

Стратегическое и организационное планирование

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ, БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ЗАКУПКИ

Вера Степанова, доцент кафедры управления и экономики образования Пермского ИПК и ППРО, кандидат экономических наук

Предлагаемая статья знакомит с основами составления бюджета как ключевого элемента планирования жизнедеятельности школы и процедурами его распределения в условиях развития современной школы.

Бюджетирование в образовательном учреждении

Управленческое решение — это результат анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы. Руководителями разных уровней постоянно принимаются какие-либо решения, связанные с управлением подразделениями организации или организацией в целом. Например, процесс принятия решений лежит в основе планирования деятельности организации, так как смету доходов и расходов — основной финансовый план бюджетной организации — можно представить в виде набора решений по получению ресурсов, их размещению и использованию для достижения в ситуации школы образовательных целей. Управленческие решения, с одной стороны, предшествуют управленческому воздействию, а с другой — выступают как процесс, включающий анализ ситуации в управленческой системе и разработку мер для её целесообразного изменения. В этом качестве принятие решения выступает уже как предмет труда, который требует организации и управления, и это та основная форма управленческой деятельности, в которой выражается содержание труда руководителя.

Существуют четыре группы взаимосвязанных процессов:

1. Принятие (подготовка) управленческого решения.
2. Выполнение принятого решения.
3. Мониторинг результатов выполнения решения.
4. Сбор информации для последующих решений.

Управленческий учёт непосредственно участвует в первом, третьем и четвёртом процессах.

Выявление проблемы, постановка цели и задач _____	Принятие (подготовка) управленческого решения
Поиск информации об альтернативных вариантах действий _____	
Обработка информации _____	
Выбор оптимального курса действий из альтернативных вариантов	
Осуществление выбранного варианта	Выполнение принятого решения
Мониторинг (контроль) за выполнением решения и полученными результатами _____	Контроль и регулирование
Сравнение полученных и планируемых результатов _____	
Корректировка действий, направленных на приведение в соответствие фактических результатов с запланированной моделью	
Сбор информации для последующих решений	Информация для последующих решений

Схема 1. Процесс принятия и выполнения управленческого решения

Процессы принятия, выполнения и мониторинга управленческого решения можно представить в виде таких операций, как выявление проблемы, постановка цели и задач; поиск информации об альтернативных вариантах действий; обработка информации; выбор оптимального курса действий из альтернативных вариантов; осуществление выбранного варианта; контроль (мониторинг) за выполнением решения и полученными результатами; сравнение полученных и планируемых результатов; корректировка действий, направленных на приведение в соответствие фактических результатов с запланированной моделью; сбор информации для последующих решений.

Бюджетирование — составная часть планирования, поэтому оно присутствует в любой эффективной системе управления организацией.

Стратегическое и организационное планирование

Бюджет — это количественное выражение планов организации с целью их практической реализации. Он может быть составлен как для организации в целом, так и для её структурных подразделений.

Структура любого бюджета представляет собой иерархическую модель статей и плановых показателей (набор контрольных цифр) в определённом временном периоде. Бюджет представляет собой финансовый документ установленного формата.

Функции бюджета:

1. Координация использования имеющихся ресурсов; при этом координация означает взаимоувязывание и балансировку ресурсов организации для обеспечения поставленных целей: планы закупок увязываются с требованиями производственных подразделений, производственные подразделения используют бюджет продаж как основу для планирования использования персонала и оборудования.
2. Улучшение внутрифирменных коммуникаций (выстраиваются взаимоотношения между деятельностью филиалов), структурных подразделений и организацией в целом (бюджет расширяет кругозор руководителя и помогает определить слабости организационной структуры и распределения должностных обязанностей).

Свойства бюджета — обеспечение внутреннего контроля. Сравнивая бюджет и фактические показатели, руководители могут определить источники неэффективности, обязать конкретных сотрудников устранить выявленные недостатки и контролировать процесс их исправления. Бюджет помогает более объективно оценить результаты деятельности сотрудников и усовершенствовать систему мотивации персонала.

Качество бюджетирования определяется структурой бюджетов, составом бюджетных статей, согласованностью бюджетов между собой, регламентами, определяющими функции бюджетов и руководителей, участвующих в системе бюджетирования. К причинам, снижающим качество бюджетирования, относят отсутствие точно определённой стратегии, чёткой связи между стратегией и текущими планами, индивидуальной ответственности за полученные результаты, чётких критериев качества работы. Бюджеты должны быть структурированными, ясными и подробными. Показатели бюджетов должны быть реальными.

Отправной точкой формирования бюджета является бюджет продаж. Бюджет продаж представляет собой документ, в котором систематизируются в разрезе ассортиментных (номенклатурных) групп услуг, товаров в заданном интервале времени планируемые количественные показатели доходов от продаж и их стоимостные значения в разрезе центров финансовой ответственности.

Таблица 1. **Бюджет продаж на планируемый год**

Наименование услуг	Цена, руб.	Объём платных образовательных услуг	
		единиц	руб.

Бюджет продаж рассчитывается в соответствии с маркетинговой стратегией образовательного учреждения, прогнозами в отношении ёмкости рынка и мощностями организации.

Затем рассчитывается объём производства. Расчёт делается в натуральном выражении. Если услуга, производимый товар носят переходящий характер, то расчёт осуществляется по формуле:

$$\begin{array}{r}
 \text{Плановый} \\
 \text{объём} \\
 \text{производства} \\
 \text{по товару У}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{r}
 \text{Плановый} \\
 \text{объём продаж} \\
 \text{по товару У}
 \end{array}
 +
 \begin{array}{r}
 \text{Нормативный} \\
 \text{остаток готовой} \\
 \text{продукции} \\
 \text{на конец периода}
 \end{array}
 -
 \begin{array}{r}
 \text{Остаток} \\
 \text{готовой} \\
 \text{продукции} \\
 \text{на начало} \\
 \text{периода}
 \end{array}$$

Таблица 2. **Бюджет производства на планируемый год**

Показатели	Образовательные услуги
Бюджет продаж, ед. (табл. 1.)	
Запасы готовой продукции на конец периода, (+)	
Запасы готовой продукции на начало периода, (-)	
Бюджет производства	

На основе бюджета производства разрабатывается производственная программа, которая включает кроме количественных показателей маршруты разработки образовательных услуг, календарные графики и т.д.

Следующий, третий шаг бюджетирования — составление бюджета закупок — потребление и приобретение материалов в натуральном выражении. Вначале проводят расчёт производственной потребности путём умножения запланированного количества выпуска продукции по каждому наименованию на нормы потребления сырья, материалов на единицу продукции с учётом запасов на начало периода.

Стратегическое и организационное планирование
Таблица 3. Бюджет производственной потребности материалов на планируемый год

Показатели	Образовательные услуги		
	А	В	всего
Бюджет потребления в натуральных измерителях			
Бюджет потребления в рублях			
использование запасов на начало периода			
использование из закупок материалов планового периода			
Итого, руб.			

Далее рассчитывается бюджет по приобретению основных материалов, который зависит от производственной потребности в материалах, начальных запасов и норм запасов на конец периода.

Таблица 4. Бюджет приобретения основных материалов на планируемый год

Показатели	Образовательные услуги		
	А	В	всего
Бюджет закупок материалов в натуральных измерителях, ед.			
Необходимо для производства продукции (из табл. 3.)			
Запасы на конец периода, (+)			
Всего запасов			
Запасы на начало периода, (-)			
Потребность в закупках материалов, ед.			
Бюджет закупок, руб.			
Итого потребность в закупках материалов, руб.			

Четвёртый шаг бюджетирования — формирование бюджета трудовых затрат. Бюджет трудовых затрат — это финансовый документ, представляющий в систематизированной форме в заданном интервале времени планируемые значения трудовых затрат в разрезе центров финансовой ответственности.

Таблица 5. **Бюджет трудовых затрат на планируемый год**

Показатели	Кафедра естественно- математических дисциплин	Методическое объединение гуманитарных дисциплин	Отделение платных образовательных услуг	всего
Бюджет, час.:				
преподаватели				
лаборанты				
...				
Итого часов				
Бюджет, руб.:				
преподаватели				
лаборанты				
...				
Итого, руб.				

Пятый шаг — формирование бюджета общих расходов. Цель формирования этого бюджета — расчёт затрат переменных и постоянных расходов на обслуживание и управление школой. Рекомендуется расчёт расходов осуществлять в постатейном разрезе и в этом же разрезе осуществлять учёт фактических данных.

Таблица 6. **Бюджет общих расходов**

Показатели	Сумма, руб.
Переменные общие расходы:	
затраты материалов	
заработная плата руководителей и служащих и др.	
Итого переменных общих расходов	
Постоянные общие расходы:	
коммунальные расходы и др.	
Итого постоянных общих расходов	
Всего общих расходов	

Шестой шаг — расчёт бюджета себестоимости на плановый период.

Стратегическое и организационное планирование

Таблица 7. **Бюджет себестоимости на плановый период**

Показатели	Источник информации	Итого, руб.
Основные материалы	Табл. 4.	
Заработная плата	Табл. 5.	
Общие расходы	Табл. 6.	
Итого затрат		

Составление указанных бюджетов позволяет составить бюджет доходов и расходов, т.о. завершить составление бюджета основной деятельности. Бюджет доходов и расходов пограничный между операционным и финансовым бюджетом. Формирование этого бюджета возможно в разрезе центров финансовой ответственности, при его составлении, кроме перечисленных операционных бюджетов, учитываются данные финансового бюджета по налогам.

Управление закупками товаров, работ и услуг

Торги (конкурс) — многоступенчатая гражданско-правовая сделка, цель которой — заключение договора между организатором торгов и победителем. По результатам торгов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг заключается соответствующий договор.

В статье 447 ГК РФ термин конкурс используется в качестве одной из форм торгов. Часто употребляемый в экономической литературе термин «тендер» является просто зарубежным аналогом российского термина «конкурс».

Действующие в настоящее время правила размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд установлены с 1 января 2006 года¹. Заказчиками могут выступать органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а соответствующие заказы должны размещаться специально созданными для этих целей конкурсными, аукционными или котировочными комиссиями из числа лиц, лично не заинтересованных в результатах их размещения.

Участником конкурса на выполнение государственного или муниципального заказа могут быть не только юридические лица — по-

¹ Закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, с изменениями 27.07.2006.

ставщики, имеющие производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров, работ и услуг, но и любые физические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели. Более того, государственные заказчики обязаны размещать заказы у субъектов малого предпринимательства в размере 15% от общего объёма поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг².

Торги как способ закупок имеют достаточно древнюю историю. Так, в России такой способ стали применять ещё при Петре I при выдаче заказов на строительство кораблей в соответствии с «Регламентом об управлении адмиралтейством и верфью», т.е. уже тогда существовал строгий порядок этих процессов и были заложены основные принципы, в том числе экономия, состязательность (конкуренция), обеспечение равных прав участников, гласность, обеспечение добросовестности участников. В России уже несколько лет проводятся различные конкурсы, разработаны современные принципы их проведения:

- открытость (публичность). Этот принцип проявляется, прежде всего, в том, что предпочтительным видом конкурса провозглашён открытый конкурс. Публикация в средствах массовой информации извещения о проведении конкурса, о его результатах и победителях;
- создание равных условий для всех участников. Этот принцип предоставляет возможность добросовестной конкуренции между участниками, единые требования ко всем участникам, отсутствие мер дискриминационного характера;
- неизменность установленных требований;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств. Этот принцип предусмотрен в Бюджетном кодексе РФ (ст.34). При размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ для государственных нужд государственный заказчик должен исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств или достижения наилучшего результата с использованием определённого бюджета объёма средств;
- объективность оценки. Реализация этого принципа требует установления в законе чётких критериев выбора победителя конкурса.

Классифицируются торги по-разному. Например, по кругу участников:

- открытый конкурс — вид, при котором заказчик или организатор конкурса привлекает предложения поставщиков-участников конкур-

² Закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, с изменениями 27.07.2006.

Стратегическое и организационное планирование

са на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг путём публикации приглашения к участию в конкурсе в печатных средствах массовой информации и рассмотрения предложений всех поставщиков, которые на это приглашение откликнулись. Применяются при закупке относительно больших объёмов стандартизированных товаров, работ, услуг на конкурентном рынке, когда нет специальных условий к срочности, секретности закупки.

Преимущества: наилучшие условия для конкуренции между поставщиками (подрядчиками) и, как следствие, возможность получения наиболее выгодных условий приобретения закупаемых товаров, работ, услуг; открытость процесса размещения заказа. Недостатки: сложность в оформлении документации и проведении процедур торгов, длительные сроки осуществления закупки;

- закрытый конкурс — вид, при котором заказчик или организатор конкурса привлекает предложения поставщиков-участников на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг путём направления специальных приглашений поставщикам, которые, по мнению заказчика, будут заинтересованы в участии в конкурсе. Применяется исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну. Преимущества: проще в организации и проведении, чем открытые конкурсы, и, как следствие, обходятся организатору конкурса дешевле. Недостатки: конкуренция между поставщиками (подрядчиками) ограничена;

- аукцион — форма торгов, победителем которого признаётся лицо, предложившее наименьшую цену контракта. Размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг осуществляется на аукционе в случае, если указанные товары, работы, услуги производятся по конкретным спецификациям заказчика (уполномоченного органа), для которых существует сложившийся рынок, и между которыми возможна только ценовая конкуренция. Перечни товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставку (выполнение, оказание) которых осуществляется путём проведения аукциона, устанавливаются Правительством РФ;

- запрос котировок — упрощённый способ закупки товаров, работ, услуг, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путём размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок. Применяется при стоимости заказа на поставку одноимённых товаров, выполнение одноимённых работ, оказание одноимённых услуг на сумму до 250 тысяч рублей, подлежащую уплате в течение квартала. Победи-

телем в проведении запроса котировок признаётся участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта. Применяется, если поставщик (исполнитель, подрядчик) необходимого товара, работ, услуг — единственный на товарных биржах. Преимущества: простота организации; небольшие затраты времени, трудовых и материальных ресурсов; наличие конкуренции между поставщиками;

- размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) — упрощённый способ закупки товаров, работ, услуг, когда заказчик (организатор торгов) предлагает заключить государственный или муниципальный контракт о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг только одному поставщику. При этом Законом № 94-ФЗ (ст. 55, п.2) определяется закрытый перечень случаев такого размещения, что является гарантией от возможного произвольного размещения заказа у единственного поставщика. К таким случаям, в частности, относятся:

- поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий³;
- оказание услуг водоснабжения и водоотведения в условиях естественной монополии;
- оказание услуг органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, а также иными организациями, которые вправе оказывать такие услуги;
- производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляющиеся учреждениями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством РФ;
- представление только одной заявки на участие в конкурсе, в аукционе или котировочная заявка;
- признание несостоявшимися конкурса или аукциона и отказ в заключении государственного или муниципального контракта;
- возникновение потребности в определённых товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно.

Порядок согласования возможности заключённого государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное

³ О естественных монополиях. Федеральный закон от 17 августа 1995 г.

Стратегическое и организационное планирование

правовое регулирование в сфере размещения заказов. При этом срок такого согласования не должен быть более чем 10 рабочих дней со дня поступления обращения о согласовании возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, заказчиком). Недостатки: отсутствие конкуренции между поставщиками (подрядчиками).

Плата за участие в конкурсе не взимается, за исключением оплаты услуги за предоставление конкурсной документации в случаях, если участник просит дать комплект конкурсной документации персонально для него, то заказчик вправе установить плату за её представление, при этом размер платы не должен превышать затрат на изготовление и оформление документов.

Требованием или условием участия в конкурсе заказчиком может быть установлено внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки. Размер обеспечения не должен превышать 5% начальной цены контракта. Эти средства не возвращаются в случае отказа конкурсанта, победившего в конкурсе, от заключения контракта.

Размещение заказов по конкурсной системе должно осуществляться для обеспечения многих нужд ОУ: питание учащихся и воспитанников, приобретение оборудования, проведение ремонтных работ и др. Согласно требованиям БК РФ, все закупки товаров, работ, услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда (200 тыс. руб.) должны осуществляться исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов, т.е. договоров на исполнение заказа по данным закупкам, размещённых на конкурсной основе⁴. Однако согласно Закону № 94-ФЗ государственный или муниципальный заказ на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг обязательно оформляется в том случае, если сумма поставки превышает установленную ЦБ РФ величину предельного размера расчётов наличными деньгами в РФ между юридическими лицами по одной сделке. В настоящее время этот размер составляет 60 тыс. руб.⁵.

В связи со снижением суммы договора, по которому обязательно проведение конкурса с 200 до 60 тыс. руб., подавляющее большинство расходов образовательные учреждения должны нести по договору с поставщиком, выигравшим конкурс или аукцион.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 71, 72.

⁵ Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации по одной сделке. Указание ЦБ Российской Федерации от 14 ноября 2001 г. № 1050-У.

Конкурсная документация разрабатывается заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией и утверждается заказчиком, уполномоченным органом.

Конкурсная документация должна содержать:

- 1) требования к содержанию и форме заявки на участие в конкурсе, в том числе заявки, подаваемой в форме электронного документа, подписанного в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее — электронный документ), и инструкцию по её заполнению;
- 2) требования к описанию участниками размещения заказа поставляемого товара, который является предметом конкурса, его функциональных характеристик (потребительских свойств), а также его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками размещения заказа выполняемых работ, оказываемых услуг, которые являются предметом конкурса, их количественных и качественных характеристик;
- 3) требования к сроку и (или) объёму предоставления гарантий качества товара, работ, услуг, к обслуживанию товара, к расходам на эксплуатацию товара (при необходимости);
- 4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) порядок формирования цены контракта, в том числе с учётом или без учёта расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей;
- 6) сведения о валюте, используемой для формирования цены контракта и расчётов с поставщиками (исполнителями, подрядчиками);
- 7) порядок применения официального курса иностранной валюты к рублю РФ, установленного ЦБ РФ и используемого при оплате заключённого государственного или муниципального контракта;
- 8) сведения о праве заказчика в одностороннем порядке изменить объём выполняемых по контракту работ, оказываемых услуг;
9. порядок, место, даты начала и окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе;
- 10) требования к участникам размещения заказа;
- 11) порядок и срок отзыва заявок на участие в конкурсе, порядок внесения изменений в такие заявки;
- 12) формы, порядок, даты начала и окончания срока предоставления участникам размещения заказа разъяснений положений конкурсной документации;
- 13) место, порядок, даты и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе;

Стратегическое и организационное планирование

- 14) критерии оценки заявок на участие в конкурсе;
- 15) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе;
- 16) срок со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, в течение которого победитель конкурса должен подписать проект государственного или муниципального контракта (указанный срок должен составлять не менее чем десять дней).

Государственный или муниципальный контракт — это договор, заключённый органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Обратим внимание на то, что согласно ст. 4 Закона № 94-ФЗ муниципальные образовательные учреждения — получатели бюджетных средств, при размещении муниципальных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг должны быть уполномочены на это органами местного самоуправления, и только в этом случае они вправе самостоятельно подписывать контракты. Автономные образовательные учреждения будут участвовать в конкурсах на стороне участников размещения заказа.

**В ВОСЬМОМ НОМЕРЕ ЖУРНАЛА
«НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»:**

- PISA — РАЗМЫШЛЕНИЯ НА РАСПУТЬЕ;
- СИСТЕМА ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА — РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД;
- ЧЕМУ И КАК УЧИТЬ — КЛАССИКА И СОВРЕМЕННОСТЬ.

ИНДЕКСЫ: 7065; 73244; 79038 — 79046; 47005