых условиях бюджетное учреждение однозначно можно определить как фирму, исходя не только из критерия обособленности продукта, но и из возросшей управленческой и финансовой автономии. Таким образом, если бюджетное учреждение в прошлом являлось фирмой, границы которой были значительно сужены регулирующей деятельностью органа власти, то пореформенное бюджетное учреждение можно однозначно рассматривать как самостоятельную фирму, хотя и имеющую особенности в планировании и использовании ресурсов. Однако такие особенности могут рассматриваться как условия, обозначенные в контракте с собственником капитала.

2. *Сеть контрактов.* Можно с уверенностью сказать, что в основе бюджетного учреждения как фирмы до недавнего времени лежали такие контракты, как смета и трудовые договоры. Для нашего анализа наибольший интерес представляет именно смета. Смета полностью определяет характер того имплицитного контракта, который лежит в основе бюджетного учреждения как фирмы. Каковы же особенности контракта, основанного на смете?

Во-первых, такой контракт тяготеет к имплицитному контракту. Причем это квазиконтракт, который отражает не согласительный, а директивный характер. Учредитель фактически во многом определяет экономическую деятельность учреждения. Во-вторых, хотя сама смета носит краткосрочный характер, сложившийся порядок финансирования путем индексации прошлых расходов и нормативное правовое регулирование придают отношениям долгосрочный характер. В-третьих, условия контракта определяются правовыми актами, а также дополняются множественными неформальными практиками, носящими характер институциональных соглашений. Система институциональных соглашений достаточно жесткая.

В рамках реформы бюджетные учреждения переходят на государственное (муниципальное) задание. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ,

государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)⁴. Финансовое обеспечение оказания услуг предполагает предоставление учреждению субсидии. Размер субсидии рассчитывается на основе нормативов, но с учетом бюджетных ограничений.

Представляется, что именно таким образом происходит переход к управлению по результатам: мы даем единую сумму средств на достижение результата, причем как именно эти средства будут потрачены, нас не интересует. Можно сказать, что меняется сама природа контракта между центральным агентом и собственником капитала, а это опосредованно влияет и на другие контракты, а значит, и на отношенческий контракт, лежащий в основе фирмы.

Однако в условиях существующих институциональных соглашений, такой переход может не состояться. Одна из проблем связана с культурой достижения результата. Иными словами, в российской управленческой культуре эффективность означает перевыполнение плана. В концепции же управления по результатам организация прилагает «усилия», чтобы достичь идеального результата, а затем оценивается прогресс. Эффективность, соответственно, означает, что организация приложила максимум усилий. Когда же норматив задается так, чтобы его перевыполнить, то есть обязательно выполнить, даже ценой искажения отчетности, и имеет краткосрочный характер, он перестает играть свою главную роль – роль ориентира развития. Если не изменить отношение к результатам, целевым значениям результатов, то природа контракта фирмы останется прежней.

3. Издержки фирмы. Данная область тесно связана с предыдущими, однако в этом случае уместно обратиться к экономической категории транзакционных издержек.

Во-первых, изменится реальное наполнение транзакционных издержек на управление и контроль. На наш взгляд, на первом этапе эти издержки резко возрастут, а в более длительном периоде их снижение может и не произойти.

То есть в рамках реформы происходит перемещение акцента с внешнего управления на внутреннее. Это означает, что управление учреждением становится в большей степени делом самого учреждения, чем органа власти. Для органа власти важен только результат.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 6.

Однако такое утверждение не вполне соответствует действительности. Российская бюрократическая культура ориентирована в большей степени на процедуры (процесс), чем на результат. Учреждения постоянно собирают, обрабатывают и передают огромное количество справок, отчетов и т.д. Возникает предположение, что большинство статистических, финансовых и иных форм будут предоставляться в прежнем объеме (то есть этот вид издержек не уменьшится в объеме). Кроме того, переход от управления процедурами к управлению результатами означает, что и органу власти, и учреждению, придется действовать в новом контексте. Возникают особые проблемы в сфере контроля: как оценивать результаты деятельности учреждения, как разработать адекватные показатели, как установить реально достижимые значения, как уйти от достаточно простой системы проверок финансовой отчетности к оценке вклада каждого учреждения в достижение конечного результата? При этом проверить, что результаты были действительно достигнуты, сложнее, чем проверить соответствие исполненной сметы плановым показателям. Потребуется переобучение сотрудников, разработка новой системы контроля и многое другое. Безусловно, переход на новые принципы управления и контроля значительно повысит соответствующие издержки.

Во-вторых, большой интерес представляет вопрос об отношениях с потребителями услуг. До сих пор мы условно считали, что собственником капитала является только государство (муниципалитет). На самом деле учреждения оказывают и платные услуги, при этом потребитель является покупателем. В случае с государственными услугами покупателем является государство. В известном смысле оборотный, а иногда и основной, капитал фирмы формируется, в том числе, и за счет потребителя, причем не всегда законно. Могут применяться такие методы, как «навязанные услуги» и «поборы» в учреждениях обслуживания.

Реформа предполагает, что круг платных услуг будет четко очерчен, а все цены зафиксированы. Что же будет происходить с неформализованными, но институализированными случаями оплаты? Например, во многих школах родители раз в месяц сдают определенную сумму на доплату уборщице, во многих поликлиниках обязательна покупка бахил. Такие действия незаконны, но широко распространены. Если подобное перекладывание издержек на потребителя исчезнет, то издержки фирмы, издержки учредителя как собственника капитала, могут резко возрасти. Поэтому изменение взаимоотношений с потребителем может неоднозначно сказаться на издержках бюджетного учреждения.

Практика изменений. Таким образом, происходящие изменения существенно затронут институциональную природу бюджетных учреждений. Данный процесс может столкнуться с рядом ограничений. Рассмотрим два примера, связанных с реформой государственных и муниципальных учреждений.

Прежде всего, возникает вопрос: возможно ли перестроить контрактные отношения внутри фирмы – бюджетного учреждения в рамках прежних институциональных соглашений? Очевидный ответ – нет. Дело в том, что сами по себе институты, сложившиеся в данной сфере финансово-экономических отношений, «заточены» под совершенно определенный централизованный характер управления. Замена контракта-сметы на контракт-задание должно, по логике вещей, сопровождаться новым характером взаимоотношений между учреждением и органом власти, т.е. новыми принципами планирования, финансирования и контроля.

На практике же такая замена происходит в рамках сохранения прежних ограничений, которые теперь всего лишь принимают новую форму. Например, в прежних условиях все учреждения существовали в рамках института «жестких нормативов». То есть все расходы планировались в смете по конкретным, детальным статьям бюджетной классификации. В новых условиях учреждения получают единую субсидию на оказание услуг и содержание имущества. Остальное финансирование может проходить через иные субсидии.

Однако для бюджетного учреждения смета заменяется планом финансово-хозяйственной деятельности. В нем используются те же показатели плановых кассовых выплат, что и в смете, фактически с детализацией до уровня классификации операций сектора государственного управления. В отчете по итогам года должно отражаться выполнение плана финансово-хозяйственной деятельности. Очевидно, что финансовый норматив предстает не как чисто расчетная величина, а как величина для контроля, то есть действует прежний институт «жестких нормативов».

Надежда на то, что сохранение прежних ограничений связано лишь с необходимостью поддерживать старые институты, пока сформируются новые, – слаба. Действительно, для тех учреждений, которые не готовы действовать в провозглашаемой «результат-ориентированной» среде, предусмотрен тип казенного учреждения. К тому же, отдельные положения реформы были апробированы задолго до появления федерального закона в рамках программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Это означает, что уже накоплен определенный опыт

функционирования в такой среде, поэтому сохранение жестких ограничений, на наш взгляд, наносит непоправимый вред духу реформы.

В связи с этим возникает второй практический вопрос: как выбрать между различными типами учреждений и типами фирм? Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности⁵ совершенно правомерно предлагают выбирать между типами учреждений исходя из сферы деятельности, экономического потенциала, управленческого потенциала учреждения.

На наш взгляд, главный критерий – способность конкретного учреждения к функционированию в новой среде. Там, где существует управленческий потенциал к достижению результатов и готовность нести ответственность за это (условия контракта определены особым образом), величина транзакционных издержек на контроль и управление и для органа власти, и для учреждения будет минимальна. Поэтому выбор типа учреждения в общем случае не зависит от вида учреждения и специфики предоставляемых услуг, а только от конкретной ситуации. Хотя понятно, что, например, для психиатрической больницы скорее подойдет казенный тип, поскольку в этом случае основное внимание должно уделяться именно процедурам, а не результатам.

Иной вопрос с часто провозглашаемыми тезисами о том, что необходимо создавать рынок государственных услуг (или квазирынок) и что в дальнейшем государственные и муниципальные учреждения будут конкурировать между собой и негосударственными организациями за потребителя и государственное финансирование. Основной аргумент в поддержку такой позиции состоит в том, что конкуренция порождает стимулы к повышению эффективности и качества предоставления услуг. Однако любая фирма – это альтернатива рынку, где именно за счет централизованного распределения происходит более эффективное по сравнению с рынком соединение факторов производства. Производство общественных и мериторных благ, которыми и являются государственные услуги, через государственный механизм – это, на наш взгляд, огромное достижение, а не порочная практика. Смысл этого состоит именно в намеренном подавлении ценового механизма, который для такого рода благ адекватно не действует, а конкуренция без ценового механизма бессмысленна.

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1505–р.

Поскольку такие блага обладают особой общественной ценностью, то и процедуры имеют значение. Государство должно контролировать не только объем результата, но и его качество: выполнены ли санитарные нормы, образовательный план и т.д. Действующие в настоящее время нормы могут быть избыточными, противоречивыми, но они все равно необходимы в целях повышения уровня общественного благосостояния. Контроль исполнения этих норм в государственных (муниципальных) организациях, очевидно, сопряжен с меньшими транзакционными издержками, чем в негосударственных. Поэтому решение о внедрении конкурентных принципов в заведомо нерыночную среду на сегодняшний момент, на наш взгляд, не достаточно обосновано.

Таким образом, бюджетное учреждение может рассматриваться как фирма в рамках неинституционального анализа. Это позволяет оценить инициированные реформой государственных и муниципальных учреждений изменения и реальность их закрепления в условиях сложившихся институтов. Кроме того, анализ транзакционных издержек может послужить инструментом выбора между различными типами учреждений, а также между общественной и рыночной формами предоставления государственных и муниципальных услуг.

Список литературы:

1. *Аузан А.А.* Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. М., 2005.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1505-р.
4. *Сажина М.А.* История экономических учений: краткий курс. М., 2007.
5. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».