Тимофеева Ольга Николаевна. Система расходов в сфере образования и ее эффективность : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2003 140 c. РГБ ОД, 61:04-8/1080

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические и организационные основы функционирования расходов в системе образования 10

1.1. Экономическое содержание расходов на образование 10

1.2. Структура системы расходов образовательной сферы 21

II. Планирование расходов на образование, нацеленное на результат 32

2.1. Методологические основы планирования бюджетных расходов на образование 32

2.2 Ценообразование и его государственное регулирование в образовательной сфере 57

III. Развитие системы финансирования расходов на образование в рамках повышения ее эффективности 65

3.1. Построение эффективной системы финансирования образовательных учреждений 65

3.2. Показатели эффективности в системе оценки результативности расходов на образование 85

Заключение 111

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ... 119

Приложение 120

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования и степень разработанности проблемы.

Традиционно считается, что российская система образования занимает ведущие позиции в мире. Это одна из тех немногих отраслей народного хозяйства, которая не растеряла своей конкурентоспособности в отношении качества подготовки учеников и специалистов. Однако переход российской экономики к рыночным отношениям вызывает необходимость проведения структурной перестройки, реформирования системы образования с учетом требований рынка, но с сохранением качественных основ и технологий российской системы образования. От результатов проведения этих реформ будет зависеть будущее страны.

Принятый курс Правительства Российской Федерации на снижение налогового бремени на отечественных товаропроизводителей, безусловно, будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественной экономики на международном рынке, но не может не вызвать сокращение финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти. Следовательно, необходимо изменить принципиальные подходы к формированию бюджета, к определению размера и структуры государственного сектора.

Развитие рыночных отношений, в настоящий момент, практически не отразилось на финансовом механизме органов власти, в котором, по-прежнему преобладает экстенсивный подход при финансировании. За счет бюджетных средств содержится огромная сеть, но цели ее функционирования, критерии оценки эффективности деятельности до сих пор не разработаны. В практике расходования средств преобладают «социалистические» принципы 50-ти летней давности, хотя, безусловно, покупать образовательные услуги значительно эффективнее, нежели содержать для этого сеть. Необходимо помнить о том, что финансовые ресурсы являются средством достижения какой-либо цели, поэтому процесс финансового планирования, государственного регу-

лирования должен начинаться с определения цели и критериев эффективного достижения данной цели.

В настоящий момент значительная часть населения готова платить и фактически платит за услуги системы образования, но эти финансовые ресурсы мало влияют на процесс бюджетного планирования и финансирования, а льготы предоставляемые системе образования не достигают цели улучшения социальной ситуации в данной сфере и обеспечения доступности образовательных услуг.

В силу не снижающейся актуальности темы диссертационного исследования в научной литературе можно встретить немало трудов отечественных экономистов, в той или иной степени посвященных вопросам формирования и использования финансовых ресурсов государства и предприятий. Среди них можно выделить таких экономистов, как Березкин Ю.М., Вознесенский Э.А., Дробозина Л.А., Иваницкий В.П., Казак А.Ю., Ковалева A.M., Попов СВ., Радионова В.М., Романовский В.М., Сабанти Б.М., Самаруха В.И., Сен-чагов В.К. и др. Большинство названных экономистов рассматривают традиционные подходы к формированию финансовых ресурсов, финансовому и бюджетному планированию, не рассматривая возможность перехода к проектному финансированию государственных расходов.

Большой вклад в теорию и методологию бюджетного планирования, ориентированного на результат, внес Яндиев М. И., введя в оборот само понятие бюджета ориентированного на результат. Однако, до сих пор многие теоретические и организационные вопросы в этой области остаются дискуссионными или неразработанными в силу изменившихся рыночных условий хозяйствования. Кроме того, в специальной литературе явно недостаточно разработаны вопросы, касающиеся определения количественных и качественных критериев эффективности государственных расходов вообще и в образовательной сфере в частности.

Вообще, следует обратить внимание на тот факт, что отраслевой аспект проблемы формирования и использования финансовых ресурсов в сфере образования освящен крайне мало. Рассматривая экономику образовательной сферы С.А. Беляков уделяет значительное внимание вопросам финансирования и ценообразования, но можно констатировать недостаточное количество специальных научных трудов, комплексно рассматривающих теоретические и практические вопросы содержания, особенностей нормирования, перспектив развития и поиска резервов роста финансовых ресурсов и повышения эффективности использования бюджетных ресурсов в системе образования в целом и по каждой из ее отраслей (дошкольному, среднему общему, начальному и среднему профессиональному, высшему образованию).

Все вышеназванные и другие актуальные общетеоретические и узкоспециальные проблемы в комплексе рассматриваются в настоящей диссертационной работе. Таким образом, актуальность и недостаточная степень разработанности проблемы предопределили выбор темы исследования, цель, задачи и структуру диссертации.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка механизмов повышения эффективности расходов в образовательной сфере на основе развития теории и практики планирования и финансирования расходов и определения критериев эффективности расходов, совершенствования системы бюджетного финансирования расходов в государственных учебных заведениях.

Для достижения поставленной цели предлагается решить следующие контрольные задачи:

- раскрыть содержание, состав и структуру системы расходов в образовании, как теоретической базы для разработки направлений финансового реформирования в образовательной сфере;

исследовать особенности планирования бюджетных и внебюджетных расходов в системе образования, проанализировать и критически оценить существующие методы и концептуальные подходы к финансовому планированию в образовательной сфере;

определить возможности применения проектного метода в финансовом планировании и реформировании отрасли, разработать конкретные методики финансирования отрасли на основе концепции составления бюджета ориентированного на результат;

- разработать рекомендации по совершенствованию и государственно  
му регулированию системы ценообразования в образовательных учреждени  
ях;

определить пути совершенствования процесса бюджетного финансирования государственных учебных заведений;

- разработать количественные и качественные критерии определения  
эффективности государственных расходов на образование.

Предметом исследования является система денежных отношений, возникающих в процессе расходования финансовых ресурсов в сфере образования.

Объектом исследования являются государственные учебные заведения и органы, государственной власти и местного самоуправления по организации бюджетного процесса в системе образования.

Теоретической и методологической основой исследования выступают экономические и финансовые теории, концепции и фундаментальные труды ведущих отечественных экономистов в области финансов, финансовых ресурсов, финансового планирования в общественном секторе, Гражданский, Бюджетный, Налоговый и Административный кодексы РФ, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ, а также материалы соответствующих исполнительных и контролирующих органов власти.

В диссертации использованы такие общенаучные методологические подходы и специальные методы, как анализ и синтез, метод экспертных оценок, экономико-математического моделирования и эконометрики.

Информационной базой исследования явились материалы Министерства финансов и Министерства образования Саратовской области и г. Саратова, информация органов государственной статистики и периодической печати, а также отчетные данные отдельных государственных учебных заведений.

Структура диссертационной работы. Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Научная новизна исследования заключается в разработке механизмов построения эффективной системы расходов в образовательной сфере на основе развития теории и практики планирования и использования финансовых ресурсов, определения критериев эффективности расходов.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

на основе выбранных критериев определен круг государственных расходов, которые могут финансироваться на основе проектного подхода и круг государственных расходов, которые должны остаться на сметном порядке финансирования;

предложен комплекс механизмов, и рекомендаций, касающихся рационализации бюджетного планирования, на основе использования проектного порядка планирования, финансирования, мониторинга и оценки государственных расходов в системе образования, разработана конкретная модель перехода государственного учреждения на проектное финансирование;

разработан механизм расчета цены во внебюджетной деятельности образовательного учреждения на основе определения стоимости подготовки

группы, как единицы контингента, что позволило упростить процесс ценообразования;

разработаны мероприятия по государственному регулированию, которые позволят использовать налоговые льготы для улучшения социальной обстановки в отрасли;

обоснована необходимость создания целевой региональной программы по оснащению образовательных учреждений приборами учета ТЭР в целях экономии бюджетных средств на основании оплаты полученной услуги подтвержденной показателями приборов;

в части оптимизации процесса финансирования расходов на образование предложено формировать и резервировать фонд сметы расходов главных распорядителей кредитов в размере *2%*от сметы расходов бюджетополучателей, который позволит руководителю учреждения маневрировать финансовыми потоками с целью оперативного решения острых вопросов и снизит количество перемещения ассигнований, что уменьшит документооборот;

предложены меры по совершенствованию системы контроля за государственными закупками (осуществление комитетом по экономике и инвестиционной политике муниципального образования информационного мониторинга закупочных цен с доведением его результатов по основным видам работ, услуг и товаров до муниципальных учреждений в виде периодических информационных бюллетеней);

на основе систематизации зарубежного опыта определения количественных и качественных критериев эффективности государственных расходов предложены критерии оценки эффективности расходов как при проектном финансировании, так и при осуществлении финансирования по смете, которые позволят контролировать и оптимизировать систему государственных расходов в отрасли.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в развитии теоретических основ содержания, планирования и использования финансовых ресурсов в системе образования.

Практическая значимость работы заключается в разработке конкретных рекомендаций механизмов финансового реформирования системы расходов в образовательной сфере в целом и по ее элементам. Авторские разработки, касающиеся планирования на основе проектного метода, а также предложения по государственному регулированию ценообразования могут быть рекомендованы для использования в деятельности Министерств образования РФ и субъектов Федерации, а также государственными образовательными учреждениями при разработке концепций финансового реформирования в образовательной сфере.

Апробация диссертационного исследования.

Результаты научных исследований по теме диссертации были доложены на научно-практических конференциях по итогам НИР за 2001г. и 2002 г. в Саратовском государственном социально-экономическом университете (Саратов, 2001г., 2001г.), а также на международной научно-практической конференции «Финансовый механизм и его правовое регулирование»

Отдельные практические разработки автора в области бюджетного планирования и определения эффективности расходов в образовательной сфере использованы Отделом образования Администрации Фрунзенского района г. Саратова, что подтверждено справкой о внедрении. Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете при изучении и преподавании курсов «Финансы» и «Бюджет и бюджетная систе-

ма Российской Федерации», что также подтверждено справкой о внедрении в учебный процесс.

По теме диссертации опубликовано 6 научных трудов общим объемом 2,5 п.л.

## Экономическое содержание расходов на образование

Государственные расходы образовательной сферы являются частью более общей категории финансов образования.

Рассматривая финансы образования, необходимо, прежде всего, четко представлять содержание этой объективной экономической категории. Являясь составной частью единой системы финансов, финансы образования представляют собой экономические отношения, связанные с аккумулированием и использованием централизованных и децентрализованных финансовых ресурсов, направляемых обществом на развитие общественного дошкольного воспитания, общее и среднее профессиональное и высшее образование, а также переподготовку кадров. Финансы образования в денежной форме отражают главные стороны процесса расширенного воспроизводства в данной сфере и способствуют осуществлению этого процесса в соответствии с требованиями экономических законов. Таким образом, финансы образования являются экономической категорией, имеющей сложную отраслевую структуру (рис.1).

Важнейшим вопросом финансов образования является их четкое выделение в системе экономических отношений. Для осуществления этого необходимо вьывить специфику данной экономической категории, т.е. определить совокупность признаков, характеризующих и отличающих финансы образования от других экономических категорий.

Вопрос этот крайне сложен и неотделим от общей для финансовой науки, проблемы выявления специфики и отличительных особенностей финансов в целом. Известно, что все признаки финансов, взятые отдельно, присущи и другим экономическим категориям. Так финансы являются денежными отношениями. Однако, известно, что не все денежные отношения являются финансами. Например, к разряду денежных отношений относятся прибыль, кредит, заработная плата, ссудный процент и т.д.

Финансы связаны с распределением совокупного общественного продукта, т.е. это распределительные отношения. Но с распределением связаны и другие экономические категории, например, деньги и цены. Не является специфическим признаком и участие финансов в формировании и использовании фондов, так как с движением фондов связано и движение амортизации, прибыли, товара и др. Можно отметить, что финансы бестоварны по своей природе, но бестоварными являются и кредит, ссудный процент, заработная плата, ряд других экономических категорий.

Так, профессор Н.Г. Сычев пишет, что «в отличие от денег, финансы, как правило, не отражают экономические отношения, основанные на принципе эквивалентности». Таким образом, подчеркивается, что формирование и использование денежных фондов не всегда, а точнее почти всегда, не охватывается действием закона стоимости. Хотя именно действие закона стоимости обуславливает наличие финансов в системе экономических отношений. Положение о безэквивалентности финансов дискуссионно.3 Однако, даже если и принять его, то и тогда следует признать, что это свойство в равной степени присуще и таким экономическим категориям, как ссудный процент или деньги, например.

## Методологические основы планирования бюджетных расходов на образование

Для того, чтобы оценить возможность использования рыночных подходов к организации финансового механизма в государственном секторе экономики, рассмотрим существующие в экономической теории модели бюджетного планирования.

Эффективное управление финансово-экономическими процессами невозможно без научного предвидения перспектив развития этих процессов и их планирования. Практика показывает, что только ясное и четкое представление контуров будущей экономической ситуации, нашедшее свое отражение в долгосрочном и среднесрочном планировании, позволяет осуществлять реалистическое управление финансами, намечать пути и методы достижения поставленных целей, проводить контроль оптимальности и действенности принимаемых решений.

До недавнего времени бюджетное планирование в Российской Федерации осуществлялось по принципам и методикам, характерным для административно-командного финансового механизма. Ситуация выглядит парадоксально: реальный сектор экономики страны существуют по рыночным законам, а государственный сектор по административно-командным.

Действующие сегодня модели финансового планирования расходов, используемые как в бюджетной так и в небюджетной сфере таковы:

- планировать бюджет от достигнутого;

- планировать бюджет с нулевого базиса;

- составлять скользящий бюджет.

Составление бюджета от достигнутого основывается на данных прошлого года с учетом ожидаемых изменений. Практически все методики планирования учитывают изменения и базируются на анализе динамики прошлых периодов, но метод «от достигнутого» слишком упрощает процедуру и имеет ряд недостатков:

- недостатки и неэффективные решения прошлого года переносятся в планируемый;

- со стороны управленцев легко манипулировать таким бюджетом (например, если заранее известно, что в планируемом году будет недобор как минимум 10% доходов, следовательно, плановые показатели будут сокращаться «сверху» примерно на ту же величину, в этом случае, запрашиваемая сумма завышается как минимум на 10-15%. Если удается ее защитить, то в распоряжение ведомства поступают дополнительные средства, в которых не было острой необходимости.) - исполняя такой бюджет, с приближением окончания финансового года управленец может обнаружить, что остались еще не использованные ассигнования, и он начинает «сорить деньгами» пытаясь освоить финансирование.

Но у подхода «от достигнутого» существуют и положительные моменты (именно поэтому он до сих пор очень широко применяется): простота и, следовательно, невысокие затраты на составление бюджета, поэтому в подавляющем большинстве управленцы легко его осваивают и активно используют.

## Построение эффективной системы финансирования образовательных учреждений

В настоящий момент, в Саратовской области, да и во многих других регионах-реципиентах сложилась ситуация, при которой значительную часть бюджетных средств бюджетополучатели вынуждены направлять на погашение кредиторской задолженности, основную долю которой составляет задолженность за потребленные учреждениями образования топливо-энергетические ресурсы (ТЭР). На эти цели в последние годы выделяются дополнительные ассигнования, но даже такой подход не позволяет значительно снизить размеры задолженности, что приводит к ограничению текущих платежей за различные товары и услуги, получаемые учреждениями образования, снижает возможность укрепления и развития существующей материально-технической базы.

В связи с вышеизложенным, хотелось бы более подробно остановиться на , этой проблеме. На наш взгляд, давно назрела необходимость совершенствования системы планирования и финансирования расходов по оплате за топливо-энергетические ресурсы.

Существуют две модели учета и финансирования расходов по ТЭР: нормативная и исходя из достигнутого уровня (в соответствии с фактическими расходами за прошлый период).

В первом случае планирование основывается на действующих нормативах. Цена за единицу ТЭР умножается на количество потребленного топлива. Определение количества потребленного вида ТЭР(газ, свет,тепло) осуществляется либо с помощью приборов учета ТЭР (теплосчетчики, газосчетчики, электросчетчики)., либо расчетным путем, согласно заключенных договоров между поставщиками и получателями ТЭР .

При планировании расходов на ТЭР, исходя из достигнутого уровня за прошлый период, за основу берется фактическое потребление учреждениями тепла, газа, электроэнергии за предыдущий год и исходя из отчетных данных по всем позициям с учетом действующих на данный момент расценок формируется проект расходов на предстоящий год.

Нормативный метод учета и финансирования расходов основывается на применении действующих нормативов, когда сумма расходов определяется путем умножения цены за единицу на количество потребленного топлива (Гкал, кВт, м. куб.).

На сегодняшний день не существует универсальной модели планирования и учета расходов на ТЭР. В то же время при постоянном недостатке бюджетных средств, планирование и учет расходов на ТЭР требуют четкого определения величины расходов, точных величин потребленных ТЭР. Поэтому те учреждения образования, которые обеспечены приборами учета, осуществляющие платежи за фактически потребленные ТЭР, согласно выставленных счетов, находятся в более «выгодном» положении нежели те бюджетные учреждения, которые при отсутствии приборов учета, рассчитываются с поставщиками на основании заключенных договоров на получение энергоресурсов, где оговорено поквартальное распределение расходов или же указана сумма оплаты за месяц (отражаются и натуральные, и стоимостные показатели).